

Optimalisasi Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Mengatasi Hiper-Regulasi di Indonesia (*Optimizing Guidelines for Evaluating Legislation to Address Over-Regulation in Indonesia*)

Sujatmiko, Willy Wibowo, Muhaimin, Yuliyanto, Eko Noer Kristiyanto, Ulya Fajri Amriyeny, Dian Nurcahya

Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM, Kementerian Hukum dan HAM RI

✉ Soejat@yahoo.com

Diserahkan/Submitted:

02-10-2024

Diterima/Accepted:

30-10-2024

DOI: [http://dx.doi.org/10.30641/](http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2024.V18.235-250)

[kebijakan.2024.V18.235-250](http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2024.V18.235-250)

Hak Cipta/

Copyrights © 2024:

Sujatmiko, Willy Wibowo,
Muhaimin, Yuliyanto, Eko
Noer Kristiyanto, Ulya
Fajri Amriyeny, Dian
Nurcahya

Keywords: Policy

Implementation; Analysis
and Evaluation of
Legislation; Monitoring
and Reviewing of Laws.

Kata Kunci: Implementasi
Kebijakan; Analisis
dan Evaluasi Peraturan
Perundang-Undangan;
Pemantauan dan Peninjauan
Undang-Undang.

Cara Mengutip/

How to Cite:

Sujatmiko, Willy Wibowo,
Muhaimin, Yuliyanto, Eko
Noer Kristiyanto, Ulya
Fajri Amriyeny, Dian
Nurcahya.

“Optimalisasi Pedoman
Evaluasi Peraturan
Perundang-Undangan
dalam Mengatasi Hiper-
Regulasi di Indonesia”.
Jurnal JIKH. Vol. 18
No. 3, November 2024,
235-250. [DOI.10.30641/](http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2024.V18.235-250)
[kebijakan.2024.V18.235-250](http://dx.doi.org/10.30641/kebijakan.2024.V18.235-250)

Abstract

Based on data from the Directorate General of Legislation, as of 2024, Indonesia has a total of 52,676 regulations, which include 1,752 Laws, 217 Government Regulations in Lieu of Laws, 4,899 Government Regulations, 2,380 Presidential Regulations, 18,371 Ministerial Regulations, 5,930 Regulations from Heads of Agencies, and 19,077 Regional Regulations. This extensive regulatory framework indicates a trend of hyper-regulation, overlap, ineffectiveness, and ambiguity. The Ministry of National Development Planning/Bappenas encourages ministries, agencies, and local governments to conduct self-assessments through regulatory analysis and evaluation activities. Following this policy, the National Legal Development Agency/BPHN has been designated as the authority to formulate technical policies for monitoring and reviewing Laws, as well as for the analysis and evaluation of legislation as part of national legal development.

This study employs a qualitative approach using Merille S. Grindle's policy implementation model. The findings indicate that the implementation of the guidelines for evaluating legislation (Decision of the Head of the National Legal Development Agency No. PHN-HN.01.03-07 of 2019) has been ineffective. Ministries, agencies, and local governments have not utilized these evaluation guidelines in their regulatory analysis and evaluation activities as outlined in the aforementioned decision. Therefore, a policy recommendation for the National Legal Development Agency is to elevate the legal status of the guidelines for regulatory analysis and evaluation from a Head of Agency Decision to a Regulation of the Minister of Law and Human Rights.

Abstrak

Berdasarkan data dari Direktorat Jenderal Peraturan Perundang-Undangan, jumlah regulasi di Indonesia sampai dengan tahun 2024 ini berjumlah 52.676 regulasi yang terdiri dari 1.752 Undang-Undang, 217 berupa Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, 4.899 berupa Peraturan Pemerintah, 2.380 berupa Peraturan Presiden, 18.371 berupa Peraturan Menteri, 5.930 berupa Peraturan Kepala Badan dan 19.077 Berupa Peraturan Daerah. Kegemukan regulasi di Indonesia ini menunjukkan kecenderungan hiper-regulasi, tumpang tindih, tidak efektif serta multitafsir. Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional mendorong kementerian/lembaga dan pemerintah daerah untuk melakukan self assessment melalui kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Tindak lanjut dari kebijakan tersebut menjadikan Badan Pembinaan Hukum Nasional sebagai instansi yang berwenang untuk merumuskan kebijakan teknis pemantauan dan peninjauan Undang-Undang serta analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan sebagai bentuk pembinaan hukum nasional. Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan menggunakan model implementasikan kebijakan Merille S. Grindle. Hasil kajian menunjukkan implementasi pedoman evaluasi peraturan perundang-Undangan (Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor: PHN-HN.01.03-07 Tahun 2019) kurang efektif karena kementerian/lembaga dan pemerintah daerah dalam melakukan kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan belum menggunakan pedoman evaluasi peraturan perundang-undangan sebagaimana tertuang dalam keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional tersebut. Untuk itu terdapat rekomendasi kebijakan yang dapat dilaksanakan oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional yaitu meningkatkan status hukum pedoman analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dari Keputusan Kepala Badan menjadi Peraturan Menteri Hukum dan HAM.

1. PENDAHULUAN

Hasil penelitian Wicipto Setiadi mengungkapkan bahwa problematika regulasi di Indonesia saat ini seperti regulasi yang tumpang tindih, ketidakharmonisan peraturan satu sama lain dan regulasi yang berlebihan dari segi kuantitas. Padahal peraturan perundang-undangan merupakan elemen penting dalam negara hukum untuk menjalankan upaya pencapaian tujuan nasional, sehingga sudah seharusnya dari peraturan itu sendiri tidak boleh ada yang bermasalah. Seringnya UU dibuat tanpa perencanaan sistematis atau biasa dibentuk dengan cara-cara spontan, hal ini disebut dengan istilah kesemrawutan perencanaan pembuat undang-undang.¹

Hasil penelitian Rizal Irvan Amin menunjukkan bahwa potret kondisi peraturan perundang-undangan menunjukan telah terjadi problem akut regulasi di Indonesia, dimana dari segi kuantitas mengalami *hyper regulated* dan secara kuantitas mengalami konflik, tumpang tindih, inkonsistensi, multitafsir, dan tidak operasional. Jika dilihat dari komposisi peraturan perundang-undangan serta proses pembentukan dan pengelolaanya, maka dapat ditelaah bahwa penyebab problem akut regulasi secara garis besar disebabkan oleh 2 (dua) hal faktor utama. Pertama, masih belum tertatanya nomenklatur dan isi materi peraturan perundang-undangan. Kedua, masih tersebarunya kewenangan/pintu pembentukan dan pengelolaan regulasi. Oleh karena itu, perlu merumuskan dan melaksanakan suatu agenda reformasi regulasi untuk menyelesaikan permasalahan regulasi yang ada.²

Hasil kajian Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia (PSHK) menemukan sejumlah permasalahan mendasar dalam sistem peraturan perundang-undangan (PUU) di Indonesia, yaitu tidak sinkronnya perencanaan PUU, baik di tingkat pusat maupun daerah, dengan perencanaan dan kebijakan pembangunan, serta adanya kecenderungan PUU menyimpang dari materi muatan yang seharusnya diatur. Ketidaktaatan terhadap materi muatan tersebut memunculkan persoalan “hiper-regulasi”. Selanjutnya, efektivitas PUU juga sering menjadi persoalan yang muncul pada saat implementasi. Hal ini diperburuk dengan tidak adanya prosedur pemantauan dan evaluasi PUU serta ketiadaan lembaga khusus yang menangani seluruh aspek dalam sistem PUU.³

Tabel 1 Jumlah Regulasi di Indonesia hingga 2024

No.	Peraturan	Jumlah
1.	Undang-Undang	1.752
2.	Perppu	217
3.	PP	4.899
4.	Perpres	2.380
5.	Permen	18.371
6.	Perka Badan	5.930
7.	Perda	19.077
Total		52.676

Sumber: Ditjen PP, Kemenkumham RI, 2024

Berdasarkan hasil penelitian Muhammad Ihsan Firdaus, salah satu metode yang pernah dilakukan pemerintah Indonesia untuk menata di Indonesia adalah dengan menerapkan *Omnibus Law* permasalahan tumpang tindih regulasi di Indonesia tujuannya adalah untuk mempermudah jalannya investasi di Indonesia, khususnya investor asing dan dapat memberikan pelayanan publik yang baik kepada masyarakat. Ini menjadi

- 1 Anggita Yudanti dan Wicipto Setiadi, “Problematika Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah.,” *Jurnal Volksgeist Vol.V Issue 1, No.3*, 2022.: 71
- 2 Rizal Irvan Amien, “Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia,” *Res Publica Vol. 4 No. 2*, n.d. 38
- 3 Pusat Studi Hukum dan Kebijakan, “Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia : Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum Nasional” (Jakarta, 2019). 43

salah satu langkah dari Pemerintah Indonesia untuk menentukan arah politik hukum di Indonesia ke arah yang lebih baik sehingga dapat mengatasi setiap permasalahan-permasalahan peraturan perundang-undangan yang ada, baik itu dari aspek materiil maupun formil.⁴

Pada tahun 2015, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) meluncurkan dokumen strategi nasional reformasi regulasi yang memuat strategi untuk mengatasi berbagai permasalahan yang timbul dari regulasi yang masih berlaku saat ini (*existing regulation*) maupun yang akan datang (*future regulation*). Dalam mewujudkan regulasi yang berkualitas, sederhana, dan tertib, upaya simplifikasi regulasi dilakukan dengan terus mendorong Kementerian/Lembaga (K/L) dan pemerintah daerah agar melakukan *self assessment* dengan menginventarisasi, mengidentifikasi, dan kemudian melakukan revisi, pencabutan, maupun pembentukan regulasi baru. Upaya *peer-assessment* juga dilakukan dengan melibatkan pemangku kepentingan terkait. Di sisi hulu, Bappenas mendorong adanya sinergi kebijakan dan regulasi dengan mengarahkan proses perencanaan pembentukan regulasi sesuai kebutuhan pembangunan.⁵

Upaya *self assessment* dilakukan dengan kegiatan analisis dan evaluasi PUU. Didalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan memang tidak terdapat penjelasan tentang analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, namun didalam undang tersebut mengatur tentang pemantauan dan peninjauan yang secara esensi sama dengan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Berdasarkan Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 “Pemantauan dan Peninjauan adalah kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan UU yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia.” analisis dan evaluasi PUU merupakan upaya melakukan penilaian terhadap hukum, dalam hal ini PUU sebagai hukum positif, yang dikaitkan dengan struktur hukum dan budaya hukum.

Dalam konteks pelaksanaan tugas dan fungsi, kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dilakukan oleh pejabat fungsional analis hukum. Berdasarkan Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia (Permenpanrb) No 51 Tahun 2020 Tentang Jabatan Fungsional Analis Hukum pada Pasal 1 angka 6 diatur bahwa pejabat fungsional analis hukum adalah PNS yang diberi tugas, tanggung jawab, dan wewenang untuk melaksanakan kegiatan analisis hukum. Sedangkan analisis hukum diartikan sebagai kegiatan yang meliputi analisis PUU dan hukum tidak tertulis serta pembentukan PUU, analisis permasalahan hukum, analisis terhadap pengawasan pelaksanaan PUU, analisis dokumen perjanjian dan pelaksanaan perjanjian, analisis pelayanan hukum, perizinan dan informasi hukum, serta advokasi hukum.⁶

Jumlah analisis hukum yang ada saat ini berjumlah 1.653 yang tersebar di seluruh K/L dan pemerintah daerah⁷. Permasalahannya adalah apakah seluruh analis hukum tersebut sudah pernah melaksanakan tugasnya melakukan analisis dan evaluasi PUU, sebab berdasarkan praktek penilaian Indeks Reformasi Hukum (IRH), nilai variabel 3 (tiga) yaitu terkait dengan kualitas deregulasi atau regulasi berbagai PUU berdasarkan hasil revidi, sebagian besar hasil penilaian khususnya di pemerintah daerah mendapatkan nilai rendah (Dari 71 Kementerian/Lembaga, 69% di antaranya menerima penilaian “cukup” pada variabel 3. Sementara itu, dari 354 pemerintah daerah, 87% memperoleh penilaian “cukup” pada variabel yang sama).⁸

BPHN sebagai instansi pembina pejabat fungsional analis hukum telah memiliki pedoman analisis dan evaluasi PUU, yang tertuang pada Surat Keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) Nomor PHN-01.HN.01.03.07 Tahun 2019. Pedoman tersebut dimaksudkan sebagai panduan dalam melakukan

4 Muhammad Ihsan Firdaus, “Metode Omnibus Law dalam Pembaharuan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Perbandingan Negara Kanada, Amerika Serikat, Filipina dan Vietnam),” *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM* NO. 2 VOL. 30 MEI 233 - 255, 2023.

5 Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia, “Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2020 Tentang Jabatan Fungsional Analis Hukum, Pasal 1 angka 10” (2020). 51

6 Pusat Analisis dan Evaluasi Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Data Analis Hukum Tahun 2024,” 2024.

7 Pusat Analisis dan Evaluasi Badan Pembinaan Hukum Nasional. 3

8 Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM, “Hasil Penilaian Indeks Reformasi Hukum Tahun 2023,” 2023. 18

analisis dan evaluasi PUU pada K/L dan pemerintah daerah. Para pemangku kepentingan yang dimaksud adalah internal kementerian dan lembaga terkait, lembaga penelitian, akademisi, pengguna layanan⁹. Tujuan umum dari pedoman analisis dan evaluasi PUU adalah untuk mendapatkan hasil analisis yang berstandar ilmiah berdasarkan kaidah keilmuan dan mengandung penilaian terhadap nilai-nilai Pancasila dan amanah UUD Tahun 1945.¹⁰

Selain itu juga di dalam pedoman terdapat metode analisis yang digunakan yaitu menggunakan 6 (enam) dimensi yakni, dimensi Pancasila, ketepatan jenis PUU, potensi disharmoni pengaturan, kejelasan rumusan, kesesuaian norma dengan asas materi muatan, dan efektivitas pelaksanaan PUU. Berdasarkan isu kebijakan yang ada maka studi akan melihat bagaimana implementasi pedoman analisis dan evaluasi PUU yang diatur di dalam keputusan Kepala BPHN Nomor PHN-01.HN.01.03.-7 Tahun 2019.

Dalam bagian pembahasan, akan diulas mengenai analisis implementasi kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU, ini penting dilakukan untuk mengetahui seberapa efektif, kekuatan mengikat, kepatuhan K/L dan pemerintah daerah terhadap Keputusan Kepala BPHN Nomor PHN-01.HN.01.03.07 Tahun 2019 tentang Pedoman Evaluasi PUU. Untuk itu studi membagi terbagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu konsep dan Implementasi. Konsep Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan, analisis dan evaluasi PUU bertujuan untuk menilai keberlakuan, dampak, dan efektivitas PUU yang telah ditetapkan. Evaluasi idealnya dilakukan setelah 2 tahun sejak PUU diundangkan untuk memastikan penyebarluasan dan implementasi telah mencapai optimal, serta untuk menilai kebermanfaatannya dan efektivitasnya. Pelaksanaan analisis, Pasal 97C UU No 13 Tahun 2022 memerintahkan Kemenkumham atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan PUU melakukan analisis evaluasi PUU. Oleh karena itu, diperlukan suatu PUU yang memiliki daya laku dan daya ikat untuk mengatur pedoman analisis dan evaluasi PUU.

Kebaruan dari kajian ini adalah Badan Pembinaan Hukum Nasional sejak diterbitkannya Pedoman Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan belum pernah sekalipun melakukan evaluasi terhadap efektivitas dan kepatuhan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah ketika melakukan kegiatan analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan apakah sudah menggunakan metode 6 (enam) dimensi sebagaimana diatur di dalam Keputusan Kepala BPHN Nomor PHN-01.HN.01.03.07 Tahun 2019 tentang Pedoman Evaluasi PUU sehingga dari evaluasi ini dapat dirumuskan kebijakan yang perlu dilakukan oleh BPHN untuk lebih mengefektifkan dan meningkatkan kepatuhan kementerian/lembaga dan pemerintah daerah terhadap penggunaan pedoman analisis dan evaluasi PUU.

Isu kebijakan yang akan dibahas pada analisis implementasi kebijakan ini adalah bagaimana implementasi pedoman Analisis dan Evaluasi PUU yang diatur di dalam Keputusan Kepala BPHN Nomor PHN-01.HN.01.03.-7 Tahun 2019. Model implementasi kebijakan yang digunakan dalam analisis implementasi ini adalah dari Merille S. Grindle. Menurut Merille S Grindle faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah *content*” dan *“context*” dari kebijakan tersebut. *Content* kebijakan meliputi a) *interest affected*, b) *type of benefit*, 3) *extent of change envisioned*, 4) *site of decision making*, 5) *program implementers*, 6) *resources committed*. Sedangkan *Context* kebijakan, terdiri dari 1) *Power, interests, and strategies of actor involved*, 2) *Institution and regime characteristics* dan 3) *Compliance and responsiveness*. Di mana dalam bagian pembahasan akan dikupas satu per satu point-point tersebut.

2. METODE PENELITIAN

Kajian ini menggunakan pendekatan kualitatif, pendekatan ini digunakan untuk menggambarkan secara langsung kondisi lapangan untuk mengetahui terkait implementasi pedoman analisis dan evaluasi PUU yang diatur di dalam Keputusan Kepala BPHN Nomor PHN-01.HN.01.03.07 Tahun 2019 seberapa jauh dipatuhi dan memiliki daya ikat terhadap K/L, pemerintah daerah dan analisis hukum dalam melakukan analisis dan evaluasi PUU. Barlian dalam Hasan et al mengemukakan bahwa metode kualitatif digunakan untuk mengetahui

9 Willy Wibowo, “A Concept Of The Needs Of The Ministry ’ S Internal Policy Agency For The Policy Response To The Formation Of Brin,” *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 1, no. 1 (2023): 41–54.

10 Badan Pembinaan Hukum Nasional, “Surat keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-01.HN.01.03.07 Tahun 2019 Tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undanfan” (2019).

kehidupan masyarakat, sejarah, tingkah laku, fungsionalisasi organisasi, aktivitas sosial dan lain-lain.¹¹

Salah satu alasan menggunakan pendekatan kualitatif adalah pengalaman para peneliti dimana metode ini dapat digunakan untuk menemukan dan memahami apa yang tersembunyi dibalik fenomena yang kadang kala merupakan sesuatu yang sulit untuk dipahami secara memuaskan.¹² Sementara teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara pengumpulan data primer dan sekunder. Pengumpulan data primer dilakukan melalui wawancara, baik secara langsung tatap muka maupun melalui fokus diskusi bersama dengan berbagai pihak seperti BPHN dan K/L dan pemerintah daerah.

Pengumpulan data sekunder dilakukan melalui studi kepustakaan, yaitu buku-buku, jurnal, hasil penelitian/kajian terdahulu, PUU, media elektronik (*website*). Selanjutnya dalam melakukan analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif. Dalam hal ini akan berupaya mendeskripsikan hasil data lapangan yang diperoleh melalui data primer. Setelah itu mereduksi semua informasi yang diperoleh untuk memfokuskan pada masalah utama aktor kunci kebijakan pada konteks ini adalah BPHN selaku instansi pembina jabatan fungsional analis hukum dalam rangka merumuskan kebijakan standarisasi metode, sistematika dan kualitas hasil analisis dan evaluasi PUU yang dilakukan oleh analis hukum baik di K/L maupun pemerintah daerah. Adapun lokus kajian ini Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Kelautan dan Perikanan (KKP), Komisi Pemilihan Umum (KPU), Provinsi Bali, Provinsi Sumatera Utara, Provinsi Banten, dan Provinsi DIY.

3. PEMBAHASAN

Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu objek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan objek dimaksud¹³. Adapun analisis merupakan suatu kegiatan penyelidikan, penguraian, penelaahan, penjabaran dan atau pengkajian yang merupakan tahapan yang dilakukan guna memecah suatu persoalan¹⁴. Sedangkan PUU adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam PUU.¹⁵

Tujuan dilakukannya evaluasi dan analisis PUU yang terkait dengan materi suatu RUU hakikatnya adalah guna memperoleh suatu gambaran kondisi hukum yang ada¹⁶. Kegiatan ini berguna untuk menilai apakah materi muatan dari suatu RUU sudah sesuai atau tidak dengan aspirasi hukum yang berkembang dalam masyarakat terutama untuk menegakkan supremasi hukum dalam kehidupan bermasyarakat.¹⁷ Selain itu kegiatan ini dimaksudkan sebagai upaya mensinkronisasi dan mengharmonisasikan (baik secara vertikal maupun horizontal) materi muatan terkait dengan PUU yang telah ada. Hal ini dilakukan dengan mengkaji sinkronisasi dan harmonisasi materi yang akan diatur dalam RUU dengan UUD Tahun 1945 dan sinkronisasi dan harmonisasi dengan beberapa UU (termasuk mengkaji peraturan pelaksanaannya). Selain guna menghindari tumpang tindih pengaturan, tentu saja kebutuhan akan konsistensi hukum dan aturan menjadi alasan mendasar dilakukannya analisis dan evaluasi tersebut.¹⁸

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa kebijakan adalah aturan pada hakikatnya merupakan produk penyelenggaraan negara, tindakan yang ditujukan untuk “*naar buiten gebracht scrichftelijkbeleid*”, yaitu mengungkapkan suatu kebijakan tertulis. Aturan kebijakan menjadi dasar implementasi tugas pemerintah sehingga harus dipatuhi hukum dan peraturan yang berlaku. Bagir Manan berpendapat bahwa aturan kebijakan tidak dapat ditinjau (*wetmatigheid*) atas dasar adanya peraturan perundang-undangan untuk mengeluarkan

11 Muhammad Hasan et al., *Metode Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Tahta Media Group, 2022). 15

12 Muhammad Hasan et al. 15

13 Khopiatuziadah, “Evaluasi Dan Analisis Peraturan PerKhopiatuziadah. ‘Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik.’ Rechtvinding Online.pdf (bphn.go.id), n.d.” Rechtvinding Online.pdf (bphn.go.id), n.d. 24

14 Khopiatuziadah. 24

15 Khopiatuziadah. 25

16 Khopiatuziadah.25

17 Khopiatuziadah. 26

18 Khopiatuziadah. 28

peraturan kebijakan dan tidak adanya otoritas administratif terkait untuk membuat undang-undang dan peraturan berdasarkan kebebasan kesalahan.¹⁹

Analisis implementasi kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU ini penting untuk dilakukan untuk mengetahui seberapa efektif kekuatan mengikat, kepatuhan K/L dan pemerintah daerah terhadap Keputusan Kepala BPHN Nomor PHN-01.HN.01.03.07 Tahun 2019 tentang Pedoman Evaluasi PUU. Untuk itu studi membagi menjadi 2 (dua) bagian yaitu konsep dan Implementasi.²⁰

3.1. Konsep Analisis dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan

Analisis diatur dalam Pasal 97C UU No 13 Tahun 2022, selain PUU yang diatur dalam pasal-pasal tertentu, analisis dilakukan oleh K/L terkait pembentukan peraturan. Evaluasi ini tidak terbatas hanya pada lembaga negara, tetapi juga mencakup K/L yang berurusan dengan pembentukan PUU. Pemantauan dan peninjauan menurut Pasal 1 angka 14 UU No 15 Tahun 2019 adalah kegiatan yang dilakukan untuk mengamati, mencatat, dan menilai pelaksanaan UU guna mengetahui ketercapaian hasil, dampak, dan kemanfaatannya bagi Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemantauan ini dilakukan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah. Namun, DPD memiliki keterbatasan dalam melakukan pemantauan yang hanya mencakup UU sesuai Pasal 22D UUD Tahun 1945.

Tabel 2. Perbedaan Analisis dengan Pemantauan dan Peninjauan²¹

No.	Analisis	Pemantauan dan Peninjauan
1.	Kegiatan selain pengharmonisasian, pembulatan, dan pemantapan konsepsi RUU, dilakukan oleh K/L.	Kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan UU yang berlaku yang dilakukan oleh DPR.
2.	Objek pada PUU.	Objek UU saja.
3.	Pedoman pelaksanaan Surat Edaran BPHN No. PHN-HN.01.03-07 tentang Pedoman analisis dan evaluasi PUU.	Diatur masing-masing dengan Peraturan DPR, Peraturan DPD, dan Peraturan Presiden.

Sumber: Diolah dari hasil kajian Analisis dan Evaluasi PUU, 2024²²

Urgensi analisis dan evaluasi PUU, melibatkan dua kata kunci: “analisis” dan “evaluasi”. Menurut KBBI, analisis adalah penyelidikan dan penguraian suatu pokok untuk memahami bagian-bagian dan hubungannya secara keseluruhan. Evaluasi adalah penilaian yang melibatkan pengumpulan dan pengamatan bukti untuk mengukur dampak dan efektivitas suatu objek, program, atau proses²³. Analisis dan evaluasi PUU bertujuan untuk menilai keberlakuan, dampak, dan efektivitas PUU yang telah ditetapkan. Evaluasi idealnya dilakukan setelah 2 (dua) tahun sejak PUU diundangkan untuk memastikan penyebarluasan dan implementasi telah mencapai hasil yang optimal, serta untuk menilai kebermanfaatan dan efektivitasnya.

19 Khopiatuziadah. 28

20 Khopiatuziadah. 29

21 Hingga 28 Maret 2024, belum ada Peraturan Presiden sebagai peraturan pelaksana yang diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 untuk membentuk Peraturan Presiden yang mengatur terkait Pemantauan dan Peninjauan terhadap Undang-Undang oleh Presiden

22 BSK, “Kajian Analisis Pra Kebijakan Analisis dan Evaluasi PUU,” 2024. 27

23 “Badan Pengembangan Dan Pembinaan Bahasa Kementerian Pendidikan, Kebudayaan, Riset, Dan Teknologi, KBBI VI Daring,” accessed March 10, 2024, <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/analisis>.

Tabel 3. Definisi Monitoring dan Evaluasi²⁴

Monitoring/Pemantauan	Evaluasi
Monitoring adalah aktivitas yang ditujukan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari suatu kebijakan yang sedang dilaksanakan. Monitoring diperlukan agar kesalahan awal dapat segera diketahui dan dapat dilakukan tindakan perbaikan, sehingga mengurangi risiko yang lebih besar.	Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi baru dapat dilakukan kalau suatu kebijakan sudah berjalan cukup waktu.
- Menjaga agar kebijakan yang sedang diimplementasikan sesuai dengan tujuan dan sasaran. - Menemukan kesalahan sedini mungkin sehingga mengurangi risiko yang lebih besar. - Melakukan tindakan modifikasi terhadap kebijakan apabila hasil monitoring mengharuskan untuk itu.	- Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan: melalui evaluasi maka dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan. - Mengukur dampak suatu kebijakan: evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan, baik dampak positif maupun negatif. - Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan: untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi.

Sumber: Diolah dari hasil kajian Analisis dan Evaluasi PUU, 2024

Lingkup regulasi yang dapat dilakukan analisis dan evaluasi PUU oleh K/L meliputi UU, Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri, Peraturan Lembaga negara lainnya dan pemerintah daerah meliputi peraturan daerah dan peraturan kepala daerah. Kurangnya daya mengikat Surat Edaran Kepala BPHN Tentang Pedoman Analisis PUU, disebabkan karena status hukum sebuah surat edaran yang merupakan alat bantu dari penyelenggaraan tugas administrasi negara. Peraturan Perundang-Undangan tidak bisa mencakup semua masalah yang ada dan tidak selalu bisa langsung memberikan solusi untuk kepentingan publik.²⁵

Peraturan kebijakan pada dasarnya tidak secara tegas diatur dalam UUD maupun PUU. Mengingat peraturan kebijakan bukan merupakan kewenangan atribusi yang harus dikeluarkan dan ditetapkan oleh pejabat atau badan administrasi negara, maka sifat dari peraturan kebijakan atau *beleidsregel* ini menjadi fakultatif. Peraturan kebijakan pun pada dasarnya hanya menjadi dokumen tertulis yang memiliki unsur dalam membimbing, memberi arahan kebijakan, dan menuntun dalam ranah administratif pelaksanaan tugas dan pekerjaan sebuah internal badan administrasi negara.

Pelaksanaan analisis, Pasal 97C UU No 13 Tahun 2022 memerintahkan Kemenkumham atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembentukan PUU melakukan analisis evaluasi PUU. Oleh karena itu, diperlukan suatu PUU yang memiliki daya laku dan daya ikat untuk mengatur pedoman analisis dan evaluasi PUU. Walaupun tidak ada delegasi untuk menyusun peraturan pelaksana berupa Permenkumham Tentang Pedoman Analisis dan Evaluasi PUU, Menteri tetap dapat membentuk Permen tersebut dalam rangka menjalankan tugas dan wewenangnya, karena tidak mungkin analisis dan evaluasi PUU dapat berjalan apabila tidak dipatuhi dan ditaati oleh lembaga negara yang lainnya maupun pemerintah daerah.

24 KBBI, *Kamus Besar Bahasa Indonesia Online* (Jakarta, 2020).

25 Willy Wibowo Sujatmiko, "Urgensi Pembentukan Regulasi Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi" 21 (2022): 91–108, <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.091-108> ABSTRACT.

Dalam melakukan analisis dan evaluasi UU, terdapat 8 (delapan) dimensi utama yang harus diperhatikan:

1. Dimensi Pancasila dan pembukaan UUD Tahun 1945: Memastikan regulasi sesuai dengan nilai-nilai dasar negara, seperti keadilan sosial dan persatuan, serta mencerminkan cita-cita negara yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.
2. Dimensi batang tubuh UUD Tahun 1945: Mengkaji kesesuaian PUU dengan prinsip-prinsip konstitusi, seperti struktur pemerintahan, hak asasi manusia, dan pemisahan kekuasaan.
3. Dimensi ketepatan jenis PUU: Memverifikasi apakah PUU sesuai dengan jenis dan tingkat hierarkinya, serta memeriksa dasar hukum yang mendasari pembentukannya.
4. Dimensi disharmoni dengan peraturan yang lebih tinggi: Mengidentifikasi pertentangan antara PUU dengan aturan yang lebih tinggi yang bisa mengakibatkan ketidakpastian hukum dan hambatan dalam implementasi kebijakan.
5. Dimensi disharmoni dengan peraturan yang sejenis/ sederajat: Menyelesaikan ketidakselarasan antara regulasi-regulasi sejenis untuk memperkuat kestabilan hukum.
6. Dimensi teknik penyusunan PUU: Memastikan kejelasan, kepastian, dan konsistensi dalam penyusunan regulasi, termasuk struktur, bahasa hukum, dan prinsip-prinsip hukum yang berlaku.
7. Dimensi pembentukan peraturan pelaksana: Mengevaluasi proses pembentukan peraturan pelaksana, partisipasi pemangku kepentingan, dan kesesuaian dengan UU yang lebih tinggi.
8. Dimensi efektivitas pelaksanaan PUU: Menilai apakah tujuan pembentukan PUU tercapai dalam praktik dan memberikan manfaat nyata bagi masyarakat.

Evaluasi yang komprehensif terhadap dimensi-dimensi ini membantu memastikan bahwa hukum yang diberlakukan di Indonesia sejalan dengan prinsip-prinsip dasar negara dan efektif dalam penerapannya. Surat edaran merupakan salah satu bentuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) yang berfungsi sebagai alat bantu dalam tugas administrasi negara. Selain surat edaran, terdapat bentuk lain seperti garis-garis kebijakan, peraturan, pedoman, dan instruksi.

Meskipun peraturan kebijakan tidak memiliki kekuatan hukum setara dengan PUU, namun tetap relevan dalam konteks administratif. Terdapat perbedaan pandangan mengenai daya mengikatnya: beberapa ahli menganggapnya mengikat secara umum, sementara yang lain memandangnya hanya relevan dalam lingkup administratif. Peraturan kebijakan tidak secara tegas diatur dalam UUD atau PUU, sehingga sifatnya fakultatif. Kesimpulannya, Surat Edaran Kepala BPHN tidak memiliki daya ikat seperti PUU, melainkan berfungsi sebagai pedoman administratif yang bersifat fakultatif.

Pemantauan dan peninjauan UU merupakan suatu hal yang dilakukan oleh badan legislatif di berbagai negara. Seperti halnya yang dilakukan oleh negara seperti Inggris, Swiss, Afrika Selatan, dan Belgia. Pemantauan dan peninjauan UU Inggris dapat dilakukan oleh anggota parlemen/komisi dengan syarat terdapat memorandum dari Pemerintah terhadap PUU yang telah berlaku 3-5 tahun. Sementara itu, Konstitusi Swiss mewajibkan adanya proses evaluasi atas efektifitas UU, peraturan turunan serta kebijakan terkait yang dilakukan oleh *Parliamentary Control of the Administration*. Berbeda halnya dengan yang dilakukan Afrika Selatan, yakni parlemen melalui komisi melaksanakan eksaminasi peraturan untuk melihat dampak peraturan mendalam dengan melibatkan ahli dan partisipasi publik. Terakhir, parlemen Belgia membentuk komite untuk mengevaluasi legislasi yang didasarkan atas 3 (tiga) hal, yakni UU telah diberlakukan 3 tahun, rekomendasi pengadilan arbitrase/pengadilan konstitusi, dan respon isu yang disampaikan jaksa agung dalam laporan tahunan terkait interpretasi/keberlakuan UU.

Pemantauan dan peninjauan yang dilakukan oleh Badan Legislasi mencakup pemantauan pengamatan, peninjauan dan pemeriksaan terhadap peraturan pelaksana (terkait ketepatan pembentuk dan limitasi waktu, kesesuaian materi muatan peraturan pelaksana dengan UU), dampak normatif pelaksanaan dan efektifitas UU, dan sebagai tindak lanjut putusan Mahkamah Konstitusi. Pengawasan terhadap pelaksanaan UU oleh Komisi lebih berorientasi pada pengawasan terhadap dampak dan benefit UU dalam implementasinya, dikaitkan kesesuaiannya dengan tujuan pembentukan UU dan efektifitas kebijakan pemerintah sebagai ketentuan pelaksanaan UU.

Puspanlak UU BKD DPR RI sebagai *supporting system* di bidang keahlian dalam pelaksanaan fungsi legislasi dan fungsi pengawasan pelaksanaan UU DPR, sebab hasil kajian pemantauan dan pelaksanaan UU akan disampaikan kepada Badan Legislasi sebagai bahan masukan guna mendukung tugas Badan Legislasi dalam fungsi legislasi dalam melaksanakan pemantauan dan peninjauan terhadap UU serta kepada komisi, gabungan komisi, dan/atau pansus DPR sebagai bahan masukan dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan UU.

Waktu ideal pelaksanaan pemantauan dan peninjauan UU bergantung pada pelaksanaannya. Untuk badan legislasi, pelaksanaan pemantauan dan peninjauan didasarkan pada perencanaan yang mempertimbangkan prolegnas jangka menengah, yakni 5 tahun. Sementara itu, Puspanlak melakukan pemantauan dan peninjauan pada UU yang telah berlaku selama 3 tahun.

Tabel 4. Data Lapangan K/L²⁶

No.	Instansi	Unit Evaluasi PUU	Jumlah Analis Hukum	Mengetahui SE BPHN	Menggunakan SE BPHN
1.	Kementerian Dalam Negeri	Biro Hukum PUU	53 Orang	Tidak	Tidak
2.	Kementerian Kelautan dan Perikanan	Biro Hukum	Tidak	Ya	Tidak
3.	Komisi Pemilihan Umum	Biro PUU	Tidak	Ya	Tidak
4.	Pemerintah Provinsi Bali	Biro Hukum	6 Orang	Tidak	Tidak
5.	Pemerintah Kabupaten Badung	Bagian Hukum	3 Orang	Tidak	Tidak
6.	Pemerintah Kota Denpasar	Bagian Hukum	1 Orang	Tidak	Tidak
7.	Pemerintah Kabupaten Tabanan	Bagian Hukum	1 Orang	Tidak	Tidak
8.	Pemerintah Daerah Kabupaten Deli Serdang	Bagian Hukum	1 Orang	Tidak	Tidak
9.	Pemerintah Daerah Kota Medan	Bagian Hukum	3 Orang	Tidak	Tidak
10.	Pemerintah Daerah Provinsi Sumatera Utara	Biro Hukum Pemerintah	5 Orang	Tidak	Tidak
11.	Pemerintah Daerah Provinsi Banten	Biro Hukum	Tidak	Tidak	Tidak
12.	Pemerintah Daerah Kabupaten Pandeglang	Bagian Hukum	Tidak	Tidak	Tidak
13.	Pemerintah Provinsi DI Yogyakarta	Biro Hukum	4 Orang	Ya	Ya
14.	Pemerintah Kota Yogyakarta	Bagian Hukum	Ya	Ya	Ya
15.	Pemerintah Kabupaten Kulon Progo	Bagian Hukum	2 Orang	Tidak	Tidak

Sumber: Diolah dari hasil kajian Analisis dan Evaluasi PUU, 2024

26 BSK, "Kajian Analisis Pra Kebijakan Analisis dan Evaluasi PUU." 39

3.2. Model Implementasi Merille S Grindle

Model implementasi kebijakan yang digunakan dalam analisis implementasi ini adalah dari Merille S. Grindle. Menurut Merille S Grindle faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan adalah *content*” dan “*context*” dari kebijakan tersebut. *Content* kebijakan meliputi a) *interest affected*, b) *type of benefit*, 3) *extent of change envisioned*, 4) *site of decision making*, 5) *program implementers*, 6) *resources committed*. Sedangkan *Context* kebijakan, terdiri dari 1) *Power, interests, and strategies of actor involved*, 2) *Institution and regime characteristics* dan 3) *Compliance and responsiveness*.

Model implementasi kebijakan ini ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Dalam model implementasi kebijakan, Grindle menamakan modelnya “*Implementation as a Political and Administrative Process*”. Pada model ini, menunjukkan adanya keterkaitan antara tujuan kebijakan, program-program tindakan dan proyek-proyek individual telah tersusun dan dibiayai, aktivitas-aktivitas pelaksanaan kebijakan, dan hasil dari kebijakan.²⁷

Tujuan umum dari kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU adalah untuk mendapatkan hasil evaluasi PUU yang berstandar ilmiah berdasarkan kaidah keilmuan. Sedangkan tujuan khusus dari pedoman evaluasi PUU adalah untuk:

- a) Menjelaskan secara komprehensif dimensi-dimensi yang menjadi dasar evaluasi PUU;
- b) Menjelaskan secara teknis operasional tolok ukur dan hal-hal yang perlu dipertimbangkan dalam melakukan evaluasi PUU;
- c) Menyamakan persepsi mengenai pemahaman tentang evaluasi PUU.

a. **Content atau isi kebijakan**

1) *Interest affected*

Kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU yang dikeluarkan oleh Kemenkumham dirancang untuk mewakili kepentingan masyarakat luas. Kebijakan ini melibatkan berbagai K/L dan pemerintah daerah dalam pelaksanaan analisis dan evaluasi PUU. Hal ini mengindikasikan bahwa kebijakan ini tidak hanya berkaitan dengan kepentingan Kemenkumham sebagai pembuat kebijakan, tetapi juga melibatkan banyak pihak terkait.

Penegasan ini didukung oleh peraturan yang mengatur tugas dan fungsi masing-masing lembaga dalam analisis dan evaluasi PUU, serta dukungan dari berbagai pihak seperti BPHN dan analis hukum. Untuk memastikan efektivitas pelaksanaan, pedoman analisis dan evaluasi PUU perlu bersifat akomodatif dan aplikatif. Evaluasi dapat diartikan sebagai sebuah kegiatan yang terencana yang menilai suatu objek dengan menggunakan instrumen atau metode penilaian tertentu yang menjadi tolok ukur sehingga diperoleh hasil yang menggambarkan objek dimaksud²⁸.

Tabel 5. Dukungan K/L, Pemerintah Daerah Terkait Kebijakan Pedoman Evaluasi PUU²⁹

No	Kementerian/Lembaga/ Pemda	Persepsi
1	KKP	BPHN dapat meningkatkan Surat Keputusan Kepala BPHN Nomor: PHN-HN.01.03-07 Tentang Pedoman Evaluasi PUU tersebut menjadi setingkat Peraturan Menteri dan disosialisasikan kepada seluruh K/L maupun pemerintah daerah agar dapat pula menyesuaikan dengan kebutuhan masing-masing sektor

27 Rulinawaty Kasmad, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Universitas Terbuka, 2018). 37
28 Khopiatuziadah, “Evaluasi Dan Analisis Peraturan PerKhopiatuziadah. ‘Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik.’ Rechtvinding Online.pdf (bphn.go.id), n.d.”
29 BSK, “Kajian Analisis Pra Kebijakan Analisis dan Evaluasi PUU.” 41

2	KPU	Setuju jika Kemenkumham menyusun pedoman analisis dan evaluasi PUU
3	Pemerintah Provinsi Bali	Pentingnya Surat Keputusan Kepala BPHN terkait pedoman pelaksanaan analisis dan evaluasi untuk diperkuat menjadi Permenkumham, agar ada keseragaman proses dan output kegiatan analisis dan evaluasi PUU baik di pusat maupun di masing-masing daerah.
4	Pemerintah Kabupaten Badung	Mendukung Surat Keputusan Kepala BPHN tersebut untuk diperkuat menjadi Permenkumham karena daerah selama ini belum memiliki pedoman dalam proses dan sistematika laporannya sehingga hanya mengikuti sistematika yang telah ada sebelumnya
5	Pemerintah Kota Denpasar	Adanya pedoman yang baku sangat dibutuhkan untuk mempermudah daerah dalam melakukan evaluasi kebijakan dan memperjelas indikator-indikator yang harus dievaluasi.
6	Pemerintah Kabupaten Tabanan	Mendukung Surat Keputusan Kepala BPHN agar diperkuat menjadi Permenkumham sehingga dapat menjadi pedoman bagi pelaksanaan kegiatan analisis dan evaluasi di daerah.
7	Pemerintah Kabupaten Deli Serdang	Diperlukan metode analisis dan sistematika baku dalam melakukan analisis dan evaluasi PUU supaya mempermudah dalam pelaporan.
8	Pemda Kota Tangerang	Dirasakan penting jika Kemenkumham menyusun pedoman evaluasi PUU namun sayangnya tidak merinci lebih lanjut mengapa perlu adanya pedoman evaluasi PUU

Sumber: Diolah dari hasil kajian Analisis dan Evaluasi PUU, 2024

Temuan lapangan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU ini mewakili kepentingan banyak pihak (K/L/Pemda Provinsi/Kabupaten Kota) dan analisis hukum sebagai pelaksanaan tugas dan fungsi sehingga pelaksanaan analisis dan evaluasi PUU memerlukan pedoman yang akomodatif dan aplikatif.

2) *Type of benefit*

Keberhasilan kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU sangat bergantung pada manfaat yang diberikan kepada kelompok sasaran dan dukungan luas dari mereka. Namun, data lapangan menunjukkan bahwa mayoritas biro/bagian hukum di K/L serta pemerintah daerah belum memiliki metode baku untuk analisis dan evaluasi PUU. Metode yang digunakan bervariasi, seperti simplifikasi dan deregulasi, *regulatory mapping and review*, dan *regulatory impact analysis* (RIA), yang mengakibatkan perbedaan dalam standar dan kualitas hasil evaluasi.

Kendala dalam pelaksanaan analisis dan evaluasi PUU termasuk kurangnya pemahaman substansi, ketidakseimbangan antara jumlah analisis hukum dan regulasi yang harus dievaluasi, serta kurangnya implementasi rekomendasi. Meskipun sebagian besar analisis hukum merasa pedoman analisis dan evaluasi PUU akan bermanfaat, pedoman yang ada saat ini dianggap belum sepenuhnya memenuhi kebutuhan dan belum memiliki sistematika, tahapan, serta metode yang memadai. Oleh karena itu, ada kebutuhan untuk memperbaiki dan menyempurnakan pedoman analisis dan evaluasi PUU agar lebih akomodatif dan aplikatif.

3) *Luasnya Perubahan yang Diinginkan (Extent of Change Envisioned)*

Kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU bertujuan untuk menghasilkan evaluasi yang berstandar ilmiah. Namun, implementasi pedoman ini menghadapi tantangan besar, termasuk kebutuhan untuk adaptasi perilaku dan partisipasi dari penerima manfaat, serta variasi dalam tingkat perubahan yang diharapkan. Jabatan fungsional analisis hukum di Indonesia masih tergolong baru dan mengalami beberapa kendala, seperti kurangnya pemahaman tentang tugas

dan fungsi, serta perubahan peraturan yang mempengaruhi pelaksanaan tugas. Awalnya, tugas analisis hukum hanya terbatas pada evaluasi peraturan yang sudah ada. Namun, melalui diskusi publik, ada dorongan untuk memperluas tugas analisis hukum termasuk perizinan dan advokasi hukum. Meskipun BPHN telah berusaha untuk memperkuat urgensi analisis melalui Indeks Reformasi Hukum, perbedaan dalam nomenklatur dan kurangnya regulasi tegas dalam Undang-Undang membuat tantangan tetap ada.

BPHN menghadapi kesulitan dalam membedakan antara analisis, evaluasi, pemantauan, dan peninjauan, serta dalam memastikan pelaksanaan analisis dan evaluasi PUU secara efektif. Oleh karena itu, perlu adanya pedoman analisis dan evaluasi PUU yang operasional dan mudah dipahami agar dapat mengatasi permasalahan ini dan mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

4) *Site of decision making*

Keberhasilan implementasi kebijakan, khususnya pedoman analisis dan evaluasi PUU, sangat dipengaruhi oleh lokasi pengambilan keputusan. Semakin jauh lokasi pengambilan keputusan dari pelaksana kebijakan, semakin besar kemungkinan kesulitan dalam implementasi. BPHN, sebagai lembaga yang bertanggung jawab di bawah Kemenkumham, menghadapi tantangan dalam mengimplementasikan pedoman analisis hukum, terutama karena perbedaan kapasitas antara K/L dan pemerintah daerah. K/L di Jakarta umumnya lebih mudah berkoordinasi dengan BPHN, sementara pemerintah daerah, terutama yang berada jauh dari pusat, menghadapi kesulitan dalam koordinasi dan konsultasi.

Meskipun ada upaya sosialisasi dari Kantor Wilayah Kemenkumham, seperti yang dilakukan di Bali dan DIY, beberapa daerah, seperti Sumatera Utara³⁰, belum mendapatkan sosialisasi atau pembinaan yang memadai dari BPHN. Hal ini mengakibatkan kebingungan di kalangan analis hukum di pemerintah daerah. Sebagian besar analis hukum mengetahui pedoman analisis dan evaluasi PUU namun belum sepenuhnya menerapkan metode enam dimensi yang diatur dalam pedoman tersebut. Ketidaktahuan mengenai pentingnya metode enam dimensi sebagai acuan dalam analisis dan evaluasi PUU menjadi salah satu kendala dalam implementasi pedoman. Oleh karena itu, perlu adanya upaya lebih lanjut dari BPHN untuk meningkatkan pemahaman dan penerapan metode ini di seluruh kementerian/lembaga serta pemerintah daerah.

5) *Program Implementors*

Keberhasilan implementasi kebijakan sangat bergantung pada kemampuan dan komitmen pelaksana. Dalam analisis dan evaluasi PUU di K/L dan pemerintah daerah, tantangan utama adalah jumlah pejabat fungsional analis hukum yang terbatas dibandingkan dengan jumlah PUU. Saat ini, hanya sekitar 32,9% K/L dan 35,71% pemerintah daerah yang memiliki analis hukum, menyebabkan pelaksanaan tugas analisis dan evaluasi PUU menjadi kurang optimal.

Sebagian besar analis hukum juga belum mengikuti pelatihan terkait analisis dan evaluasi PUU, yang berdampak pada kualitas pekerjaan mereka. Tugas analisis dan evaluasi PUU seringkali dilakukan oleh pihak lain seperti perancang peraturan atau pejabat struktural, terutama di tempat yang belum memiliki analis hukum. Meskipun pedoman analisis dan evaluasi PUU mencakup metode enam dimensi, banyak analis hukum kesulitan dalam implementasinya. Untuk meningkatkan keberhasilan implementasi pedoman analisis dan evaluasi PUU, perlu dilakukan peningkatan jumlah dan kompetensi analis hukum serta memberikan dukungan pelatihan dan sosialisasi yang lebih baik mengenai metode analisis dan evaluasi PUU.

30 “Hasil Wawancara Dengan Informan di Kanwil Kementerian Hukum Dan HAM Provinsi Sumatera Utara,” n.d.

6) *Resources Committed*

Tersedianya sumber daya pendukung sangat berpengaruh pada keberhasilan pelaksanaan kebijakan. Keterbatasan sumber daya ini dapat menghambat implementasi kebijakan. Sumber daya yang dimaksud meliputi kualitas dan ketersediaan analisis hukum, anggaran, serta metode untuk analisis dan evaluasi PUU. Anggaran untuk kegiatan analisis dan evaluasi PUU juga terbatas. Beberapa K/L dan pemerintah daerah tidak mengalokasikan anggaran untuk kegiatan ini. Selain itu, metode yang digunakan dalam analisis hukum sering kali tidak sesuai dengan pedoman analisis dan evaluasi PUU dan menggunakan metode alternatif.

b. **Context Kebijakan**

1) *Power, interests, and strategies of actor involved*

Keberhasilan pelaksanaan kebijakan sangat dipengaruhi oleh kekuatan, kepentingan, dan strategi dari aktor-aktor yang terlibat dalam implementasinya. Dalam konteks kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU, aktor-aktor kunci yang terlibat mencakup BPHN, biro hukum atau bagian hukum di K/L serta pemerintah provinsi, kabupaten, dan kota, serta analisis hukum.

- BPHN memiliki peran penting dalam kebijakan analisis dan evaluasi PUU di Indonesia. Berdasarkan Perpres No 18 Tahun 2023, BPHN bertanggung jawab dalam pembinaan hukum nasional dan penyusunan kebijakan teknis, termasuk analisis dan evaluasi PUU serta pembinaan jabatan fungsional analisis hukum. BPHN juga mengacu pada PermenpanRB No 51 Tahun 2020 untuk memastikan kualitas dan profesionalisme analisis hukum. Selain itu, BPHN terlibat dalam penilaian variabel III IRH, yang meliputi evaluasi kebijakan, proporsi PUU yang dievaluasi, tindak lanjut rekomendasi, dan keterlibatan pejabat fungsional. Secara keseluruhan, BPHN berperan strategis dalam menjaga standar ilmiah dalam analisis dan evaluasi PUU dan mendukung reformasi hukum melalui penilaian regulasi.
- Biro Hukum atau unit kerja yang menangani PUU di berbagai lembaga pemerintah memiliki peran penting dalam memastikan bahwa rekomendasi hasil analisis dapat diterima dan ditindaklanjuti oleh pemangku kepentingan. Untuk mencapai hasil analisis yang berkualitas, diperlukan pedoman yang jelas. Pedoman ini harus mencakup beberapa hal, yaitu: (1) jenis regulasi yang dapat dianalisis dan dievaluasi, (2) waktu yang tepat untuk melakukan analisis, (3) metode yang digunakan dalam analisis, serta (4) sistematika penyajian hasil analisis. Kepatuhan terhadap pedoman ini penting untuk mendukung keberhasilan organisasi dan capaian tujuan.
- Analisis hukum, yang merupakan PNS dengan tugas, tanggung jawab, dan wewenang dalam kegiatan analisis dan evaluasi PUU, sangat membutuhkan pedoman analisis dan evaluasi PUU. Pedoman ini berfungsi sebagai acuan untuk memudahkan pelaksanaan tugas mereka dan mengatasi kendala utama, yaitu kurangnya pengembangan kompetensi. Kendala ini sering kali disebabkan oleh mekanisme pengangkatan sebagai analisis hukum melalui penyetaraan jabatan dan inpassing. Dengan adanya pedoman yang jelas, analisis hukum dapat melaksanakan tugas mereka dengan lebih efektif dan efisien.

Meskipun BPHN memiliki TUSI dalam perumusan kebijakan analisis dan evaluasi PUU sebagai bagian dari pembinaan hukum nasional, hubungan antara BPHN dan K/L serta pemerintah daerah bukanlah hubungan atasan dan bawahan. Akibatnya, kebijakan analisis dan evaluasi PUU yang dikeluarkan oleh BPHN sering kali tidak dipatuhi oleh K/L dan Pemda. Selain itu, pedoman analisis dan evaluasi PUU tidak terintegrasi dengan variabel penilaian IRH, yang mengakibatkan tingkat kepatuhan K/L dan Pemda terhadap pedoman tersebut masih kurang.

2) *Institution And Regime Characteristics*

Keberhasilan kebijakan sangat bergantung pada dukungan institusi dan rezim yang berkuasa. Pedoman analisis dan evaluasi PUU yang saat ini berbasis keputusan Kepala BPHN tidak memiliki daya ikat yang cukup kuat. Untuk meningkatkan kepatuhan K/L dan pemerintah daerah, perlu dilakukan peningkatan status hukum pedoman menjadi Permenkumham dan mengintegrasikan pedoman tersebut dengan IRH. Ini akan membantu memastikan bahwa pedoman dipatuhi dan berkontribusi pada penilaian reformasi birokrasi dan tunjangan kinerja.

3) *Compliance And Responsiveness*

Kebijakan akan efektif jika ada keselarasan antara tujuan dan bentuk program, serta jika para implementor bertanggung jawab terhadap pelaksanaan kebijakan. Dukungan dari kelompok sasaran juga penting dalam kebijakan pedoman analisis dan evaluasi PUU. Seluruh informan dari K/L dan pemerintah daerah mendukung peningkatan status hukum Keputusan Kepala BPHN Tentang Pedoman Analisis dan Evaluasi PUU menjadi Permenkumham untuk memastikan adanya acuan yang kuat. pemerintah daerah, seperti Kota Denpasar dan Kota Yogyakarta, menggunakan metode analisis yang berbeda, termasuk *Regulatory Impact Analysis* (RIA) dan teori akademik lainnya. BPHN juga mempertimbangkan metode evaluasi tambahan dan meningkatkan sosialisasi pedoman analisis dan evaluasi PUU untuk meningkatkan responsivitas dan keseragaman dalam analisis dan evaluasi PUU.

Berdasarkan dari temuan di lapangan adalah pedoman analisis dan evaluasi PUU yang tertuang dalam Keputusan Kepala BPHN No PHN-01.HN.01.03.-7 Tahun 2019 belum efektif diterapkan oleh K/L dan pemerintah daerah. Hal ini disebabkan oleh beberapa faktor:

1. Keterbatasan daya mengikat: Pedoman analisis dan evaluasi PUU belum memiliki daya mengikat yang kuat, terlihat dari banyaknya K/L dan pemerintah daerah yang lebih memilih metode lain seperti RIA atau MAPP.
2. Keterbatasan konten: Pedoman analisis dan evaluasi PUU sulit dioperasionalkan karena metode 6 dimensi dianggap tidak akomodatif, kurang komprehensif, dan banyak analis hukum yang belum memahami metode tersebut.
3. Kurangnya sosialisasi dan pelatihan: Kurangnya sosialisasi oleh BPHN dan kurangnya pelatihan bagi analis hukum mengakibatkan rendahnya pemahaman dan kualitas hasil analisis dan evaluasi PUU.
4. Faktor anggaran dan kualitas SDM: Keterbatasan anggaran dan kualitas serta kuantitas analis hukum yang tidak memadai juga menjadi kendala.
5. Kelemahan konteks kebijakan: Dasar hukum pedoman analisis dan evaluasi PUU yang lemah dan tidak terintegrasi dengan sistem penilaian reformasi hukum menyebabkan rendahnya kepatuhan.

Dengan kata lain, efektivitas pedoman analisis dan evaluasi analisis dan evaluasi terhambat oleh berbagai kendala baik dari segi konten, konteks, dan implementasi praktisnya. Berdasarkan analisis di atas, maka rekomendasi kebijakan yang dapat dilakukan oleh BPHN dalam rangka lebih mengefektifkan dan memperkuat daya ikat dari pedoman analisis dan evaluasi adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan status hukum pedoman analisis dan evaluasi PUU dari keputusan Kepala BPHN menjadi Permenkumham. Yang setidaknya memuat: a. Ketentuan umum yang memuat pengertian-pengertian terkait dengan istilah-istilah yang digunakan dalam pedoman PUU. b. Tahapan-tahapan pelaksanaan analisis dan evaluasi PUU (Perencanaan, Pelaksanaan, pelaporan dan Monitoring serta Evaluasi) c. Metode analisis dan evaluasi PUU yang dapat digunakan dalam melakukan analisis dan evaluasi PUU. (Selanjutnya menjadikan Permenkumham tersebut sebagai standar penilaian IRH).
2. Memformulasikan sistematika, tahapan dan metode analisis dan evaluasi PUU yang akomodatif dan aplikatif bagi K/L, maupun pemerintah daerah (metode 6 dimensi, metode RIA, Metode MAPP dan metode ilmiah lainnya).
3. Secara aktif melakukan sosialisasi pedoman analisis dan evaluasi PUU baik secara langsung maupun melalui Kanwil Kemenkum HAM kepada K/L dan pemerintah daerah.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan temuan di lapangan bahwa pedoman analisis dan evaluasi PUU yang tertuang di dalam Keputusan Kepala BPHN No. PHN-01.HN.01.03.-7 Tahun 2019 belum memiliki daya mengikat yang kuat bagi K/L dan pemerintah daerah. Hal ini terlihat banyak dari K/L dan pemerintah daerah belum menggunakan pedoman analisis dan evaluasi PUU tetapi menggunakan metode yang lain seperti RIA, MAPP dan metode ilmiah lainnya. Hal ini tentu saja tidak terlepas dari *content* dan *context* kebijakan analisis dan evaluasi PUU itu sendiri. Dari segi *content* kebijakan, pedoman analisis dan evaluasi PUU tersebut sulit untuk dioperasionalkan (metode 6 dimensi) banyak analis hukum yang belum memahami atau bahkan sekedar mengetahui metode analisis dan evaluasi PUU 6 (enam) dimensi, disamping juga karena metode tersebut dianggap tidak akomodatif (terdapat pilihan metode analisis dan evaluasi PUU) dan kurang komprehensif karena tidak memuat sistematika dan tahapan kegiatan analisis dan evaluasi PUU). Hal ini terjadi karena kurangnya sosialisasi yang dilakukan oleh BPHN maupun kantor wilayah Kemenkum HAM sebab harus dipahami bahwa tidak seluruh K/L dan pemerintah daerah memiliki analis hukum sehingga seringkali analisis dan evaluasi PUU dilakukan oleh perancang PUU, pejabat struktural dan pelaksana sehingga berdampak pada kualitas hasil analisis dan evaluasi yang tidak berstandar ilmiah dan berdasarkan kaidah keilmuan. Di samping juga faktor bervariasinya penganggaran yang dialokasikan oleh K/L dan pemerintah daerah untuk kegiatan analisis dan evaluasi PUU (terbatas bahkan tidak dianggarkan) serta faktor kuantitas dan kualitas analis hukum (belum ada atau belum mengikuti pelatihan analisis dan evaluasi PUU). Sedangkan dari konteks kebijakan, BPHN tidak memiliki kewenangan memaksa bagi K/L dan pemerintah daerah untuk mempedomani pedoman analisis dan evaluasi PUU karena dasar hukum yang masih sangat lemah hanya Keputusan Kepala BPHN dan tidak terintegrasi dengan penilaian variabel 3 IRH Tahun 2024 yang sangat dipatuhi oleh K/L dan pemerintah daerah.

5. UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih yang sebesar-besarnya disampaikan kepada semua pihak yang telah memberikan dukungan selama proses penelitian dan penulisan artikel ini. Terutama kepada Kepala Badan Strategi Kebijakan Hukum dan Hak Asasi Manusia di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia beserta seluruh jajarannya yang telah memberikan kesempatan untuk melakukan penelitian. Ucapan terima kasih juga ditujukan kepada rekan-rekan tim kajian, serta kepada editor dan mitra bestari yang telah membantu memperbaiki isi maupun teknik penulisan artikel ini.

6. KONFLIK KEPENTINGAN

Penulis menyatakan bahwa penulis bertanggung jawab terhadap publikasi tulisan ini. Penulis juga menyetujui artikel untuk diterbitkan sesuai format Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum yang berlaku. Selama proses persetujuan hingga penerbitan artikel ke dalam Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum, artikel penelitian ini tidak akan dicabut atau dialihkan ke jurnal lainnya. Naskah penelitian juga belum pernah dipublikasikan di jurnal atau media lain.

DAFTAR PUSTAKA

- Amien, Rizal Irvan. "Mengurai Permasalahan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia." *Res Publica Vol. 4 No. 2*, n.d.
- Anggita Yudanti dan Wicipto Setiadi. "Problematisasi Pembentukan Regulasi Indonesia dalam Perencanaan Pembentukan Regulasi dengan Perencanaan Pembangunan Daerah." *Jurnal Volksgeist Vol.V Issue 1, No.3*, 2022.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. Surat keputusan Kepala Badan Pembinaan Hukum Nasional Nomor PHN-01.HN.01.03.07 Tahun 2019 Tentang Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan (2019).
- Badan Strategi Kebijakan Hukum dan HAM. "Hasil Penilaian Indeks Reformasi Hukum Tahun 2023," 2023.
- BSK. "Kajian Analisis Pra Kebijakan Analisis dan Evaluasi PUU," 2024.
- Kasmad, Rulinawaty. *Implementasi Kebijakan Publik*,. Universitas Terbuka, 2018.
- KBBI. *Kamus Besar Bahasa Indonesia Online*. Jakarta, 2020.
- Khopiatuziadah. "Evaluasi Dan Analisis Peraturan PerKhopiatuziadah. 'Evaluasi Dan Analisis Peraturan Perundang-Undangan Dalam Penyusunan Naskah Akademik.' Rechtvinding Online.pdf (bphn.go.id), n.d." Rechtvinding Online.pdf (bphn.go.id), n.d.
- Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi Republik Indonesia. Peraturan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan reformasi Birokrasi Republik Indonesia Nomor 51 tahun 2020 Tentang Jabatan Fungsional Analis Hukum, Pasal 1 angka 10 (2020).
- Muhammad Hasan et al. *Metode Penelitian Kualitatif*. Jakarta: Tahta Media Group, 2022.
- Muhammad Ihsan Firdaus. "Metode Omnibus Law dalam Pembaharuan Hukum Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia (Studi Perbandingan Negara Kanada, Amerika Serikat, Filipina dan Vietnam)," *Jurnal Hukum IUS QUIA IUSTUM NO. 2 VOL. 30 MEI* 233 - 255, 2023.
- Pusat Analisis dan Evaluasi Badan Pembinaan Hukum Nasional. "Data Analisis Hukum Tahun 2024," 2024.
- Pusat Studi Hukum dan Kebijakan. "Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia : Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional bekerja sama dengan Pusat Studi Hukum Nasional." Jakarta, 2019.
- Sujatmiko, Willy Wibowo. "Urgensi Pembentukan Regulasi Grasi, Amnesti, Abolisi dan Rehabilitasi" 21 (2022): 91–108. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.30641/dejure.2021.V21.091-108> ABSTRACT.
- Wibowo, Willy. "A Concept Of The Needs Of The Ministry ' S Internal Policy Agency For The Policy Response To The Formation Of Brin." *Jurnal Ilmiah Kebijakan Hukum* 1, no. 1 (2023): 41–54.