

Panduan Evaluasi

PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN SEKTORAL



Novianto, dkk

Panduan Evaluasi

PERATURAN

PERUNDANG-UNDANGAN SEKTORAL



Novianto, dkk

Panduan Evaluasi
Peraturan Perundang-Undangan Sektor
© Novianto, dlkk
Cetakan Pertama
Desember 2023

Editor:
Pujianto Ramlan
M.M Eddy Purnomo

Penulis:
1. Novianto
2. Aji Kurnia Dermawan
4. Herawati Hadi
5. Asep M Rahmat Shiddiq
6. Gilang Pramudia
7. Kessa Hendriyanto
8. Lutu Dwi Prastanta
9. Abdurrahman Supardi Usman
10. Siska Windu Natalia
11. Ariel Ramadhana Rara
12. Anggraeni Yustina
13. Avie Sekar Lantri Lestari
14. Dwi Retno Prihartanty
15. Dewi Astutiningroom

Judul buku: "Panduan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Sektor"

ISBN 978-979-582-271-4



Katalog Dalam Terbitan (KDT)

NOVIANTO
Panduan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Sektor/ Novianto dlkk.; Pujianto
Ramlan dan M.M. Eddy Purnomo (eds).- Jakarta: Pertanian Press, 2024
vi, 92 hlm. : ilus. ; 23 cm.
ISBN 978-979-582-271-4

1. LEGISLATION 2. EVALUATION
3. BASIC LEGISLATION 4. POLICY ANALYSIS

I. NOVIANTO II. Judul

UDC 342.52



Alamat :
Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian
Jalan Harsono R.M. No. 3, Ragunan,
Jakarta Selatan - 12550

Alamat redaksi :
Pusat Perpustakaan dan Literasi Pertanian
Jalan Ir. H. Juanda No. 20, Bogor - 16122
Telp. : +62 251 8321746, Faks. : +62 251 8326561

Daftar Isi

PRAKATA	iv
BAB I	PENDAHULUAN 1
	A. Latar Belakang 1
	B. Maksud & Tujuan 13
	C. Pelaksana 14
BAB II	TINJAUAN TEORETIS
	EVALUASI PERATURAN
	PERUNDANG-
	UNDANGAN 15
	A. <i>Pain and Pleasure Theory</i> 15
	B. <i>Stufenbau Theory</i> 19
	C. Teori Tujuan Hukum Gustav Radbruch 23
	D. Kebijakan Publik yang Efisien 27
BAB III	KEDUDUKAN & PERANAN
	EVALUASI PERATURAN
	PERUNDANG-UNDANGAN
	SEKTORAL 33
	A. Kedudukan 33
	B. Peranan 40
BAB IV	PELAKSANAAN EVALUASI
	PERATURAN PERUNDANG-
	UNDANGAN 45
	A. Pengertian 45
	B. Model Evaluasi Peraturan
	Perundang-undangan
	Sektoral 49
	1. Metode <i>Corruption Risk Assessment</i> (CRA) 49
	2. Daftar Periksa Kebijakan Persaingan Usaha 59
	3. Parameter Kesetaraan Gender dalam Peraturan Perundang-undangan 63
	C. Ruang Lingkup 69
	D. Tahapan 70
	E. Variabel 78
	F. Metode dan Mekanisme Analisis Data 88
BAB V	PENUTUP 91
DAFTAR PUSTAKA	



Prakata

Segala puji bagi Allah, Tuhan Yang Maha Esa atas rahmat dan karunia-Nya sehingga Penulis dapat menerbitkan buku panduan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral ini. Penyusunan buku panduan ini merupakan manifestasi dari tanggung jawab Penulis untuk membuat suatu panduan evaluasi peraturan perundang-undangan yang terarah & terukur. Penulis juga terdorong adagium yang berbunyi “*verba volant, scripta manent*” yakni sesuatu yang diucapkan akan lenyap, sedangkan yang dituliskan akan abadi.

Acuan Pembuat Kebijakan

Buku panduan evaluasi peraturan perundang-undangan ini diharapkan menjadi acuan bagi pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan terkait yang membutuhkan informasi dan pengetahuan mengenai kerangka konseptual dan kerangka kerja yang berkaitan dengan kegiatan evaluasi peraturan perundang-undangan.

Memuat Konsep & Teori Evaluasi

Dalam konteks kerangka konseptual, buku ini memuat beberapa konsep dan teori yang menjadi landasan dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan. Selanjutnya dalam konteks kerangka kerja, buku ini memuat implementasi evaluasi peraturan perundang-undangan yang mencakup antara lain tahapan, variabel, metode, dan mekanisme analisis data.



“Di sisi lain permasalahan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan semakin kompleks, mulai dari *hyper regulation*, tumpang tindih, disharmonis, multitafsir, dan tidak efektif.”

Penulis menyadari bahwa panduan evaluasi peraturan perundang-undangan yang ada saat ini masih terbatas. Demikian pula sumber literasi yang mengulas secara khusus dan mendalam mengenai evaluasi peraturan perundang-undangan masih minim. Di sisi lain permasalahan yang terkait dengan peraturan perundang-undangan semakin kompleks, mulai dari *hyper regulation*, tumpang tindih, disharmonis, multitafsir, dan tidak efektif.

Evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral semakin penting untuk dilakukan mengingat peraturan perundang-undangan sektoral menjadi kontributor utama terjadinya *hyper regulation* di tingkat Pusat. Evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral ini juga penting karena sejak lama persoalan tumpang tindih peraturan perundang-undangan juga salah satunya dilatarbelakangi oleh faktor ego-sektoral.

Rekomendasi untuk melakukan penataan peraturan perundang-undangan

Melalui buku panduan evaluasi peraturan perundang-undangan ini, pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan terkait dapat melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan dengan menggunakan kaidah ilmiah, langkah yang terarah dan terukur. Hasil dari evaluasi ini selanjutnya menjadi rekomendasi untuk melakukan penataan peraturan perundang-undangan maupun perumusan saran tindak lanjut kebijakan terkait yang diperlukan



Ucapan Terima Kasih

Ucapan terima kasih Penulis sampaikan kepada Kepala Biro Hukum yang telah memberi kepercayaan dan kesempatan kepada Penulis. Penulis juga mengucapkan terima kasih kepada Dr. Nenny Rianarizkiwati, S.H., LL.M. selaku narasumber dan seluruh pihak yang telah berperan serta secara aktif sehingga buku panduan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral ini dapat diselesaikan tepat waktu.

Penutup

Sebagai penutup, Penulis mengajak pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan terkait untuk menggunakan buku ini sekaligus ikut serta melakukan penyerbarluasan pengetahuan mengenai evaluasi peraturan perundang-undangan sebagai bagian penting yang tidak terpisahkan dalam siklus pembentukan peraturan perundang-undangan.





*“het recht hink
achter de feiten
aan”*

“het recht hink achter de feiten aan”

Sebagaimana adagium hukum berbunyi “het recht hink achter de feiten aan” yang bermakna peraturan itu selalu tertatih-tatih mengejar perubahan zaman, maka evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi sesuatu yang mutlak harus dilakukan untuk menilai suatu peraturan perundang-undangan tetap relevan, dibutuhkan, dan bermanfaat bagi masyarakat. Terima kasih.

Jakarta, Desember 2023

Penulis

BAB I Pendahuluan

A. Latar Belakang

Sejak pemberlakuan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan. Penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan perlu dilakukan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.¹ Norma evaluasi peraturan perundang-undangan kembali



<https://lawpreview.barbri.com/>

1. Norma evaluasi peraturan perundang-undangan secara implisit termuat dalam konsideran menimbang huruf b, Pasal 1 angka 14, BAB XA Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang, Pasal 95A dan Pasal 95B, serta Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

dipertegas dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.²

Beberapa fakta empiris seperti pengadopsian metode *omnibus* dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang, yang mengubah sejumlah besar undang-undang menggambarkan bahwa undang-undang tersebut ditemukan sejumlah masalah seperti tumpang tindih, membebani, maupun menghambat penciptaan lapangan kerja. Fakta lainnya dapat terlihat dari tingginya pengujian

² Norma evaluasi peraturan perundang-undangan secara implisit termuat dalam Penjelasan Pasal 5 huruf g dan Pasal 95A ayat (3a) dan ayat (3b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

undang-undang yang dimohonkan kepada Mahkamah Konstitusi yang menandakan masih adanya permasalahan undang-undang baik secara prosedural maupun substantif. Dalam kurun waktu 2003-2023, jumlah perkara pengujian undang-undang telah mencapai 1.763 perkara dengan rincian putusan kabul (306), tolak (647), tidak diterima (536), tarik kembali (188), gugur (25), dan tidak berwenang (14).³

Dalam praktik yang telah berjalan, pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang menjadi bagian dari kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral yang dilakukan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional dengan melibatkan kementerian/lembaga. Analisis dan evaluasi ini dilakukan dengan mengacu pada Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

³ Mahkamah Konstitusi, *Rekapitulasi Perkara Pengujian Undang-Undang*, <https://www.mkri.id/index.php?page=web.-RekapPUU>, diakses tanggal 30 Oktober 2023.

Nomor PHN-HN.01.03-07 Tahun 2019 yang ditetapkan oleh Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional. Kementerian/lembaga pada dasarnya dapat mengembangkan metode dan variabel lain yang digunakan dalam mengevaluasi peraturan perundang-undangan sektoral sesuai dengan kebutuhan dan kekhususan pada sektor masing-masing.

Selain untuk memenuhi perintah undang-undang, evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi salah satu dimensi yang memiliki bobot yang tinggi dalam pengukuran Indeks Kualitas Kebijakan (IKK) dan penilaian Indeks Reformasi Hukum (IRH) sebagai bagian dari indikator yang digunakan dalam penilaian reformasi birokrasi di lingkungan instansi pemerintah.⁴ Pengukuran IKK pada aspek evaluasi kebijakan dilakukan dengan melihat

⁴ Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang *Road Map* Reformasi Birokrasi 2020-2024.

efektivitas, efisiensi, dampak dan kemanfaatan serta penerimaan dan responsivitas kebijakan. Dalam penyusunan kebijakan yang berkualitas, perlu dilakukan melalui proses agenda setting, formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan. Pembuat kebijakan perlu memberikan perhatian dan sumber daya tidak hanya pada tahapan perencanaan dan formulasi kebijakan, namun termasuk evaluasi kebermanfaatan kebijakan pasca diimplementasikan.

Penilaian IRH pada variabel kualitas re-regulasi atau deregulasi juga menggunakan indikator evaluasi peraturan perundang-undangan sekaligus tindak lanjutnya. Evaluasi peraturan perundang-undangan diawali dengan pembentukan tim dan penyusunan daftar peraturan perundang-undangan yang akan dilakukan evaluasi. Selanjutnya dari hasil evaluasi yang dilakukan menjadi rekomendasi untuk melakukan re-regulasi atau deregulasi. Hasil evaluasi peraturan perundang-undangan

juga dapat ditindaklanjuti untuk keperluan penyusunan naskah akademik, naskah kebijakan, *policy brief*, kertas kerja, dan dokumen kebijakan lainnya.

Secara umum dikenal beberapa mekanisme untuk melakukan pengujian peraturan perundang-undangan, yang meliputi *constitutional review*, *judicial review*, *legislative review/political review*, dan *executive review*.⁵ *Constitutional review* merupakan pengujian konstitusionalitas peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga yudikatif. Dalam konteks Indonesia pengujian ini dilakukan oleh Mahkamah Konstitusi. Mahkamah konstitusi melakukan pengujian konstitusionalitas norma dalam undang-undang atas Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia Tahun 1945.⁶

⁵ Moh Mahfud, MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009), hlm. 65.

⁶ Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4, Agustus 2010.

Judicial review merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga yudikatif. Pengujian peraturan perundang-undangan ini dilakukan berdasarkan permohonan dari warga negara terhadap suatu peraturan perundang-undangan yang dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang secara hierarki lebih tinggi.

Legislative review atau *political review* merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga legislatif. *Legislative review* atau *political review* dipahami sebagai pengujian peraturan perundang-undangan yang spesifik berlaku bagi Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU). Proses penentuan apakah sebuah Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (PERPPU) itu layak atau tidak disahkan menjadi suatu Undang-Undang dilakukan melalui suatu proses pengujian kelayakan secara substantif maupun yuridis.

Pengujian itulah yang dipahami sebagai *legislative review* atau *political review*.

Adapun *executive review* merupakan pengujian peraturan perundang-undangan yang dilakukan oleh lembaga eksekutif. Secara historis, pengujian peraturan perundang-undangan jenis ini dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri atas peraturan daerah dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia atas peraturan yang diterbitkan oleh kementerian/lembaga.⁷

Dalam tradisi legislasi di negara *common law* dikenal *post-legislative scrutiny* sebagai praktik pemantauan implementasi dan evaluasi dampak yang ditimbulkan suatu peraturan perundang-undangan. *Post-legislative scrutiny*

⁷ Berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 137/PUU-XIII/2015 dan Putusan Nomor 56/PUU-XIV/2016, kewenangan Menteri Dalam Negeri dan Gubernur selaku Wakil Pemerintah Pusat dalam membatalkan Peraturan Daerah Provinsi, Peraturan Daerah Kabupaten/Kota, Peraturan Gubernur, dan Peraturan Bupati/Peraturan Walikota dinyatakan inkonstitusional atau bertentangan dengan UUD NRI 1945.

bertujuan untuk memastikan bahwa pelaksanaan undang-undang sesuai dengan *original intent* dari pembentuk undang-undang sekaligus memastikan dampak undang-undang terhadap kesejahteraan masyarakat.⁸

Dalam konteks kekinian, *post-legislative scrutiny* sudah mulai diintroduksi ke dalam sistem hukum di Indonesia. Hal tersebut tidak terlepas dari begitu dinamisnya kebutuhan hukum masyarakat sehingga perlu secara berkala mengevaluasi relevansi peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan kebutuhan hukum masyarakat tersebut.

Jika secara *original post-legislative scrutiny* digunakan oleh parlemen Inggris dan secara konseptual disiapkan untuk digunakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, maka praktik serupa juga perlu dan penting

⁸ Ardianto Budi Rahmawan dan Alif Duta Hardenta, "Penerapan *Post-Legislative Scrutiny* dalam Pemantauan dan Pelaksanaan Undang-Undang di Indonesia: Studi Kasus UU Mineral Batu Bara," *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 2 April 2023, hlm. 213.

diadopsi oleh setiap pembentuk peraturan perundang-undangan, termasuk pada tingkat peraturan menteri.

Evaluasi peraturan perundang-undangan memiliki kedudukan yang penting karena peraturan perundang-undangan menjadi instrumen utama dalam perubahan perilaku masyarakat dan perumusan kebijakan diberbagai bidang/sector. Pada prinsipnya, berdasarkan bidang/sector yang diatur, peraturan perundang-undangan dapat dikelompokkan dalam tiga kategori.

Pertama, regulasi ekonomi yang memuat kerangka hukum bagi pelaku ekonomi, perusahaan, dan pasar (misalnya persaingan usaha yang sehat dan pembatasan monopoli). *Kedua*, regulasi sosial yang memuat standar kesehatan, keselamatan, lingkungan hidup, dan mekanisme pelaksanaannya (misalnya perlindungan lingkungan). *Ketiga*, regulasi administratif yang berkenaan dengan

formalitas dan administrasi pemerintah (misalnya berkaitan dengan lisensi).⁹

Evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi bagian dari tata kelola kebijakan yang baik yang harus diwujudkan dalam era reformasi birokrasi saat ini. Tuntutan ini sejalan dengan besarnya anggaran yang dikeluarkan oleh pemerintah, baik di Pusat maupun daerah dalam menyusun berbagai peraturan perundang-undangan. Salah satu prioritas nasional yakni melakukan deregulasi yang bertujuan untuk menyederhanakan berbagai kebijakan yang ada.¹⁰

Deregulasi telah menjadi tema utama dalam proses transformasi di berbagai negara. Di beberapa negara maju telah menggunakan analisis efektivitas biaya dalam proses

⁹ *Panduan Pembuatan Kebijakan (Perda Ramah Investasi)*, (Jakarta: Ford Foundation dan Komite Pemantauan Pelaksana Otonomi Daerah, 2013), hlm. 1.

¹⁰ Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia, Strategi Penataan Kebijakan Nasional, *Policy Brief*, <https://lan.go.id/wp-content/uploads/2021/03/JFAK-0005-PB-Strategi-Penataan-Kebijakan-Nasional.pdf>.

pembuatan peraturan dan memberikan ruang partisipasi yang lebih besar kepada pemangku kepentingan. Di Amerika Serikat sebenarnya telah sejak lama, tepatnya pada tahun 1978, Presiden Jimmy Carter menetapkan prosedur untuk menganalisis dampak peraturan baru dan meminimalkan bebannya termasuk membentuk *The Office of Information and Regulatory Affairs (OIRA)* di dalam *Office of Management and Budget (OMB)*, yang melakukan *review* dan memberikan pertimbangan alternatif kebijakan serta analisis dampak, baik manfaat maupun biaya suatu rancangan peraturan.¹¹

Dengan mempertimbangkan beberapa praktik baik (*best practice*) di negara lain dan sejalan dengan upaya pemerintah dalam melakukan penataan peraturan perundang-undangan, maka diperlukan penyusunan

¹¹ Keith B. Belton dan John D. Graham, "Trump's Deregulation Record: Is It Working?," *Administrative Law Review*, Vol. 71, No. 4, 2019, hlm. 805-806.

panduan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral sebagai acuan pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan terkait sehingga proses evaluasi tersebut dapat dilakukan melalui metode dan variabel yang pasti dan terukur. Pada akhirnya proses evaluasi dapat menghasilkan rekomendasi dan saran tindak lanjut yang bermanfaat dalam rangka peningkatan kualitas peraturan perundang-undangan sektoral.

B. Maksud dan Tujuan

Panduan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral merupakan acuan dalam pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan dengan tujuan: *Pertama*, terlaksananya evaluasi peraturan perundang-undangan sesuai dengan tahapan, variabel, dan metode yang pasti. *Kedua*, tersusunnya bahan rekomendasi dalam rangka perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan. *Ketiga*, tersusunnya

bahan rekomendasi dalam rangka re-regulasi dan deregulasi peraturan perundang-undangan. *Keempat*, tersusunnya data dukung dalam rangka pengukuran IKK dan penilaian IRH.

C. Pelaksana

Pelaksana evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral meliputi Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Analis Hukum, Analis Kebijakan, dan Pejabat Fungsional lain terkait.

BAB II Tinjauan Teoretis Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

A. *Pain and Pleasure Theory*

Postulat monumental Bentham “*the greatest happiness of the greatest number*” dalam tradisi



utilitarianisme modern sejatinya bukan merupakan dalil yang diperuntukkan sebagai penguat posisi “kemanfaatan hukum” dalam diskursus filosofis tujuan hukum. Postulat tersebut lebih relevan dipandang sebagai sebuah indikator dalam menilai keberhasilan suatu produk hukum.¹²

Indikator tersebut dihitung dengan membandingkan dua faktor, *Pain and Pleasure*. Menurut Bentham, manusia adalah makhluk hidup yang senantiasa dipengaruhi oleh perasaan kebahagiaan dan rasa sakit.

12. Endang Pratiwi, Theo Negoro, dan Hassanain Haykal, “Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum?,” *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 2, 2022, hlm. 290-291.

Kehadiran dua perasaan ini dianggap sebagai ide atau gagasan yang memainkan peran penting dalam membentuk perilaku manusia. Kesadaran bahwa manusia diterpa oleh dua persepsi tersebut menjadi dasar pengungkapan motivasi di balik setiap tindakan seseorang, faktor-faktor yang menjadi dasar harapan, tujuan, dan cita-citanya, serta meramalkan arah yang mungkin diambilnya ke depan. Seluruhnya diyakininya akan didasarkan pada usaha mencapai kebahagiaan pribadi dan menghindari rasa sakit dalam pengalaman hidupnya.¹³ Hal tersebut menjelaskan betapa fundamentalnya gagasan kebahagiaan dan penderitaan dalam membangun hukum atau sistem hukum yang mengatur perilaku manusia/kelompok manusia.

Penderitaan (*pain*) dan kebahagiaan (*pleasure*) merupakan dua faktor utama dalam

¹³ Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, (Ontario: Batoche Books Kitchener, 2001), hlm. 14-19.

mazhab hukum utilitarianisme dalam mengukur atau mengevaluasi suatu produk peraturan perundang-undangan. Semakin banyak kebahagiaan yang ditimbulkan oleh suatu produk peraturan perundang-undangan bagi subjek hukum yang diaturnya, maka semakin baik produk peraturan perundang-undangan tersebut dinilai. Begitu pula sebaliknya.

Untuk menentukan nilai faktor *Pain and Pleasure*, Bentham mengacu pada tujuh variabel. Tujuh variabel tersebut meliputi: *intensity, duration, certainly or uncertainly, nearness or remoteness, fecundity, purity*, dan *extensity*.¹⁴ Seberapa intens atau sering suatu produk peraturan perundang-undangan menghasilkan penderitaan/kebahagiaan? Seberapa lama penderitaan/kebahagiaan tersebut terjadi? Seberapa pasti produk peraturan perundang-undangan tersebut menghasilkan penderitaan/kebahagiaan?

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 30

Seberapa presisi kemungkinan penderitaan/kebahagiaan yang ditimbulkan? Seberapa konsisten produk peraturan perundang-undangan tersebut menghasilkan penderitaan/kebahagiaan yang berkelanjutan? Seberapa mungkin produk peraturan perundang-undangan dapat menghasilkan efek kebalikan dari penderitaan/kebahagiaan yang sebelumnya ditimbulkan? Seberapa besar jumlah subjek hukum atau objek regulasi tersebut yang terdampak penderitaan/kebahagiaan? Jawaban dari ketujuh pertanyaan tersebut akan menentukan nilai dari faktor *pain* dan *pleasure*.

Hal yang perlu diperhatikan dari konsep Bentham ini adalah limitasi interpretasi dari term *pain* dan *pleasure*. Premis utamanya adalah *happiness is pleasure and pleasure is good* sedangkan *unhappiness is pain and pain is bad*.¹⁵ Hal tersebut membatasi bahwa dalam

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 34-42.

konteks *hedonistic calculus*¹⁶ tidak dikenal subjektivitas moral yang memandang *pleasure* tertentu sebagai sebuah keburukan (*bad*). *Pleasure* dan *Pain* yang dihipunk hanya meliputi nilai kuantitatif, hal-hal yang bernilai kualitatif harus dikuantitatifkan terlebih dahulu.

B. *Stufenbau Theory*

Teori norma berjenjang atau *Stufenbau Theory* atau dalam Bahasa Belanda disebut *stufenbau des rechts theorie* dari Hans Kelsen, yang kemudian dikembangkan oleh Hans Nawiasky erat kaitannya dengan sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, khususnya mengenai hierarki peraturan perundang-undangan, yakni menempatkan norma hukum secara berjenjang dari yang tertinggi atau yang paling dasar ke yang paling

¹⁶ Dalam tradisi utilitarinisme algoritma yang disusun Bentham juga dikenal dengan nama *felicific calculus*, *utility calculus*, dan *hedonic calculus*.

rendah.¹⁷ Hal ini membawa makna dan konsekuensi dimana suatu peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tingkatannya tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya. Hal ini dimaksudkan agar tercipta suatu kepastian hukum dalam sistem peraturan perundang-undangan. Dalam hierarki peraturan perundang-undangan bermakna:¹⁸

- a. peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya;
- b. peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau

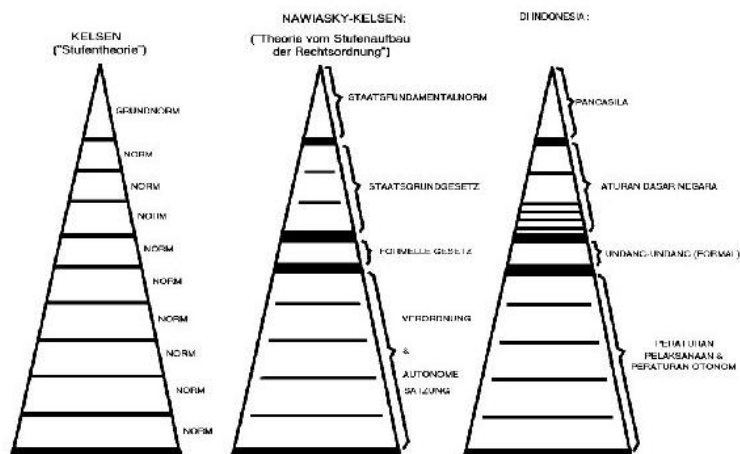
¹⁷ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State [Teori Umum tentang Hukum dan Negara]*, cet. 8, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusa Media, 2013), hlm. 179.

¹⁸ Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Semarang: Unissula Press, 2016), hlm. 117.

memiliki dasar hukum dari suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi;

- c. isi atau muatan materi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya;
- d. suatu peraturan perundang-undangan hanya bisa dicabut atau diganti atau diubah dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau paling tidak dengan sederajat;
- e. peraturan perundang-undangan yang sejenis apabila mengatur materi yang sama, maka peraturan terbaru harus diberlakukan, walaupun tidak dengan secara tegas dinyatakan bahwa peraturan yang lama dicabut. Selain itu peraturan yang mengatur materi yang lebih khusus harus diutamakan dari peraturan perundang-undangan yang lebih umum.

Penerapan teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky dalam hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia secara sederhana bisa digambarkan dalam Gambar 2.1.¹⁹



Gambar 2.1. Piramida Peraturan Perundang-undangan berdasarkan teori Hans Kelsen, Hans Nawiasky, dan kondisi riil Indonesia

Penilaian terhadap perjenjangan peraturan perundang-undangan menjadi salah satu

¹⁹ Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, ed. Revisi, cet. 24, (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2020), hlm. 71.

indikator dalam evaluasi peraturan perundang-undangan. Hal ini dilakukan untuk memastikan suatu peraturan perundang-undangan sudah sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan, sebab setiap jenis peraturan perundang-undangan memiliki batasan untuk mengatur materi muatannya.

C. Teori Tujuan Hukum Gustav Radbruch

Menurut Radbruch hukum memiliki tiga tujuan, yaitu kemanfaatan, kepastian, dan keadilan. Dalam pelaksanaannya ketiga tujuan hukum tersebut harus menggunakan asas prioritas baku. Hal tersebut dikarenakan realisasi konsep pemikiran ini berpotensi memunculkan ketegangan antar ketiga nilai tersebut. Secara berurutan menurut asas prioritas, nilai keadilan berada pada urutan pertama yang selanjutnya diikuti dengan nilai kemanfaatan, dan terakhir nilai kepastian

hukum.²⁰ Ketiga nilai tersebut tidak dapat dipisahkan dan harus ada dalam setiap aturan hukum, karena dalam pelaksanaannya, ketiga nilai tersebut saling membutuhkan untuk diwujudkan dalam masyarakat.²¹

Menurut Gustav Radbruch, hukum hanya dapat dikatakan sebagai hukum apabila hukum tersebut merupakan suatu perwujudan nilai keadilan atau merupakan usaha untuk mewujudkan nilai keadilan.²² Nilai keadilan ditegakkan untuk mengembalikan tertib dalam kehidupan bermasyarakat. Hukum merupakan pengemban nilai keadilan. Nilai keadilan memiliki dua sifat bagi hukum, yaitu sifat normatif dan sifat konstitutif. Keadilan bersifat normatif karena hukum positif berpangkal pada

²⁰ Muslih, "Negara Hukum Indonesia dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum)," *Jurnal Legalitas* Vol. 4, No. 1, 2013, hlm. 149.

²¹ Abdul Hakim, "Menakar Rasa Keadilan pada Putusan Hakim Perdata terhadap Pihak Ketiga yang Bukan Pihak berdasarkan Perspektif Negara Hukum Pancasila," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 6, No. 3, 2017, hlm. 367.

²² *Ibid.*, hlm. 369.

keadilan. Sedangkan keadilan bersifat konsitutif karena keadilan merupakan unsur mutlak bagi hukum, karena tanpa adanya keadilan, maka suatu aturan tidak pantas menjadi hukum.²³

Peran hukum dalam persoalan keadilan adalah untuk mewujudkan keadilan dalam bentuk konkrit sehingga dapat memberi manfaat bagi hubungan manusia.²⁴ Nilai kemanfaatan hukum muncul dari analisis tentang nilai keadilan. Nilai kemanfaatan hukum merupakan bagian dari tujuan hukum, dimana hukum ditujukan untuk memberi manfaat bagi masyarakat.²⁵ Nilai kemanfaatan merujuk pada tujuan keadilan, yaitu

²³ Bernard L Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, (Yogyakarta: Genta Publisng, 2013), hlm. 117.

²⁴ Pupu Sriwulan Sumaya, "Relevansi Penerapan Teori Hukum dalam Penegakan Hukum Guna Mewujudkan Nilai Keadilan Sosial," *Jurnal Hukum Responsif*, Vol. 6, No. 6, 2018, hlm. 58.

²⁵ Fathor Rahman, "Perbandingan Tujuan Hukum Indonesia, Jepang, dan Islam," *Jurnal Khazanah Hukum*, Vol. 2, No. 1 2020, hlm. 36.

memajukan kebaikan dalam hidup manusia. Nilai ini menentukan isi hukum. dapat dikatakan bahwa nilai keadilan dan nilai kemanfaatan merupakan kerangka ideal dari hukum. Sedangkan nilai kepastian merupakan kerangka operasional hukum.²⁶

Nilai kepastian hukum tidak boleh bertentangan dengan nilai kemanfaatan. Nilai kepastian hukum menunjuk pada jaminan bahwa hukum yang berisi keadilan dan norma benar-benar berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Nilai kepastian hukum menyatakan bahwa hukum harus dapat diprediksi. Nilai kepastian hukum mengandung kejelasan, tidak menyebabkan multitafsir, tidak kontradiktif, serta dapat dilaksanakan dengan menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara.

²⁶ Bernard, *op. cit.*, hlm. 131.

D. Kebijakan Publik yang Efisien

Peraturan perundang-undangan sebagai kebijakan publik, merupakan suatu langkah pemerintah untuk membangun negara, baik yang bersifat kenegaraan, maupun masyarakat (*society*). Karena kaitannya dengan proses pembangunan, peraturan perundang-undangan lazimnya ‘menggerakkan’. Maka, sudah sewajarnya jika peraturan perundang-undangan memiliki sifat mendinamiskan dan mengantisipasi atas suatu perkembangan atau inovasi.²⁷ Di sinilah letak pentingnya kajian mengenai kebijakan publik, yaitu bagaimana pemerintah dapat menyelenggarakan kebijakan publik yang baik. Dalam konteks perdagangan internasional, bagaimana kebijakan publik yang diselenggarakan dapat memanfaatkan peluang-peluang yang ada dalam skema sistem perdagangan internasional di *World Trade Organization*

²⁷ Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014), hlm. 9.

(WTO) dengan yang harmonis dengan tujuan bangsa, yaitu menyejahterakan kehidupan masyarakat secara luas.

Pembentuk hukum yang bijaksana, harus selalu memperhatikan prinsip pembuatan hukum yang efisien. Dalam proses legislasi atau pembuatan hukum, harus melalui proses pertimbangan atas berbagai tindakan-tindakan yang akan dilakukan, termasuk di dalamnya yaitu terkait pengendalian dampak. Menurut Adam Podgorecki, terdapat empat prinsip yang perlu diperhatikan untuk memastikan efisiensi setiap aturan hukum, yaitu: 1) *the principle of sufficient description*; 2) *the principle of analysis of value judgments*; 3) *the principle of verification of hypotheses*; dan 4) *the principle of research on the effects of existing laws*.²⁸

²⁸ Adam Podgorecki, "Law and Social Engineering," *Human Organization*, Vol. 21, No. 3, 1962, hlm. 178.

a. Prinsip Deskripsi yang Memadai

Dalam prinsip ini, perlu menggambarkan bahwa situasi faktual saat ini mungkin saja berubah sebelum suatu keputusan dibuat. Jika pembuat hukum mencoba mengatur suatu hal tanpa memiliki pengetahuan yang memadai atas hal tersebut, maka akan menghadapi situasi di mana mereka mungkin tidak akan mampu mencapai hasil yang diharapkan dan terdapat kemungkinan mereka akan melahirkan produk hukum yang tidak diinginkan. Pembuat hukum yang tidak memiliki pengetahuan yang memadai akan situasi faktual yang hendak mereka ubah, dapat berujung pada kesalahan diagnosis akan dampak yang muncul akibat pengaturan yang mereka buat.

b. Prinsip Analisis Pertimbangan Nilai

Pembuat hukum dalam mengatur suatu situasi faktual tertentu harus memperhati-

kan bahwa usaha yang mereka lakukan untuk mengubah situasi tertentu, tidak terjadi konflik dengan nilai-nilai yang ada dengan yang dipegang oleh pembuat hukum. Maka, menjadi penting untuk mendapatkan informasi dan klarifikasi terkait dengan opini publik. Prinsip ini menyarankan untuk memperhatikan seluruh nilai-nilai yang ada supaya diakui oleh pembuat hukum. Prinsip ini bukan untuk menyetujui atau tidak menyetujui penerapan nilai-nilai tertentu. Terkait dengan permasalahan etika mengenai menyetujui atau tidak menyetujui pertimbangan nilai-nilai tertentu, merupakan fungsi dari kebijakan hukum, yaitu untuk melakukan pertimbangan berbagai nilai-nilai yang ada, supaya dapat mencapai tujuan yang konsisten dengan nilai-nilai yang dijunjungnya.

c. Prinsip Verifikasi Hipotesis

Prinsip ini untuk menemukan hubungan kausalitas sebagai landasan aturan hukum. Untuk dapat menemukan hipotesis relevan, menjadi masuk akal untuk menggunakan pengetahuan yang ada saat ini, atau mencoba berbagai metode eksperimental. Biasanya, pembuat hukum melakukan metode *trial & error*. Melalui prinsip ini, pembuat hukum secara sadar, mengantisipasi dampak yang mungkin terjadi, meramalkan dampak buruknya, & menentukan efektivitasnya. Berdasarkan prinsip ini, perlu untuk merumuskan hipotesis, menerapkan metode penelitian sosiologis, ekonomi, atau statistik untuk menguji hipotesis, kemudian melakukan verifikasi untuk menentukan hipotesis yang paling tepat. Dengan demikian, maka pembuat hukum dapat memilih & menguji berbagai hipotesis untuk kemudian ditemukan hipotesis yang tepat sebagai landasan untuk membentuk aturan hukum.

d. Prinsip Penelitian Dampak dari Hukum yang Sudah Ada

Prinsip ini, terkait dengan fase setelah berlakunya aturan hukum, yaitu untuk menemukan dan mengevaluasi berbagai dampak yang ditimbulkan. Prinsip ini menegaskan perlunya metode yang tepat (sosiologis, ekonomi, statistik, dan lain-lain) untuk mengetahui dampak aturan hukum, apakah positif atau negatif, dan pada akhirnya, untuk memastikan, apakah tujuan awal dari aturan hukum itu dibuat, sudah tercapai. Tujuan umum dari prinsip ini, untuk menentukan perlunya untuk memastikan, apakah perubahan situasi di masyarakat berjalan sukses dan stabil atau apakah perlu dilakukan proses perubahan.

Keempat rangkaian prinsip tersebut perlu dilakukan agar setiap kebijakan publik dapat diterima dan dilaksanakan dengan baik oleh bukan hanya Pemerintah namun juga masyarakat.

BAB III

Kedudukan & Peranan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Sektoral



A. Kedudukan

Norma evaluasi peraturan perundang-undangan secara implisit menjadi bagian dari norma pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan yang termuat dalam konsiderans huruf b Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang menyatakan bahwa penguatan pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan membutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan.

Kegiatan pemantauan dan peninjauan dimaksud bertujuan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.²⁹

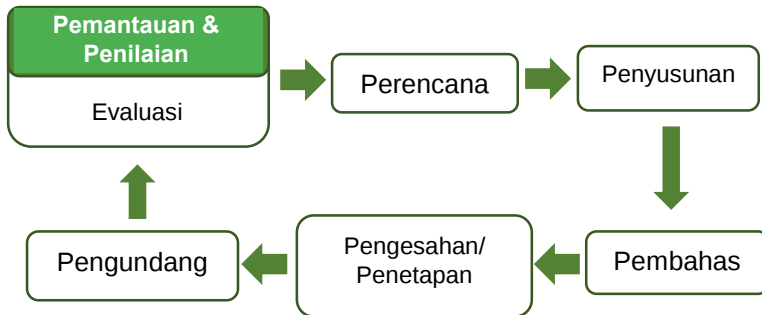
Pasal 95A Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengatur bahwa pemantauan dan peninjauan dilakukan setelah perundang-undangan berlaku, yang dilaksanakan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), dan Pemerintah, dikoordinasikan oleh alat kelengkapan yang khusus menangani bidang legislasi. Hasil dari

²⁹ Ketentuan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

pemantauan dan peninjauan tersebut dapat menjadi usul dalam penyusunan program legislasi nasional.

Pemantauan dan peninjauan terhadap peraturan perundang-undangan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan, sebagaimana tercantum dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Sehingga kedudukan evaluasi Peraturan perundang-undangan adalah sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam konsideran ‘menimbang’ dan Penjelasan Umum, yang dapat digambarkan posisinya sebagai berikut:³⁰

³⁰ *Pedoman Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman Evaluasi*



Ketentuan Pasal 95B Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan telah mengatur bahwa pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap yaitu:

1. tahap perencanaan;
 2. tahap pelaksanaan; dan
 3. tahap tindak lanjut,
- dengan peraturan pelaksanaan terhadap ketentuan Pasal tersebut perlu diatur lebih

lanjut dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.³¹

Selanjutnya norma evaluasi yang secara implisit menjadi bagian dari pemantauan dan peninjauan peraturan perundang-undangan kembali dipertegas dalam penjelasan Pasal 5 huruf g yang menyebutkan bahwa keterbukaan sebagai salah satu asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik dimulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan, termasuk pemantauan dan peninjauan guna memberikan akses kepada publik yang mempunyai kepentingan dan terdampak langsung untuk mendapatkan informasi dan/atau memberikan masukan pada setiap tahapan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang dilakukan secara

³¹ Ketentuan Pasal 95B ayat (2) Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

lisan dan/atau tertulis dengan cara daring dan/atau luring.

Menurut Bayu Dwi Anggono, tujuan evaluasi peraturan perundang-undangan adalah mewujudkan manajemen produksi peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Manajemen peraturan perundang-undangan yang baik, yakni meliputi: 1) perencanaan; 2) penyusunan; 3) pembahasan; 4) pengesahan atau penetapan; 5) pengundangan; dan 6) evaluasi.³²

Terdapat penambahan pengaturan terkait unit yang mengoordinasikan pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang yang diusulkan oleh:³³

³² Ade Irawan Taufik, “Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-undangan (*The Ideas of Monitoring and Reviewing Law Mechanism*,” *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 10 No. 2 Agustus, 2021, hlm. 286.

³³ Ketentuan Pasal 95A ayat (3a) dan ayat (3b) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

1. DPD, melalui alat kelengkapan yang khusus menangani bidang perancangan undang-undang; dan
2. Pemerintah, melalui menteri atau kepala lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan peraturan perundang-undangan dengan melibatkan menteri atau kepala lembaga yang terkait.

Dalam konteks peraturan perundang-undangan pada tataran kementerian (sektoral), pelaksanaan pemantauan dan peninjauan (evaluasi) peraturan perundang-undangan dimaksud dilakukan oleh biro hukum.³⁴

Selain untuk memenuhi perintah undang-undang, evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi salah satu dimensi yang memiliki bobot yang tinggi dalam pengukuran Indeks Kualitas Kebijakan (IKK) dan penilaian

³⁴ *Pedoman Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), hlm. 6.

Indeks Reformasi Hukum (IRH) sebagai bagian dari indikator yang digunakan dalam penilaian reformasi birokrasi di lingkungan instansi pemerintah. Hal ini diatur dalam Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 3 Tahun 2023 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Nomor 25 Tahun 2020 tentang Road Map Reformasi Birokrasi 2020-2024.

B. Peranan

Peranan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral, meliputi:

1. terlaksananya evaluasi peraturan perundang-undangan sesuai dengan tahapan, variabel, dan metode yang pasti;
2. tersusunnya bahan rekomendasi dalam rangka perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan;

3. tersusunnya bahan rekomendasi dalam rangka re-regulasi dan deregulasi peraturan perundang-undangan; dan
4. tersusunnya data dukung dalam rangka pengukuran IKK dan penilaian IRH.

Evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan pekerjaan inti dari reformasi legislasi (*legislation/regulatory reform*). Melalui evaluasi, keseluruhan peraturan ditinjau dan dievaluasi pelaksanaannya.

Melalui evaluasi dilakukan penilaian apakah suatu peraturan perundang-undangan masih relevan dan berdampak positif bagi kehidupan masyarakat dan apakah pelaksanaannya tidak menimbulkan masalah. Berdasarkan hasil evaluasi tersebut dapat dilakukan perbaikan dan penyederhanaan legislasi berupa pencabutan, perubahan, atau penggabungan peraturan perundang-undangan.³⁵

³⁵ Sekretariat Kabinet, “Pemanfaatan Hasil Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan,” <https://setkab.go.id/>

Hasil evaluasi juga merupakan bagian dari rantai pembentukan peraturan perundang-undangan yakni sebagai timbal balik (*feedback*) bagi penyusunan peraturan yang baru. Perumusan rekomendasi dilakukan untuk memberikan solusi dari permasalahan yang ada dalam peraturan perundang-undangan, berupa tindak lanjut apa yang harus diambil atas hasil analisis terhadap suatu peraturan perundang-undangan.

Rekomendasi dapat diberikan berdasarkan tinjauan dari aspek sub sistem hukum, untuk keperluan kebijakan ke depan, misalnya terhadap substansi hukumnya, struktur hukumnya maupun budaya hukumnya.³⁶ Rekomendasi diberikan dalam rangka memberikan solusi terhadap peraturan

pemanfaatan-hasil-evaluasi-peraturan-perundang-undangan/, diakses tanggal 18 Desember 2023.

³⁶ *Pedoman Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), hlm. 15,

perundang-undangan yang sudah dievaluasi, baik terhadap pasal per pasalnya, maupun terhadap peraturan perundang-undangan secara keseluruhan. Rekomendasi dapat berupa pernyataan untuk dicabut, diubah, tetap dan/atau tindakan lain dalam rangka efektivitas pelaksanaan norma peraturan perundang-undangan yang dievaluasi.

Dalam rangka menindaklanjuti rekomendasi hasil evaluasi peraturan perundang-undangan, dapat digunakan alat bantu berupa pembobotan, sehingga dapat diketahui urgensi untuk segera ditindaklanjuti.³⁷

Dalam menindaklanjuti rekomendasi hasil evaluasi ini dibagi dalam tiga kategori, yaitu: 1) Sangat Mendesak; 2) Mendesak; dan 3) Tidak Mendesak.³⁸ Kategori ini dapat dijadikan patokan untuk menentukan prioritas pengajuan perubahan/pencabutan peraturan perundang-

³⁷ *Ibid.*, hlm. 16.

³⁸ *Ibid.*

undangan apakah pada tahun berjalan, tahun berikutnya atau dimasukkan dalam daftar program perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan (seperti daftar Program Legislasi Nasional, Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, Program Penyusunan Peraturan Presiden, dan Program Pembentukan Peraturan Menteri).

Selain kategori sebagaimana disebutkan di atas, penentuan skala prioritas dapat juga didasarkan pada parameter antara lain:

- a. periode lamanya suatu undang-undang telah diberlakukan (*periodic review*);
- b. isu hukum aktual;
- c. aspirasi publik atau pihak pemangku kepentingan;
- d. usulan dari kementerian/lembaga pemerintah non-kementerian; dan
- e. adanya Putusan Mahkamah Konstitusi.³⁹

³⁹ Ade Irawan Taufik, *op.cit.*, hlm. 293.

BAB IV Pelaksanaan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Sektor

A. Pengertian

Evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral adalah proses penilaian menyeluruh terhadap keberhasilan, kelayakan, dan dampak dari regulasi-regulasi yang dikeluarkan dalam suatu sektor

tertentu. Evaluasi ini dapat dilakukan oleh pemerintah, lembaga independen, atau pihak terkait lainnya dalam rangka memastikan efektivitas & relevansi implementasi peraturan-peraturan tersebut. Pengertian evaluasi peraturan perundang-undangan dalam Undang-Undang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan sendiri dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 14 yakni dalam definisi pemantauan dan peninjauan yang merupakan kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang



<https://Voxco.com>

berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁴⁰ Merujuk pada definisi tersebut, evaluasi peraturan perundang-undangan sebagai suatu proses penilaian, merupakan bagian dari peninjauan dan pemantauan.

Pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral merujuk pada langkah-langkah yang diambil baik oleh pemerintah, lembaga independen, atau pihak terkait lainnya untuk menilai dan mengevaluasi efektivitas, dampak, dan keberhasilan peraturan-peraturan yang berlaku di suatu sektor tertentu. Langkah-langkah tersebut dilakukan secara sistematis yang bertujuan untuk meningkatkan kualitas peraturan, memastikan kepatuhan dengan kebijakan

⁴⁰ *Pedoman Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), hlm. 7.

pemerintah, serta mengidentifikasi dan mengatasi masalah yang mungkin muncul selama pelaksanaan evaluasi.

Pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan secara cermat dan profesional serta pemilihan metode yang tepat dalam menganalisisnya akan menghasilkan rancangan peraturan yang memenuhi syarat sebagai rancangan perundang-undangan yang baik. Salah satu cerminan peraturan perundang-undangan yang baik adalah selain melahirkan ketaatan kepada kaidah hukum, juga melahirkan ketaatan kepada kaidah moral.

Menurut pendapat Lon Fuller,⁴¹ terdapat delapan moral hukum internal (delapan prinsip legalitas) yang harus diwujudkan oleh hukum, yaitu: a) adanya peraturan yang dicipta terlebih dahulu, tidak ada keputusan-keputusan secara *ad-hoc* atau tindakan-tindakan yang bersifat

⁴¹ Salman Luthan, "Dialektika Hukum dan Moral Dalam Perspektif Filsafat Hukum," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustu*, Vol. 16, No. 4, 2012, hlm. 517.

arbiter; b) peraturan yang diumumkan secara layak; c) peraturan tidak boleh berlaku surut; d) perumusan peraturan dapat dimengerti oleh rakyat (jelas dan rinci); e) hukum sebagai suatu hal yang mungkin untuk dijalankan; f) tidak terdapat pertentangan antara satu peraturan dengan peraturan yang lain; g) peraturan tidak boleh sering diubah (bersifat tetap), dan; h) adanya kesesuaian antara tindakan pejabat hukum dengan peraturan yang telah dibuat.

Peraturan perundang-undangan yang baik merupakan pondasi bagi negara hukum dalam menjamin hak-hak warga negaranya, melakukan pembatasan terhadap kekuasaan penguasa, serta menjamin kepastian hukum dan keadilan sosial dalam mewujudkan kesejahteraan untuk seluruh masyarakat.

B. Model Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Sektor

1. Metode *Corruption Risk Assessment* (CRA)

Corruption Risk Assessment (CRA) atau Penilaian Risiko Korupsi adalah instrumen pencegahan korupsi yang mengadopsi Komisi Anti Korupsi dan Hak Sipil Korea Selatan (*Anti-Corruption and Civil Rights Commision*).⁴² CRA merupakan instrumen untuk menganalisis dan menilai faktor-faktor penyebab korupsi dalam suatu peraturan perundang-undangan, baik pada saat peraturan tersebut masih dalam bentuk rancangan maupun yang sudah ditetapkan. CRA dapat digunakan sebagai alat (diagnostik) yang berupaya

⁴² Bariroh Barid, Deni Rifky Purwana, Julius Ferdinand, Sarah Azzahwa, *Metode CRA dalam Pencegahan Korupsi Melalui Perbaikan Regulasi: Pembelajaran Korea Selatan*, (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2020), hlm. 1.

mengidentifikasi kelemahan dalam sistem yang dapat memberikan peluang terjadinya korupsi. Metode ini dimaksudkan untuk memeriksa, menganalisis, dan mengidentifikasi kemungkinan kelemahan yang berpotensi menimbulkan korupsi, baik karena faktor kebijakan, peraturan, maupun prosedur yang diterapkan.

CRA merupakan sebuah proses dengan tujuan untuk meningkatkan level integritas (resistensi terhadap korupsi dan perilaku tidak etis) suatu institusi atau lembaga dengan mengidentifikasi faktor-faktor risiko yang dapat memfasilitasi terjadinya korupsi, serta mengembangkan dan menerapkan langkah-langkah untuk mengurangi atau menghilangkan faktor-faktor dan risiko tersebut.⁴³ CRA

⁴³ *Regional Anti-Corruption Initiative, Corruption Risk Assessment (CRA)*, <https://rai-see.org/what-we-do/see-tac/cra/>, diakses tanggal 27 Desember 2023.

merupakan alat (diagnostik) yang berupaya mengidentifikasi kelemahan dalam sistem yang dapat memberikan peluang terjadinya korupsi. Hal ini berbeda dari metode penilaian korupsi lainnya dimana CRA berfokus pada potensi daripada persepsi, keberadaan atau tingkat korupsi. Pada intinya, penilaian risiko cenderung melibatkan beberapa tingkat evaluasi tentang kemungkinan terjadinya korupsi dan/atau dampaknya akan terjadi jika itu terjadi.⁴⁴

CRA dilakukan dengan menilai sebuah regulasi melalui aspek dan kriteria yang telah ditentukan dimana aspek dan kriteria ini dinilai sebagai faktor-faktor yang dianggap dapat menjadi peluang bagi pihak-pihak tertentu untuk

⁴⁴ Patriawati Narendra, Mari Kita Mengenal *Corruption Risk Assesment* (CRA), https://utama.tegalkab.go.id/news/view/artikel/mari_kita_mengenal_corruption_risk_assesment_cra_20201210122347, diakses tanggal 27 Desember 2023.

melakukan korupsi. Aspek penilaian risiko korupsi dalam CRA meliputi:⁴⁵

- a. Aspek Kepatuhan;
- b. Aspek Pelaksanaan;
- c. Aspek Administrasi; dan
- d. Aspek Kontrol Korupsi.

Kriteria pada masing-masing aspek penilaian adalah sebagai berikut:

Aspek	Kriteria	Penjelasan
Aspek Kepatuhan	Rasionalitas beban kepatuhan	Kriteria ini menentukan apakah beban kepatuhan (misalnya biaya yang dibebankan pada pengguna regulasi) adalah rasional dan tidak berlebihan jika dibandingkan dengan peraturan serupa
	Kecukupan peraturan disiplin	Kriteria ini menentukan apakah tingkat sanksi atas pelanggaran

⁴⁵ *Ibid.*, hlm. 14.

Aspek	Kriteria	Penjelasan
		hukum cukup memadai & juga tidak berlebihan dibandingkan dengan undang-undang sejenis
	Risiko pemberian perlakuan istimewa	Kriteria ini menentukan apakah dalam peraturan terdapat perlakuan istimewa/manfaat khusus yang diberikan untuk perusahaan, organisasi, atau orang tertentu.
Aspek Pelaksanaan	Dasar pengambilan keputusan yang objektif	Kriteria ini menentukan apakah peraturan yang mengandung diskresi telah dinyatakan dengan cara yang jelas, pasti, konkret, dan objektif. Kriteria ini digunakan untuk menilai ada tidaknya mekanisme kontrol untuk mencegah penggunaan diskresi yang berlebihan.

Aspek	Kriteria	Penjelasan
	Transparansi & akuntabilitas pemberian tugas pada pihak lain	Kriteria ini menentukan apakah pemberian kepercayaan pemerintah kepada pihak lain telah diatur dengan jelas
	Risiko salah alokasi atau penyalahgunaan bantuan pemerintah	Kriteria ini menentukan apakah ada redundansi dalam bantuan keuangan dan risiko pemborosan anggaran.
Administrasi	Aksesibilitas	Kriteria ini menentukan apakah tersedia ruang/ akses yang memadai bagi pemangku kepentingan yang terkait sebuah peraturan
	Keterbukaan	Kriteria ini menentukan apakah informasi tentang proses administrasi telah diinformasikan dengan memadai kepada para pemangku kepentingan dan publik.

Aspek	Kriteria	Penjelasan
	Kejelasan dalam penyelenggaraan layanan publik dan proses administrasi	Kriteria ini menentukan apakah pemohon/ pengguna layanan dapat dengan mudah memahami & memperoleh kejelasan tentang prosedur administrasi
Pengendalian korupsi	Risiko konflik kepentingan	Kriteria ini untuk menentukan apakah ada standar, prosedur, atau mekanisme untuk mencegah situasi konflik kepentingan
	Keandalan mekanisme antikorupsi	Kriteria ini untuk menentukan apakah diperlukan penyusunan mekanisme kontrol terhadap korupsi atau penerapan regulasi antikorupsi untuk mencegah risiko korupsi yang diakibatkan oleh penerapan undang-undang dan peraturan lainnya

Beberapa tujuan penggunaan CRA yakni:

- a. mencegah terjadinya korupsi dengan menghilangkan celah korupsi pada suatu regulasi;
- b. memberikan dasar penyusunan kebijakan antikorupsi yang efektif dengan menganalisis dan menilai penyebab korupsi pada sebuah regulasi; dan
- c. meningkatkan keandalan kebijakan antikorupsi dengan menerapkan kriteria penilaian dan meningkatkan transparansi prosedur administrasi dalam menyusun regulasi.

Selain daripada 4 (empat) aspek penilaian risiko korupsi, CRA mengeksplorasi indikator mengenai apakah kerangka kerja hukum dan metodologis untuk penilaian risiko korupsi telah diadopsi dan diimplementasikan di lembaga-lembaga publik. Indikator ini memperhitungkan seberapa sistematis

praktik tersebut, apakah sudah menjadi bagian integral dari kegiatan organisasi, dan apakah didanai secara memadai dan dilakukan secara teratur.⁴⁶ Metode CRA dikembangkan dari 5 (lima) indikator yaitu: kebijakan (*policy*), integritas (*integrity*), akuntabilitas (*accountability*), transparansi (*transparency*), dan pemantauan (*monitoring*).⁴⁷ Indikator kebijakan diartikan sebagai ukuran dari suatu formulasi kebijakan yang diharapkan untuk mengurangi risiko korupsi pada suatu institusi. Indikator kedua dilakukan melalui penilaian integritas yang membantu memberikan umpan balik mengenai apakah suatu upaya dalam memberantas korupsi sudah

⁴⁶ *Ibid.*

⁴⁷ Wan Mohammad Taufik Wan Abdullah, Nurul Nadiah Ahmad, dan Akmalia Mohamad Ariff, "Combating Corruption for Sustainable Public Service in Malaysia: Smart Governance Matrix and Corruption Risk Assesment," *Journal of Sustainability Science and Management Special Issue*, No. 4, 2018, hlm. 5.

efektif atau tidak. Indikator ini memberikan justifikasi agar suatu penyesuaian dapat dilakukan secara sistematis. Indikator ketiga, akuntabilitas menjadi hal penting sebagaimana hal ini berkaitan dengan tanggung jawab dari setiap pejabat publik seperti dalam pembentukan, pelaksanaan, dan penegakan hukum. Indikator keempat, transparansi mensyaratkan penyebaran informasi yang akurat, tepat waktu, dan bermanfaat. Indikator kelima yaitu pemantauan yang merupakan alat untuk mengawasi korupsi. Keterlibatan setiap anggota institusi mendukung pemantauan informasi penting yang memungkinkan terjadinya sistem saling kontrol dan seimbang (*check and balance*) dalam upaya pengendalian korupsi. Hal ini pada akhirnya kan memberikan kemampuan yang lebih baik untuk memantau risiko korupsi terhadap suatu institusi.

2. Daftar Periksa Kebijakan Persaingan Usaha

Berdasarkan ketentuan Pasal 35 huruf e Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, mengamanatkan kepada Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU) untuk melaksanakan tugas memberikan saran dan pertimbangan terhadap kebijakan Pemerintah, apabila KPPU memandang kebijakan Pemerintah tersebut menjadi sumber terjadinya praktek monopoli dan/atau persaingan usaha tidak sehat. Oleh karena itu, KPPU memiliki tugas pengawasan terhadap Undang-Undang dan Peraturan Kebijakan baik Pemerintah Pusat maupun Pemerintah Daerah dalam perspektif persaingan usaha.

Untuk melakukan tugas pengawasan tersebut, KPPU mengem-

bangkan *tools/* alat periksa Rancangan Peraturan Perundang-undangan/Rancangan Peraturan Kebijakan atau Peraturan Perundang-undangan/ Peraturan Kebijakan di sektor ekonomi yang digunakan untuk melakukan identifikasi sedini mungkin kesesuaian substansi Rancangan Peraturan Perundang-undangan/Rancangan Peraturan Kebijakan atau Peraturan Perundang-undangan/ Peraturan Kebijakan di sektor ekonomi dengan substansi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat. Alat periksa tersebut adalah *Competition Checklist* atau Daftar Periksa Kebijakan Persaingan Usaha (DPKPU).

DPKPU ini merupakan Daftar Periksa yang disusun KPPU berdasarkan best practice dengan memperhatikan ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat terkait kepentingan nasional sebagaimana diatur dalam Pasal 50 dan Pasal 51 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

Daftar Periksa dalam DPKPU ini terdiri atas 4 (empat) daftar periksa utama yakni:

a. Daftar Periksa I

Berisi daftar pertanyaan untuk memeriksa Rancangan Peraturan Perundang-undangan/Rancangan Peraturan Kebijakan atau Peraturan Perundang-undangan/Peraturan Kebijakan di sektor ekonomi yang tidak dikecualikan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat atau Rancangan Peraturan Perundang-undangan/Rancangan Peraturan Kebijakan atau Peraturan Perundang-undangan/

Peraturan Kebijakan di sektor ekonomi yang tidak memberikan hak monopoli atau pembatasan pelaku usaha.

b. Daftar Periksa II

Berisi daftar pertanyaan untuk memeriksa Rancangan Peraturan Perundang-undangan/ Rancangan Peraturan Kebijakan atau Peraturan Perundang-undangan/ Peraturan Kebijakan di sektor ekonomi yang dikecualikan dalam ketentuan Pasal 50 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.

c. Daftar Periksa III

Berisi daftar pertanyaan untuk memeriksa Rancangan Peraturan Perundang-undangan/Rancangan Peraturan Kebijakan atau Peraturan Perundang-undangan/Peraturan Kebijakan di sektor ekonomi yang

memberikan hak monopoli atau pembatasan pelaku usaha.

d. Daftar Periksa IV

Berisi daftar pertanyaan untuk memeriksa Rancangan Peraturan Perundang-undangan/Rancangan Peraturan Kebijakan atau Peraturan Perundang-undangan/Peraturan Kebijakan di sektor ekonomi yang memberikan perlindungan kepada pelaku usaha tertentu pada sektor tertentu.

3. Parameter Kesetaraan Gender dalam Peraturan Perundang-undangan

Untuk mengetahui dan mengidentifikasi pengintegrasian perspektif gender dalam peraturan perundang-undangan, Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak menyusun metode pengukuran melalui alat analisis Parameter Kesetaraan Gender untuk

memastikan bahwa suatu peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya telah memenuhi unsur-unsur kesetaraan gender atau dapat dikategorikan Responsif Gender. Parameter tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Nomor 6 tahun 2023 tentang Parameter Kesetaraan Gender Dalam Peraturan Perundang-Undangan dan Instrumen Hukum Lainnya.

Parameter kesetaraan gender terdiri dari parameter kunci dan pertanyaan kunci. Parameter kunci merupakan dasar ukuran yang digunakan untuk mengukur apakah suatu peraturan perundang-undangan dan instrumen hukum lainnya telah responsif gender. Parameter kunci tersebut kemudian diuraikan dalam bentuk pertanyaan kunci yang terdiri dari pertanyaan-pertanyaan yang dapat

menggambarkan perspektif gender dalam peraturan perundang-undangan. Parameter kunci peraturan perundang-undangan responsif gender dapat diuraikan sebagai berikut:

Parameter Kunci	Indikator
Materi Muatan tidak memuat bentuk ketidakadilan gender	a. Beban Ganda Pemberlakuan tanggung jawab yang tidak seimbang sehingga mengakibatkan salah satu jenis kelamin mengalami beban yang lebih banyak dibandingkan jenis kelamin lainnya dalam waktu dan situasi yang sama atau hampir sama. b. Stereotip atau Pelabelan Berbasis Gender Pengkategorisasian terhadap kesan dan keyakinan pada karakter, sifat, dan citra yang didasarkan pada jenis kelamin seseorang secara berbeda.

Parameter Kunci	Indikator
	c. Subordinasi atau Penomorduaan Berbasis Gender Pandangan dan sikap yang menempatkan seorang lebih rendah, tidak penting, atau inferior karena jenis kelaminnya. Pandangan ini sering dihubungkan dengan aspek lain yang bersifat pelabelan atau stereotip berbasis Gender. d. Kekerasan Berbasis Gender Perbuatan kekerasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Perundang-undangan yang disebabkan oleh peran pelabelan berdasarkan jenis kelamin, yang mengingkari martabat manusia dan hak atas diri sendiri yang berdampak pada fisik, psikis, dan seksual baik yang dilakukan di ranah publik maupun kehidupan pribadi.

Parameter Kunci	Indikator
	e. Marginalisasi atau Peminggiran Berbasis Gender Tindakan membatasi, mengurangi, atau menghalangi seseorang yang berakibat pada berkurang atau hilangnya akses, peluang, dan partisipasi dalam segala aspek kehidupan karena jenis kelaminnya.
Memenuhi Akses, Partisipasi, Kontrol, dan Manfaat	a. Akses Mempertimbangkan bagaimana perempuan dan laki-laki termasuk dengan kerentanannya memperoleh kesempatan yang setara untuk setiap sumber daya dan informasi yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan dan Instrumen Hukum Lainnya. b. Partisipasi Perempuan dan laki-laki termasuk dengan

Parameter Kunci	Indikator
	kerentanannya dapat berpartisipasi atau turut berperan, ikut serta, dan terlibat aktif, termasuk dalam proses pengambilan keputusan. c. Kontrol Perempuan dan laki-laki memiliki hak yang sama untuk proses pengambilan keputusan ke dalam penguasaan sumber daya. Hasil analisis Gender sering menunjukkan bahwa perempuan pada umumnya berada di posisi yang dikontrol oleh pihak yang dominan atau memiliki relasi kuasa Gender yang lebih tinggi. d. Manfaat Manfaat merupakan guna, faedah, dan keuntungan yang dinikmati seseorang terhadap sumber daya atau hasil-hasil pembangunan. Manfaat harus

Parameter Kunci	Indikator
	dilihat dari parameter sejauh mana perempuan dan laki-laki, dengan berbagai situasi spesifiknya, memperoleh manfaat yang setara.

C. Ruang Lingkup

Ruang lingkup evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral ini mencakup jenis peraturan perundang-undangan tingkat pusat. Evaluasi peraturan perundang-undangan yang dilakukan adalah evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan yang telah diundangkan (*ex-post*). Peraturan perundang-undangan tingkat pusat yang dievaluasi meliputi:

1. Undang-Undang (UU);
2. Peraturan Pemerintah (PP);
3. Peraturan Presiden (Perpres); dan/atau
4. Peraturan Menteri (Permen).

Ruang lingkup jenis Peraturan perundang-undangan yang akan dilakukan evaluasi, menggunakan kriteria sebagai berikut:

1. kebijakan yang sifatnya mengatur publik secara luas (bersifat eksternal); dan
2. kebijakan yang tidak bersifat rutin atau tidak ditetapkan berdasarkan periodisasi atau tahun anggaran tertentu.

D. Tahapan

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan mengamanatkan bahwa kegiatan evaluasi dilaksanakan dalam 3 (tiga) tahap, yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan, dan tahap tindak lanjut. Ketentuan tentang evaluasi peraturan perundang-undangan diatur masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.⁴⁸

⁴⁸ Pasal 95B Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Secara lebih rinci, tahapan yang perlu dilakukan dalam rangka melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral sebagai berikut:

1. Tahap Perencanaan

Dalam tahap perencanaan, langkah-langkah yang dilakukan yaitu:

- a. Konsultasi Pemangku Kepentingan dan Masyarakat

Secara umum tujuan dilakukan konsultasi kepada pihak-pihak terkait dengan suatu peraturan perundang-undangan yang akan dilakukan evaluasi adalah untuk mendalami permasalahan yang timbul dan akar permasalahan penyebab terjadinya masalah tersebut. Pada tahap ini dapat dilakukan klarifikasi apakah masyarakat memiliki persepsi yang sama terhadap masalah yang akan dievaluasi. Konsultasi dapat dilaksanakan dalam bentuk *focus group discussion*, rapat koordinasi, survei,

wawancara atau kegiatan lainnya yang dapat mencapai tujuan pendalaman permasalahan terhadap peraturan perundang-undangan yang akan dilakukan evaluasi.

b. Penyusunan Program Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan

Setelah mendalami dan memetakan permasalahan terhadap peraturan perundang-undangan yang akan dilakukan evaluasi, selanjutnya perlu disusun suatu program perencanaan evaluasi peraturan perundang-undangan. Program evaluasi peraturan perundang-undangan berisi daftar peraturan perundang-undangan sektoral yang akan dievaluasi untuk suatu periode tertentu serta memuat daftar permasalahan yang akan dievaluasi yang telah dihasilkan pada tahap konsultasi pemangku kepentingan dan

masyarakat. Penyusunan program evaluasi peraturan perundang-undangan ini sebagai pedoman dan pengendali kegiatan evaluasi peraturan perundang-undangan, serta sebagai kertas kerja para pemangku kebijakan dalam memastikan kegiatan evaluasi dapat dilakukan secara terukur dan terarah.

c. Pembentukan Tim

Dalam tahap terakhir perencanaan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral, langkah yang perlu dilakukan adalah membentuk tim kerja program evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral. Tim dapat terdiri dari Pejabat Fungsional Perancang Peraturan Perundang-Undangan, Analis Hukum, Analis Kebijakan, dan Pejabat Fungsional lain yang terkait dengan pengaturan dalam peraturan perundang-undangan yang akan dilakukan evaluasi.

Pembentukan tim ini bertujuan untuk mendukung terlaksananya program evaluasi secara efektif dan sesuai dengan kertas kerja yang telah ditetapkan dalam program evaluasi peraturan perundang-undangan.

2. Tahap Pelaksanaan

Dalam tahap pelaksanaan, langkah-langkah yang dilakukan yaitu:

a. Pengumpulan Data

Pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral memerlukan data yang terkait dengan permasalahan dan/atau peraturan perundang-undangan yang telah ditentukan. Pada langkah ini harus dilakukan inventarisasi data peraturan perundang-undangan terkait yang akan dievaluasi serta data permasalahan faktual yang terjadi sehubungan dengan peraturan perundang-undangan yang

dilakukan evaluasi tersebut. Pengumpulan data ini dapat dilakukan melalui metode pengumpulan data primer (hasil wawancara, kuesioner, survey dll) dan/atau metode pengumpulan data sekunder (studi kepustakaan dll).

b. Evaluasi

Setelah melakukan inventarisasi, langkah berikutnya adalah melakukan evaluasi terhadap peraturan perundang-undangan, dengan menggunakan 5 (lima) variabel yang didalamnya memuat indikator-indikator penilaian evaluasi. 5 (lima) variabel tersebut meliputi:

- 1) Kepatuhan;
- 2) Disharmoni Pengaturan;
- 3) Efektivitas;
- 4) Kejelasan Rumusan; dan
- 5) Ekonomi Berkeadilan.

c. Penyusunan Laporan Hasil Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Sektoral dan Rekomendasi

Pada langkah ini hasil penilaian evaluasi berdasarkan 5 (lima) variabel evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral dituangkan dalam bentuk laporan hasil evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral dan rekomendasi. Adapun rekomendasi yang dapat diberikan dalam laporan hasil evaluasi meliputi:

- 1) Perlu dilakukan pencabutan/penggantian;
- 2) Perlu dilakukan revisi/perubahan terhadap substansi dan materi muatan tertentu; atau
- 3) Tidak melakukan tindakan pencabutan atau perubahan (*do nothing*), namun memberikan alternatif tindakan lain di luar kerangka peraturan perundang-

undangan, seperti intervensi pemerintah dalam bentuk sosialisasi atau kampanye yang bersifat *non-regulatory*.

3. Tahap Tindak Lanjut

Pada tahapan ini, tindak lanjut yang dilakukan berdasarkan laporan hasil evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral dan rekomendasi yang diberikan. Tindak lanjut terhadap rekomendasi penggantian atau perubahan peraturan perundang-undangan yang dievaluasi dapat dituangkan dalam program legislasi peraturan perundang-undangan sektor terkait.

E. Variabel

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
1	Kepatuhan	Rasionalitas beban kepatuhan	Kriteria ini menentukan apakah beban kepatuhan (misalnya biaya yang dibebankan pada pengguna regulasi) adalah rasional dan tidak berlebihan jika dibandingkan dengan peraturan serupa.
		Kecukupan peraturan disiplin	Kriteria ini menentukan apakah tingkat sanksi atas pelanggaran hukum cukup memadai dan juga tidak berlebihan dibandingkan dengan peraturan perundang-undang sejenis.
		Risiko pemberian perlakuan istimewa	Kriteria ini menentukan apakah dalam peraturan terdapat perlakuan istimewa

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
			atau manfaat khusus yang diberikan untuk perusahaan, organisasi, atau orang tertentu.
2	Disharmoni Pengaturan	Disharmoni kewenangan	Kriteria ini menentukan apakah suatu peraturan mengatur mengenai kewenangan yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang dilaksanakan oleh subjek yang berbeda. Sehingga ada pengaturan mengenai kewenangan yang tidak konsisten atau saling bertentangan.
		Disharmoni hak	Kriteria ini menentukan apakah suatu peraturan mengatur mengenai hak yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
			diberikan kepada subjek yang berbeda. Sehingga ada pengaturan mengenai pemberian hak yang tidak konsisten atau saling bertentangan.
		Disharmoni Kewajiban	Kriteria ini menentukan apakah suatu peraturan mengatur mengenai kewajiban yang sama pada 2 (dua) atau lebih peraturan yang dibebankan kepada subjek yang berbeda. Sehingga ada pengaturan mengenai kewajiban yang tidak konsisten atau saling bertentangan.
		Disharmoni Definisi atau Konsep	Kriteria ini menentukan apakah suatu peraturan memiliki perbedaan definisi ataupun konsep di antara dua

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
			peraturan perundang-undangan atau lebih terhadap objek yang sama.
3	Efektivitas	Rasio beban dan manfaat (<i>cost and benefit ratio</i>)	Kriteria ini menentukan apakah suatu peraturan membawa manfaat bagi masyarakat atau para pemangku kepentingan. Perhitungan manfaat (<i>benefit ratio</i>) harus lebih besar daripada beban/biaya (<i>cost</i>) atau nilai <i>benefit ratio</i> terhadap <i>cost</i> harus di atas angka 1 ($B/C > 1$)
		Relevansi dengan situasi saat ini	Kriteria ini menentukan apakah pengaturan dalam suatu peraturan masih relevan untuk diberlakukan secara efisien. Relevansi suatu pengaturan contohnya dapat

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
			diukur dengan mempertimbangkan aspek sosial dan budaya, perkembangan teknologi, perlindungan lingkungan, dll.
		Relevansi dengan hukum yang berlaku secara internasional	Kriteria ini menentukan apakah pengaturan dalam suatu peraturan telah selaras dengan ratifikasi, konvensi, perjanjian, traktat, atau kebiasaan internasional.
		Kekosongan pengaturan	Kriteria ini menentukan apakah pengaturan dalam suatu peraturan dapat mengisi kekosongan hukum dalam hal belum ada peraturan perundang-undangan yang mengatur.

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
		Pengaduan Masyarakat (<i>Public Complaint</i>)	Kriteria ini menentukan apakah pembuat peraturan menyediakan ruang pengaduan/ sarana pengaduan baik yang bersifat langsung maupun tidak langsung dengan memanfaatkan media atau non-media.
		Pengawasan	Kriteria ini menentukan apakah pembuat peraturan mempunyai instrumen monitoring dan evaluasi, contohnya melalui SOP yang harus ditindaklanjuti oleh pengawas.
4	Kejelasan Rumusan	Kesesuaian dengan sistematika dan teknik penyusunan peraturan	Kriteria ini menentukan apakah rumusan suatu peraturan disusun sesuai dengan teknis penyusunan sebagaimana diatur dalam Lampiran II Undang-

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
		perundang-undangan	Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
		Penggunaan bahasa, istilah, dan kata	Kriteria ini menentukan apakah rumusan suatu peraturan telah disusun secara tepat, bersifat konsisten, dan tidak menimbulkan ambiguitas atau multitafsir.
5	Ekonomi Berkeadilan	Prinsip Persaingan Usaha yang Sehat	Kriteria ini menentukan apakah rumusan suatu peraturan disusun dengan memperhatikan prinsip persaingan usaha yang sehat, antara lain: 1. Tidak memberikan perlakuan khusus (<i>privilege</i>) bagi satu atay beberapa subjek tertentu saja;

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
			2. Tidak menimbulkan pembatasan kemampuan bersaing dari pelaku usaha tertentu dalam satu komoditas atau pasar; dan 3. Telah memberikan perlindungan bagi pelaku usaha kecil dari persaingan tidak sebanding dengan pelaku usaha besar atau pun berupa perlindungan bagi pelaku usaha besar/nasional dalam bentuk penetapan Standar Nasional Indonesia (SNI).
		Kemudahan Berusaha	Kriteria ini menentukan apakah suatu peraturan dapat memberikan

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
			kemudahan sistem berusaha (<i>ease of doing business</i>) bagi subjek pengaturannya. Kriteria ini dapat diukur melalui: 1. Peraturan tersebut telah menghilangkan hambatan dalam memulai usaha baik dalam spek prosedur, waktu, maupun biaya; 2. Peraturan tersebut telah mencerminkan kebijakan afirmatif bagi UMKM; 3. Peraturan tersebut telah memberikan kemudahan akses pembiayaan usaha bagi UMKM.

No	Variabel	Kriteria	Penjelasan
		Keberpihak-an kelompok sasaran utama	Kriteria ini menentukan apakah suatu peraturan telah memberikan manfaat sebesar-besarnya kepada subjek atau kelompok sasaran utama dalam peraturan tersebut.
		Kesetaraan hak dalam berusaha	Kriteria ini menentukan apakah suatu peraturan telah memberikan kesetaraan hak dalam mendapatkan akses, berpartisipasi dan mendapatkan manfaat sebesar-besarnya dalam kegiatan berusaha, tanpa memandang gender atau kelompok tertentu.

F. Metode dan Mekanisme Analisis Data

Metode evaluasi peraturan perundang-undangan merujuk pada metode penelitian hukum pada umumnya, yaitu menggunakan metode penelitian normatif sekaligus penelitian empiris untuk memperkuat analisis data berdasarkan fakta di lapangan. Analisis data dilakukan secara deskriptif kualitatif maupun kuantitatif sesuai dengan kebutuhan. Mekanisme kerja dalam metode penelitian hukum dilakukan dengan mengumpulkan, mengorganisir, dan menggambarkan aturan hukum dan menawarkan penjelasan tentang pentingnya penerapan sumber hukum yang memuat aturan tersebut.⁴⁹

Dalam hal dilakukan analisis data kuantitatif, dapat diberikan pembobotan nilai terhadap variabel dan kriteria sehingga diperoleh hasil penilaian dan rekomendasi tindak lanjut. Jika

⁴⁹ Michael Salter dan Julie Mason, *Writing Law Dissertations, An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research*, (Edinburgh: Pearson Education Limited, 2007), hlm. 49.

mengacu Pedoman Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan, maka penentuan kategorisasi tindak lanjut ditentukan oleh 3 (tiga) aspek, yaitu:⁵⁰

1. jumlah pasal yang bermasalah,
2. bobot nilai masing-masing dimensi, dan
3. dampak yang ditimbulkan.

Apabila terdapat banyak pasal yang bermasalah, penilaian bobot dimensi yang besar, dan berdampak signifikan terhadap pelaksanaan peraturan, maka dapat diberikan rekomendasi tindak lanjut yang sangat mendesak, baik untuk dicabut atau diubah. Sebaliknya, apabila tidak banyak pasal yang bermasalah, penilaian bobot dimensi kecil, dan dampak yang ditimbulkan tidak signifikan, maka dapat diberikan rekomendasi tindak lanjut yang

⁵⁰ Pedoman Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2019), hlm. 16.

mendesak atau tidak mendesak, baik untuk diubah secara minor atau tetap dengan norma yang ada.

BAB V Penutup

Buku panduan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral ini merupakan acuan bagi pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan dalam mengevaluasi keberlakuan peraturan perundang-undangan. Melalui proses evaluasi tersebut diharapkan dapat dinilai sejauh mana suatu peraturan perundang-undangan mampu memenuhi tujuan yang dikehendaki.

Metode dan mekanisme evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral dalam buku panduan ini disusun berdasarkan landasan teoretis, pengalaman praktik baik (*best practices*), dan kebutuhan empiris dengan tujuan melakukan penataan peraturan perundang-undangan secara berkelanjutan.

Melalui evaluasi peraturan perundang-undangan, diharapkan para pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan di berbagai sektor mampu mengidentifikasi kekurangan, menyesuaikan



<https://depositphotos.com/>

kebijakan yang ada, serta menciptakan peraturan perundang-undangan yang lebih adaptif dan reponsif dengan dinamika kebutuhan masyarakat.

Semoga buku panduan ini bermanfaat sebagai panduan praktis dalam melakukan evaluasi peraturan perundang-undangan, tidak hanya bagi pembuat kebijakan dan pemangku kepentingan namun termasuk kelompok masyarakat lainnya seperti akademisi, praktisi, mahasiswa, dan masyarakat pada umumnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Bariroh Barid, Deni Rifky Purwana, Julius Ferdinand, dan Sarah Azzahwa, *Metode CRA dalam Pencegahan Korupsi Melalui Perbaikan Regulasi: Pembelajaran Korea Selatan*, (Jakarta: Komisi Pemberantasan Korupsi, 2020).

Bernard L Tanya, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi* (Yogyakarta: Genta Publisng, 2013).

Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* [Teori Umum tentang Hukum dan Negara], cet. 8, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, (Bandung: Nusa Media, 2013).

Jeremy Bentham, *An Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, (Ontario: Batoche Books Kitchener, 2001).

Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-Undangan 1: Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, ed. Revisi, cet. 24, (Yogyakarta: PT. Kanisius, 2020).

Michael Salter dan Julie Mason, Writing Law Dissertations, An Introduction and Guide to the Conduct of Legal Research, (Edinburgh: Pearson Education Limited, 2007).

Panduan Pembuatan Kebijakan (Perda Ramah Investasi), (Jakarta: Ford Foundation dan Komite Pemantauan Pelaksana Otonomi Daerah, 2013).

Riant Nugroho, *Metode Penelitian Kebijakan*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2014).

Widayati, *Negara Hukum, Konstitusi, dan Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, (Semarang: Unissula Press, 2016).

Moh Mahfud, MD, *Konstitusi dan Hukum Dalam Kontroversi Isu*, (Jakarta: Rajawali Press, 2009).

Jurnal

Abdul Hakim, "Menakar Rasa Keadilan pada Putusan Hakim Perdata terhadap Pihak Ketiga yang Bukan Pihak berdasarkan Perspektif Negara Hukum Pancasila," *Jurnal Hukum dan Peradilan*, Vol. 6, No. 3, 2017.

- Adam Podgorecki, "Law and Social Engineering," *Human Organization*, Vol. 21, No. 3, 1962.
- Ade Irawan Taufik, "Gagasan Mekanisme Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-undangan (*The Ideas of Monitoring and Reviewing Law Mechanism*)," *Jurnal RechtsVinding*, Vol. 10 No. 2 Agustus, 2021.
- Ardianto Budi Rahmawan dan Alif Duta Hardenta, "Penerapan *Post-Legislative Scrutiny* dalam Pemantauan & Pelaksanaan Undang-undang di Indonesia: Studi Kasus UU Mineral Batu Bara," *Jurnal Ilmu Hukum*, Vol. 7, No. 2 April 2023.
- Endang Pratiwi, Theo Negoro, & Hassanain Haykal, "Teori Utilitarianisme Jeremy Bentham: Tujuan Hukum Atau Metode Pengujian Produk Hukum?," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 19, No. 2, 2022.
- Fathor Rahman, "Perbandingan Tujuan Hukum Indonesia, Jepang, dan Islam," *Jurnal Khazanah Hukum*, Vol. 2, No. 1 2020.
- Keith B. Belton dan John D. Graham, "Trump's Deregulation Record: Is It Working?," *Administrative Law Review*, Vol. 71, No. 4, 2019.

Maruarar Siahaan, "Uji Konstitusionalitas Peraturan Perundang-undangan Negara Kita: Masalah dan Tantangan," *Jurnal Konstitusi*, Vol. 7, No. 4, Agustus 2010.

Muslih, "Negara Hukum Indonesia dalam Perspektif Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Nilai Dasar Hukum)," *Jurnal Legalitas* Vol. 4, No. 1, 2013.

Pupu Sriwulan Sumaya, "Relevansi Penerapan Teori Hukum dalam Penegakan Hukum Guna Mewujudkan Nilai Keadilan Sosial," *Jurnal Hukum Responsif*, Vol. 6, No. 6, 2018.

Salman Luthan, "Dialektika Hukum dan Moral Dalam Perspektif Filsafat Hukum," *Jurnal Hukum Ius Quia Iustu*, Vol. 16, No. 4, 2012.

Wan Mohammad Taufik Wan Abdullah, Nurul Nadiah Ahmad, dan Akmalia Mohamad Ariff, "Combating Corruption for Sustainable Public Service in Malaysia: Smart Governance Matrix and Corruption Risk Assesment," *Journal of Sustainability Science and Management Special Issue*, No. 4, 2018.

Peraturan Perundang-undangan Sektoral

Selama ini banyak pihak yang menganggap bahwa pemberlakuan suatu kebijakan dengan peraturan perundang-undangan sebagai suatu siklus terakhir. Sementara sejauhmana dampak dari peraturan perundang-undangan dalam mencapai tujuan yang diharapkan (*ratio legis*) masih belum menjadi perhatian. Ikhtiar untuk melakukan penataan peraturan perundang-undangan secara menyeluruh mulai dari perencanaan hingga implementasi salahsatunya ditandai dengan perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU P3).

UU P3 telah mempertegas perlunya pemantauan dan peninjauan yakni suatu kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya. Pengadopsian metode omnibus yang mengubah sejumlah besar undang-undang menggambarkan bahwa masih terdapat masalah seperti tumpang tindih, menghambat, dan membebani. Pada saat bersamaan, pengujian undang-undang di Mahkamah Konstitusi juga menandakan masih adanya masalah baik secara formil maupun materiel. Kondisi ini semakin memperkuat perlunya proses evaluasi untuk menilai dampak dari implementasi suatu peraturan perundang-undangan.

Untuk memastikan evaluasi peraturan perundang-undangan di berbagai sektor dilakukan dengan tahapan, variabel, dan metode yang tepat, maka diperlukan panduan evaluasi. Saat ini beberapa sektor telah memiliki panduan evaluasi peraturan perundang-undangan, antara lain metode *Corruption Risk Assessment* (CRA), Daftar Periksa Kebijakan Persaingan Usaha (DPKPU), dan Parameter Kesetaraan Gender dalam Peraturan Perundang-undangan. Praktik di negara maju salah satunya Amerika Serikat telah sejak lama menerapkan prosedur untuk menganalisis dampak peraturan baru dan meminimalkan bebannya.

Panduan evaluasi peraturan perundang-undangan sektoral ini dapat menjadi panduan dan literatur untuk aparat/pejabat pemerintah, lembaga perwakilan (Pusat dan daerah), akademisi, praktisi hukum, mahasiswa, dan masyarakat umum. Penyusunan panduan evaluasi ini telah melibatkan Perancang Peraturan Perundang-undangan, Analis Hukum, Analis Kebijakan, dan ahli terkait lainnya. Sebagaimana adagium hukum berbunyi "*het recht hink achter de feiten aan*" yang bermakna peraturan selalu tertatih-tatih mengejar perubahan zaman, maka evaluasi peraturan perundang-undangan menjadi sesuatu yang mutlak harus dilakukan untuk memastikan suatu peraturan tetap relevan dan berdampak bagi masyarakat.



Alamat :
Sekretariat Jenderal Kementerian Pertanian
Jalan Harsono R.M. No. 3, Ragunan,
Jakarta Selatan - 12550

Alamat redaksi :
Pusat Perpustakaan dan Literasi Pertanian
Jalan Ir. H. Juanda No. 20, Bogor - 16122
Telp. : +62 251 8321746, Faks. : +62 251 8326561