Jurnal RechtsVinding Media Pembinaan Hukum Nasional ISSN 2089-9009
Volume 13 Nomor 3, Desember 2024

EVIDENCE-BASED REGULATION: PENDEKATAN *EX-POST REVIEW* DALAM PERUBAHAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

(Evidence-Based Regulation: An Ex-Post Review Approach to Regulations Amendments)

Gunardi SA Lumbantoruan
Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jl. Salemba Raya No.4, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10430
gunardisalt@gmail.com

Fitriani Ahlan Sjarif
Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia
Jl. Salemba Raya No.4, Daerah Khusus Ibukota Jakarta 10430
fitri.sjarif1675@gmail.com

Abstrak

Gagasan penerapan *evidence-based regulation* (EBR) melalui pendekatan *ex-post review* dalam perubahan peraturan perundang-undangan ini terinspirasi dari pemikiran Seidman mengenai *evidence-based legislation* (EBL). Gagasan ini dapat digunakan untuk menjawab persoalan ketidakjelasan tindak lanjut hasil *ex-post review* di Indonesia. Dalam penelitian ini diulas mengenai hubungan antara *ex-post review* dengan *evidence-based regulation*, serta bagaimana mewujudkan *evidence-based regulation* dalam perubahan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan *ex-post review*. Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif. Penelitian ini memperlihatkan bahwa *ex-post review* merupakan salah satu tahapan yang paling penting dalam upaya mewujudkan *evidence-based regulation*. Bahkan perubahan terhadap peraturan yang telah berlaku seharusnya hanya dapat dilakukan setelah diperoleh hasil *ex-post review* terhadap peraturan tersebut. Oleh karena itu salah satu strategi untuk mewujudkan *evidence-based regulation* dalam perubahan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan *ex-post review* adalah dengan menjadikan hasil *ex-post review* sebagai dasar dan syarat wajib dalam perencanaan perubahan peraturan perundang-undangan. Penyusunan rancangan perubahan peraturan tersebut juga harus mendasarkan pada bukti-bukti objektif yang diperoleh dari hasil *ex-post review*. Namun perlu diingat bahwa *ex-post review* tersebut harus direncanakan dengan baik, mampu menghasilkan bukti yang objektif, serta melibatkan partisipasi masyarakat.

Kata Kunci: *evidence-based regulation, evidence-based legislation, ex-post review*

Abstract

The idea of evidence-based regulation through the application of an ex-post review approach in regulations amendments inspired by Seidman's thoughts on evidence-based legislation. This idea can be used to answer the problem of unclear follow-up to the results of ex-post review in Indonesia. This research will discuss the relationship between regulation with evidence-based regulation, as well as how to realize evidence-based regulation in regulatory amendments through an ex-post review approach. This research uses normative research methods. This paper shows that ex-post review is one of the most important stages in the effort to realize evidence-based regulation. In fact, amendments to existing regulations should only be made after the results of an ex-post review of the regulations are obtained. Therefore, one of the strategies to realize evidence-based regulation in regulatory amendments through an ex-post review approach is to make the results of ex-post review as the basis and mandatory requirement in the planning of regulatory amendments. The drafting of the regulatory amendment must also be based on objective evidence obtained from the ex-post review results. However, it should be noted that the ex-post reviews must be well planned, able to produce objective evidence, and involve public participation.

Keywords: *evidence-based regulation, evidence-based legislation, ex-post review*

A. Pendahuluan

Ketercapaian tujuan dari suatu peraturan perundang-undangan ditentukan mulai dari proses pembentukannya, apakah disertai dengan bukti-bukti objektif yang dapat dipertanggungjawabkan, atau dibentuk hanya dengan mengandalkan firasat, pemikiran naif, atau kepentingan sesaat. Oleh karena itu untuk menghasilkan peraturan perundang-undangan yang efektif, bermanfaat, serta dapat menjawab kebutuhan masyarakat, maka diperlukan penerapan *evidence-based regulation*, yakni dengan mengupayakan pembentukan peraturan berbasis bukti melalui pendekatan *ex-post review*, khususnya dalam perubahan peraturan perundang-undangan.

Peraturan perundang-undangan berfungsi sebagai instrumen kebijakan pemerintah untuk mengatur berbagai aspek dalam menyelesaikan masalah masyarakat serta memberikan pelayanan kepada publik.[1] Oleh karena itu setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus mempunyai kejelasan tujuan yang hendak dicapai, serta memiliki kedayagunaan dan kehasilgunaan.[2] Kedayagunaan dan kehasilgunaan merupakan asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mensyaratkan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan harus berdasarkan kebutuhan masyarakat dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara.[3]

Maria Farida Indrati S. menjelaskan bahwa daya guna suatu peraturan dilihat dari keefektifan peraturan tersebut dan tingkat ketaatan masyarakat terhadap norma tersebut.[4] Artinya suatu peraturan baru dapat dikatakan berdayaguna apabila peraturan tersebut dapat dilaksanakan secara efektif, dan masyarakat mematuhi peraturan tersebut. Namun menurut Jhon Michael Otto, bahwa terdapat *gap* yang lebar antara peraturan perundang-undangan dengan kenyataannya di masyarakat.[5] Artinya, apa yang termaktub dalam norma peraturan perundang-undangan belum tentu memberikan kepastian hukum yang nyata. Hal tersebut salah satunya disebabkan karena aturan hukum yang tidak jelas dan kualitas yang buruk sehingga tidak efektif dalam pelaksanaannya.

Meskipun memiliki peran dan fungsi yang krusial, dalam praktiknya sering kali terdapat peraturan yang tidak efektif dan bahkan menimbulkan beban, baik bagi pemerintah sendiri, dunia usaha, dan masyarakat luas. Merujuk pada Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021, permasalahan hukum positif yang dihadapi saat ini adalah peraturan perundang-undangan yang kurang dapat menjawab kebutuhan dan perkembangan masyarakat, tidak dapat berfungsi secara efektif

---

1 HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008), hlm. 155.

2 Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, "Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07".

3 *Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan*, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No. 82, TLN No. 5234 sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang tentang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 13 Tahun 2022, LN Tahun 2022 No. 143, TLN No. 6801, selanjutnya disebut Undang-Undang PPP, Penjelasan Pasal 5 huruf e.

4 Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Jenis, Fungsi dan Materi Muatan* (Yogyakarta: Kanisius, 2007), hlm. 39.

5 Jhon Michael Otto, *Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang* [*Real Legal Certainty in Developing Countries*]. Diterjemahkan oleh A. W.Bedner, S. Irianto, & T. D. Wirastri (Eds.), Kajian Socio-Legal (Jakarta: Pustaka Larasan Universitas Indonesia, 2012), hlm. 122.

dan efisien, jumlahnya terlalu banyak (hiper regulasi), tumpang tindih, tidak konsisten, multitafsir, serta tidak harmonis, sehingga menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum.[6] Kemudian dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 juga diidentifikasi bahwa masalah pembangunan dalam bidang hukum di Indonesia saat ini diantaranya adalah kondisi *hyper regulation* (banyaknya peraturan perundang-undangan), tumpang tindihnya regulasi, inkonsistensi pengaturan, multitafsir, serta disharmoni yang berakibat pada ketidakpastian hukum.[7]

Terjadinya *hyper regulation* tersebut diantaranya terjadi karena anggapan bahwa setiap kebijakan dalam penyelenggaraan kehidupan bermasyarakat dan bernegara memerlukan landasan hukum berupa peraturan perundang-undangan.[8] Sesungguhnya jumlah peraturan yang banyak tidak akan menjadi persoalan apabila kualitasnya baik. Sehingga jika dilihat secara kompleks, keseluruhan permasalahan yang dibahas sebelumnya merupakan gejala, konsekuensi, dan penyebab dari buruknya kualitas peraturan perundang-undangan. Jadi persoalan utamanya adalah rendahnya kualitas peraturan perundang-undangan.

Komitmen pemerintah untuk menyelesaikan persoalan peraturan perundang-undangan memang tidak surut. Presiden Prabowo Subianto bahkan secara khusus menginstruksikan Menteri Hukum untuk melakukan review terhadap peraturan perundang-undangan, untuk kemudian dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi.[9] Sebelumnya pada periode pertama pemerintahan Presiden Joko Widodo juga mengamanatkan dilakukannya penataan regulasi melalui Paket Kebijakan Reformasi Hukum Jilid II,[10] yang salah amanatnya adalah dilakukannya revitalisasi evaluasi peraturan perundang-undangan.

Sejak dimulainya reformasi hukum jilid II tersebut hingga tahun 2020 telah dilakukan sejumlah perbaikan, yakni pencabutan ribuan peraturan daerah, pencabutan beberapa peraturan menteri, dilakukannya analisis dan evaluasi hukum terhadap 222 Undang-Undang, 225 Peraturan Pemerintah, 89 Peraturan Presiden, 195 Peraturan Menteri, 34 Peraturan Lembaga, serta 7 peraturan daerah oleh Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum, hingga penggunaan teknik omnibus law dalam pembentukan Undang-Undang.[11]

Meskipun terdapat sejumlah kemajuan dalam penataan peraturan perundang-undangan, namun hingga saat ini masih terdapat persoalan krusial yang menjadi kendala, yakni ketidakjelasan tindak lanjut hasil evaluasi peraturan perundang-undangan

---

6 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021), hlm. 96.

7 Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, Perpres Nomor 18 Tahun 2020, LN Tahun 2020, No. 10, selanjutnya disebut Perpres RPJMN 2020-2024, Lampiran VIII. 8.

8 Wicipto Setiadi, "Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha," *Jurnal Rechts Vinding*, Vol.7, No. 3, (2018), hlm. 323.

9 Vitorio Mantalean dan Icha Rastika, "Menteri Hukum: Presiden Prabowo Tugaskan Kami Review Semua UU dan Peraturan," https://nasional.kompas.com/read/2024/11/04/11444601/menteri-hukum-presiden-prabowo-tugaskan-kami-review-semua-uu-dan-peraturan, diakses pada 20 November 2024.

10 Hukumonline.com, "Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II," https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii-lt587e0fdb06ea8/, diakses 20 November 2024.

11 Gunardi SA Lumbantoruan, "Desain Strategi Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Agenda Penataan Regulasi," *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 10, No. 2 (2021), hlm. 265-266.

(*ex-post review)*. Tindak lanjut hasil *ex-post review* dapat berupa tindak lanjut regulasi (peraturan perundang-undangan) dan non-regulasi (tidak berbentuk peraturan perundang-undangan). Fokus pembahasan penelitian ini adalah mengenai tindak lanjut regulasi, yakni persoalan belum terhubungnya hasil evaluasi peraturan perundang-undangan dengan tahap pembentukan peraturan perundang-undangan secara formal pengaturan. Belajar dari pelaksanaan evaluasi peraturan perundang-undangan pada masa sebelumnya, maka sangat penting untuk memastikan tindak lanjut hasil analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan secara sistematis, sehingga upaya review yang dilakukan tidak menjadi sia-sia, dan peraturan yang dibentuk dapat lebih baik kualitasnya.

Mengingat bahwa persoalan peraturan perundang-undangan diantaranya disebabkan karena pembentukan peraturan yang seringkali dimotivasi atas pertimbangan sesaat yang tidak komprehensif, mengedepankan ego sektoral dan kedaerahan, serta tidak menerapkan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan dengan baik.[12] Maka untuk menghadapi situasi di atas, gagasan yang paling relevan adalah mengupayakan pembentukan peraturan berbasis bukti melalui pendekatan evaluasi atau *ex-post review*, khususnya dalam perubahan peraturan perundang-undangan. Gagasan tersebut terinspirasi dari pemikiran Seidman mengenai *evidence-based legislation* dalam *Institutional Legislative Theory and Methodology* (ILTAM), yakni suatu pendekatan sistematis dalam menyusun undang-undang yang menekankan pentingnya data empiris dan bukti-bukti objektif dalam penyusunan suatu undang-undang.[13] Meskipun ILTAM dimaksudkan untuk pembentukan undang-undang, namun konsep *evidence-based legislation* dapat pula diterapkan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan lainnya. Prinsip utama yang harus diterapkan adalah bahwa pembentuk peraturan harus memahami persoalan dari berbagai aspek dengan mengumpulkan bukti-bukti objektif tentang apa yang terjadi dan mengapa hal itu terjadi, serta merancang solusi berdasarkan bukti-bukti tersebut.[14]

Penelitian ini bermaksud untuk mengulas mengenai gagasan *evidence-based regulation* melalui penerapan pendekatan *ex-post review* dalam perubahan peraturan perundang-undangan. Adapun rumusan masalah yang diangkat dalam penelitian ini adalah, Pertama; bagaimana hubungan *ex-post review* dengan *evidence-based regulation*?, kedua; bagaimana strategi mewujudkan *evidence-based regulation* dalam perubahan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan *ex-post review*?

B. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif, yakni penelitian hukum yang menggunakan perspektif internal ilmu hukum terhadap objek penelitian yang berupa norma hukum.[15] Penelitian hukum normatif

12 Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum*..., hlm. 7.

13 Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence-Based Legislation for Democratic Social Change," *Boston University Law Review*, Vol. 89, No.435, (2009), hlm. 451.

14 Sean J. Kealy & Alex Fomey, "The Reliability of Evidence in Evidence-Based Legislation," *20 European Journal of Law Reform*, Vol. 20, No. 1 (2018), hlm. 41.

15 I Made Pasek Diantha, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum, Cet. ke-3* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), hlm. 2.

ini mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, sejarah hukum, serta perbandingan hukum.[16] Teknik analisis yang digunakan dalam penelitian ini adalah teknik despkriptif-analitis dan teknik komparatif. Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data hukum sekunder, seperti buku-buku, jurnal ilmiah, dan makalah atau artikel lain yang terkait. Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah *library research* atau studi kepustakaan, yakni penelusuran bahan hukum yang dilakukan dengan cara membaca, melihat, maupun penelusuran bahan hukum melalui media internet.[17]

C. Pembahasan

1. Keterkaitan *Ex-Post Review* dengan *Evidence-Based Regulation*

Evaluasi peraturan perundang-undangan merupakan salah satu fungsi utama yang paling penting dalam tata kelola peraturan perundang-undangan.[18] Evaluasi terhadap peraturan dapat dilakukan secara *ex-ante* dan *ex-post*. *Ex-ante review* dilakukan sebelum peraturan perundang-undangan diundangkan, sedangkan *ex-post review* dilakukan setelah peraturan perundang-undangan diberlakukan. *The Mendelkern Group on Better Regulation* mengemukakan bahwa penerapan *ex-ante review* dan *ex-post review* diperlukan guna menciptakan kualitas peraturan perundang-undangan yang lebih baik.[19] Penelitian ini akan fokus membahas mengenai evaluasi peraturan perundang-undangan yang bersifat *ex-post.*

Sesungguhnya *ex-post review* merupakan bentuk dari pengawasan peraturan perundang-undangan. Secara etimologis, pengawasan berasal dari kata "awas", berarti penjagaan, pengawasan dapat juga disebut juga dengan *controlling*, *evaluating*, *appraising*, ataupun *correcting*.[20] Dalam tata kelola peraturan perundang-undangan pengawasan dikenal dengan istilah *norm control mechanism*, yakni pengawasan yang dilakukan terhadap norma hukum melalui pengujian (*review*) terhadap suatu suatu peraturan perundang-undangan.[21] Menurut Bagir Manan terdapat tiga cara pengawasan peraturan perundang-undangan, yakni pengujian oleh badan peradilan (*judicial review*), pengujian oleh badan yang bersifat politik (*political review* atau *legislative review*), serta pengujian oleh pejabat atau badan administrasi (*administrative review* atau *executive review*).[22]

Jenis evaluasi peraturan yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah *ex-post executive review*, yakni evaluasi peraturan yang dilakukan oleh badan administrasi terhadap peraturan yang telah diberlakukan. Adapun cakupan *ex-post review* yang dimaksud termasuk pemantauan dan peninjauan terhadap undang-undang sebagaimana diatur pada Pasal 95 A

16 Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, cet. ke-15* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013), hlm. 13-14.
17 Eka N.A.M Sihombing dan Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum*, (Malang: Setara Press, 2022), hlm. 55.
18 Organisation for Economic Co-operation and Development, "Defining and Contextualising Regulatory Oversight and Co-Ordination," OECD Regulatory Policy Working Papers, Vol. 17 (2022), hlm. 7.
19 Tanti Dian Ruhama, "Peranan Evaluasi (*Ex-Post Evaluation*) dalam Siklus Undang-Undang," (Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2016), hlm. 99.
20 Putera Astomo, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia*, (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018), hlm 137.
21 *Ibid*., hlm. 140.
22 Ni'matul Huda, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hlm. 73.

Undang-Undang PPP, serta analisis dan evaluasi Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur pada Pasal 97C Undang-Undang PPP. Dalam penelitian ini keduanya disebut sebagai evaluasi peraturan perundang-undangan terhadap peraturan yang berlaku (*ex-post review*), karena secara konseptual bermakna sama.

Ex-post review memiliki peranan penting dalam mewujudkan *evidence-based regulation*. Gagasan penerapan *evidence-based regulation* melalui pendekatan *ex-post review* dalam perubahan peraturan perundang-undangan ini terinspirasi dari pemikiran Seidman mengenai *evidence-based legislation*. Konsep *evidence-based legislation* (EBL) yang dikemukakan oleh Seidman dalam *Institutional Legislative Theory and Methodology* (ILTAM) berakar dari realisme hukum Amerika, teori murni tentang hukum Hans Kelsen, sosiologi hukum Fredrik Barth, dan secara khusus dari karya Jürgen Habermas dan John Dewey.[23] Konsep utama *evidence-based legislation* adalah pendekatan sistematis dalam menyusun undang-undang dengan menekankan pentingnya data empiris serta bukti-bukti yang objektif dan logis sebagai justifikasi atas ketentuan yang diatur dalam undang-undang.[24]

Dalam *evidence-based legislation* pembentuk peraturan dituntut untuk menganalisis persoalan sosial dari berbagai sudut pandang, serta mengumpulkan bukti-bukti yang relevan guna merancang solusi-solusi legislatif berdasarkan bukti-bukti tersebut dengan tujuan untuk menciptakan undang-undang yang efektif dan dipatuhi oleh masyarakat.[25] Pembentukan undang-undang dengan *evidence-based legislation* dilakukan dengan empat tahapan berikut:[26]

1) Mendeskripsikan masalah, yakni menentukan masalah sosial yang ditargetkan, dan perilaku aktor yang diatur, termasuk lembaga-lembaga pemerintah, serta para aktor yang berkontribusi terhadap masalah tersebut;
2) Menjelaskan perilaku yang meliputi masalah sosial yang ditargetkan, yakni mencakup persoalan pemahaman terhadap peraturan, mengantisipasi perilaku lembaga pelaksana, dan persoalan non-hukum;
3) Menyusun solusi legislatif: yakni membuat alternatif solusi berdasarkan bukti yang dikumpulkan;
4) Pemantauan dan evaluasi: untuk menilai apakah peraturan tersebut berjalan, dan bagaimana kinerja peraturan tersebut.

Konsep *evidence-based legislation* yang dikemukakan Seidman memang cenderung terfokus pada pembentukan undang-undang oleh lembaga legislatif, namun sesungguhnya yang dimaksud dengan kata "law" dalam tulisannya mencakup seluruh instrumen negara yang bersifat normatif, termasuk aturan konstitusional, undang-undang, peraturan pemerintah dan badan administratif lainnya, serta peraturan daerah.[27] Oleh karena itu pembentukan seluruh jenis peraturan perundang-undangan juga harus dilakukan berbasis bukti.

Uraian di atas mendasari gagasan penerapan *evidence-based regulation* (EBR) melalui penerapan pendekatan *ex-post review* dalam

23 Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence-Based…, hlm. 485.
24 *Ibid*. hlm. 451.
25 *Ibid*.
26 Sean J. Kealy & Alex Fomey, "The Reliability of…, hlm. 43.
27 Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence-Based…, hlm. 442.

perubahan peraturan perundang-undangan. *Evidence-based regulation* dalam penelitian ini dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan dukungan data empiris dan bukti-bukti objektif. Tahapan *evidence-based regulation* tentunya juga sama dengan tahapan *evidence-based legislation*, yakni terdiri dari tahapan pendeskripsian masalah, tahapan penjelasan perilaku, tahapan penyusunan solusi legislatif, serta tahapan pemantauan dan evaluasi. *Ex-post review* atau monitoring dan evaluasi menjadi salah satu langkah terpenting dalam mewujudkan *evidence-based regulation*. Hal ini sejalan dengan OECD yang menyatakan bahwa *ex-post review* (evaluasi terhadap peraturan yang telah berlaku) merupakan salah satu cara untuk menerapkan penggunaan data, pengetahuan ahli, dan temuan ilmiah dalam pembentukan regulasi.[28] Bahkan Bayu mengemukakan bahwa tata kelola pembentukan peraturan perundang-undangan akan "pincang" apabila peran *ex-post review* diabaikan.[29]

Secara pragmatis, pengujian terhadap efektivitas suatu peraturan dapat dilihat dengan melakukan *ex-post review* terhadap peraturan yang sudah diberlakukan tersebut, yakni dengan melihat apakah peraturan tersebut berhasil mendorong perilaku yang diatur, dan apakah perilaku tersebut dapat mendorong penyelesaian persoalan yang diatur.[30] Dalam penerapan *evidence-based regulation, ex-post review* memiliki keunggulan dibanding *ex-ante review,* karena dapat menyajikan bukti yang lebih akurat mengenai apa yang secara nyata telah terjadi sebagai akibat pemberlakuan suatu peraturan, sedangkan *ex-ante review* disusun berdasarkan asumsi yang bersifat prediktif dalam rangka membantu meramalkan dampak dari rancangan peraturan tersebut.[31] Dengan demikian jelas bahwa *ex-post review* memiliki keterkaitan yang sangat erat, dan bahkan dapat dikatakan sebagai tahapan paling penting dalam upaya mewujudkan *evidence-based regulation*.

2. Strategi Mewujudkan *Evidence-Based Regulation* dalam Perubahan Peraturan Perundang-Undangan Melalui Pendekatan *Ex-Post Review*

Menggagas pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis bukti oleh lembaga eksekutif (*evidence-based regulation)* sangat strategis karena dalam sistem hukum di Indonesia sesungguhnya Presiden merupakan penyelenggara utama fungsi negara dalam bidang perundang-undangan.[32] Hal ini karena Presiden memiliki kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang bersama DPR, membentuk Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang, membentuk Peraturan Pemerintah untuk menjalankan Undang-Undang, serta membentuk Peraturan Presiden yang bersifat delegatif ataupun atributif.[33]

Selain itu pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis bukti oleh lembaga eksekutif juga secara tidak langsung

---

28 Till Nikolka & Justus Kirchhoff, "How Evidence-based is Regulatory Policy? A Comparison Across OECD Governments," *Ifo DICE Report*, Vol. 15, No. 4, (2017), hlm. 45.

29 Bayu Dwi Anggono, *Pokok-Pokok Pikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia*, (Jakarta: 2020, Penerbit Konpress), hlm. xxiv.

30 Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence-Based…, hlm. 485.

31 *Ibid*.

32 Fitriani Ahlan Sjarif, "Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999-2012," (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2015), hlm. 124.

33 *Ibid*.

dapat mendorong lembaga legislatif untuk menerapkan *evidence-based legislation* serta meninggalkan pemikiran naif dan bias yang sering dianut oleh legislator karena dipengaruhi oleh kepentingan populis untuk pemilu.[34] Kemudian alasan lainnya adalah jumlah peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh lembaga eksekutif juga jauh lebih banyak daripada jumlah Undang-Undang yang dibentuk oleh lembaga legislatif.

Merujuk pada data dari Kementerian Hukum, hingga saat penelitian ini disusun, terdapat 1.668 Undang-Undang, 185 Perpu, 4.657 Peraturan Pemerintah, 2.275, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri 30.844, Peraturan Lembaga Pemerintah Non Kementerian 3.999, dan Peraturan Lembaga Non Struktural 872.[35] Artinya apabila hendak melakukan penataan peraturan perundang-undangan, khususnya untuk meningkatkan kualitas peraturan peraturan perundang-undangan, maka penataan terhadap peraturan yang dibentuk lembaga eksekutif sangat penting dan urgen untuk dilakukan. Termasuk dengan menggagas pembentukan peraturan perundang-undangan berbasis bukti oleh lembaga eksekutif dalam rangka penataan peraturan perundang-undangan.

Mengingat bahwa *evidence-based regulation* memiliki keterkaitan yang erat dengan *ex-post review*, maka untuk mewujudkan *evidence-based regulation* perlu menyelesaikan persoalan *gap* antara *ex-post review* dengan pembentukan peraturan perundang-undangan. Selama ini pengaturan tindak lanjut hasil *ex-post review*, baik pemantauan dan peninjauan undang-undang, maupun analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan tidak cukup tegas, sehingga sulit untuk mewujudkan *evidence-based regulation*.

Merujuk pada Pasal 95A ayat 4 Undang-Undang PPP, diatur bahwa hasil dari pemantauan dan peninjauan undang-undang dapat menjadi usul dalam penyusunan prolegnas.[36] Kata "dapat" pada ketentuan tersebut menunjukkan ketidaktegasan sehingga hasil pemantauan dan peninjauan sangat mungkin untuk diabaikan, bahkan bisa dianggap tidak perlu dalam pembentukan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam penyusunan program legislasi nasional.

Pasal 95B Undang-Undang PPP memang mengatur mengenai tahapan pemantauan dan peninjauan undang-undang yang salah satunya adalah tahap tindak lanjut, namun tidak ada pengaturan lebih lanjut mengenai tahapan tindak lanjut tersebut dalam Undang-Undang PPP, melainkan didelegasikan pengaturannya kepada masing-masing lembaga melalui Peraturan Presiden, Peraturan DPD, dan Peraturan DPD. Hingga saat penelitian ini disusun hanya DPR dan DPD yang telah membentuk pengaturan lebih lanjut mengenai pemantauan dan peninjauan, yakni melalui Pasal 119 Peraturan DPR tentang Pembentukan UU,[37] dan Pasal 24 – Pasal 27 Peraturan DPD tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan.[38] Sedangkan pemerintah

---

34 Sean J. Kealy & Alex Fomey, "The Reliability of..., hlm. 47-48.

35 JDIHN, "Dokumen Hasil Integrasi," https://jdihn.go.id/dokumen-hukum, diakses pada 25 November 2024.

36 Undang-Undang PPP, Penjelasan Pasal 95 ayat 4.

37 Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Pembentukan Undang-Undang, Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020, BN Tahun 2020, No. 668, selanjutnya disebut Peraturan DPR tentang Pembentukan UU,

38 Peraturan Dewan Perwakilan Daerah tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan, Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2024, BN Tahun 2024 No. 614, selanjutnya disebut Peraturan DPD tentang Pelaksanaan Fungsi Pengawasan, Pasal 119.

belum kunjung mengatur pemantauan dan peninjauan undang-undang serta analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan dalam perubahan Perpres Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.[39]

Ketentuan mengenai analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan pada 97C Undang-Undang PPP juga tidak mengatur dengan jelas tindak lanjut hasil analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan. Analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan yang selama ini dilakukan pun masih bersifat *ad-hoc* dan secara formal pengaturan belum terkoneksi dengan Program Penyusunan Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden, apalagi juga tidak terkoneksi dengan program penyusunan Peraturan Menteri dan Lembaga. Sehingga rekomendasi hasil evaluasi yang selama ini dihasilkan tidak mempunyai kekuatan mengikat untuk dapat ditindaklanjuti oleh Kementerian/Lembaga pemrakarsa peraturan tersebut.[40]

Padahal sebagaimana dikemukakan oleh Seidman, di tengah situasi perubahan masyarakat yang sangat cepat tata kelola peraturan harusnya merupakan siklus yang berlanjut dari penyusunan, implementasi, evaluasi, hingga ke tahap penyusunan ulang.[41] Disamping untuk melihat apakah terdapat kekurangan dalam suatu peraturan, *ex-post review* juga berfungsi untuk mengungkapkan bahwa meskipun peraturan tersebut memadai, namun perubahan masyarakat mengharuskan dilakukan perubahan terhadap peraturan tersebut.[42] Bahkan Seidman secara jelas mengemukakan bahwa perbaikan terhadap peraturan yang telah berlaku hanya dapat dilakukan setelah diperoleh hasil evaluasi terhadap peraturan tersebut.[43]

Dengan demikian untuk dapat mewujudkan *evidence-based regulation* dalam perubahan peraturan perundang-undangan melalui pendekatan *ex-post review*, hasil *ex-post review* harus menjadi dasar dan syarat (dokumen kesiapan teknis) dalam perencanaan perubahan peraturan perundang-undangan, melalui:

1) Program Legislasi Nasional di lingkungan Pemerintah, baik Prolegnas jangka menengah, maupun Prolegnas prioritas tahunan;
2) Usul Rancangan Undang-Undang di luar Prolegnas pada lingkungan Pemerintah;
3) Program Penyusunan Peraturan Pemerintah, termasuk penyusunan di luar daftar Progsun PP;
4) Program Penyusunan Peraturan Presiden, termasuk penyusunan di luar daftar Progsun Perpres;
5) Program Penyusunan Peraturan Daerah; serta
6) Perencanaan Peraturan Kementerian/ Lembaga.

---

39 Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres Nomor 87 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres Nomor 76 Tahun 2021, selanjutnya disebut Perpres Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011.

40 Ade Irawan Taufik, "Membangun Mekanisme Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan (*Ex Post Review*) dalam Penataan dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," (Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2020), hlm. 167.

41 Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence-Based…, hlm. 455.

42 *Ibid*., hlm. 484.

43 *Ibid*., hlm 456.

Adapun ketentuan tersebut dapat diatur pada Undang-Undang PPP dan dalam perubahan Perpres Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011. Kemudian perancangan perubahan peraturan perundang-undangan tersebut juga harus mendasarkan pada bukti-bukti objektif yang diperoleh dari hasil *ex-post review*, artinya tidak boleh dimotivasi atas pertimbangan sesaat yang tidak komprehensif, ataupun mengedepankan ego sektoral dan kedaerahan.

Mengingat pentingnya upaya menjadikan *ex-post review* sebagai dasar dan syarat (dokumen kesiapan teknis) dalam perencanaan perubahan peraturan perundang-undangan, maka kredibilitas *ex-post review* tersebut harus baik. Pada prinsipnya evaluasi dilakukan untuk menilai apakah ketentuan dalam peraturan tersebut telah mendorong subjek yang diatur untuk berperilaku sesuai ketentuan, dan apakah perilaku tersebut dapat menyelesaikan persoalan yang dituju.[44] Evaluasi (*ex-post review*) tersebut harus disertai dengan data empiris dan bukti-bukti objektif, serta transparan dan partisipatif, khususnya bagi pihak yang terdampak terhadap peraturan tersebut. Setidaknya terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan untuk menghasilkan *ex-post review* yang kredibel sehingga dapat dijadikan sebagai *evidence* dalam perubahan peraturan perundang-undangan:

1) *Ex-post review* harus direncanakan dengan baik pada saat penyusunan peraturan perundang-undangan. Perlu dibuat mekanisme pemantauan dan evaluasi yang memadai, serta kriteria yang ditentukan dalam menilai apakah setelah peraturan tersebut diberlakukan dalam waktu tertentu telah mencapai tujuannya.[45] Sejalan dengan itu Katzen mengemukakan pentingnya menyusun perencanaan *ex-post review* pada saat pembentukan peraturan perundang-undangan, yakni dengan mendefinisikan target yang hendak dicapai dengan jelas sehingga penilaian terhadap keberhasilan kinerja peraturan tersebut lebih mudah untuk dilakukan.[46]
2) *Ex-post review* harus mampu mengumpulkan bukti yang diperlukan. Yakni bukti faktual tentang seberapa baik kinerja peraturan yang telah diberlakukan. *Ex-post review* harus terfokus pada dimensi yang bersifat empiris guna menemukan bukti objektif mengenai efektivitas pelaksanaan peraturan perundang-undangan, serta menghindari perdebatan yang bersifat konseptual.[47] Oleh karena itu dalam peraturan perlu diwajibkan dilakukannya pelaporan dan pemantauan oleh lembaga yang melaksanakan peraturan tersebut.[48] Karena lembaga pelaksana peraturan memiliki sumber daya dan keahlian untuk mengumpulkan, menganalisis, dan menghasilkan informasi yang dapat diandalkan dan didasarkan pada bukti yang lebih lengkap.[49]
3) *Ex-post review* harus dilakukan dengan transparan dan partisipatif. Seidman mengemukakan bahwa pihak yang

44 *Ibid*., hlm. 456.
45 *Ibid*.
46 Sally Katzen, "From Beginning to End: An Examination of Agencies Early Public Engagement and Retrospective Review" (disampaikan pada Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee Subcommittee on Regulatory Affairs and Federal Management, Mei 2019), hlm. 6.
47 Gunardi SA Lumbantoruan, "Desain Strategi Pemantauan…, hlm. 269.
48 Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence-Based…, hlm. 468.
49 Sean J. Kealy & Alex Fomey, "The Reliability of…, hlm. 56.

terdampak oleh peraturan, khususnya kelompok rentan dan masyarakat miskin harus memiliki kesempatan untuk memberikan masukan dan umpan balik yang relevan mengenai dampak peraturan yang dibentuk terhadap kehidupan mereka.[50] Selain itu budaya *ex-post review* akan berhasil apabila melibatkan para aktor atau pemangku kepentingan secara luas, karena pelibatan pemangku kepentingan akan memberikan dukungan positif dalam penerapan dan peningkatan *ex-post review* tersebut.[51] Otto juga menekankan pentingnya partisipasi publik dalam penyusunan peraturan, karena penyusunan peraturan yang tidak melibatkan masyarakat dan tidak diperdebatkan secara rasional justru dapat membahayakan kualitas peraturan tersebut.[52]

D. Penutup

Evidence-based regulation dimaknai sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk dengan dukungan data empiris dan bukti-bukti objektif. *Ex-post review* memiliki keterkaitan yang sangat erat dengan *evidence-based regulation*, dan bahkan dapat dikatakan sebagai tahapan paling penting dalam upaya mewujudkan *evidence-based regulation*. Hal ini karena *ex-post review* menjadi salah satu cara untuk menerapkan penggunaan bukti objektif, data-data, pengetahuan ahli, dan temuan ilmiah dalam pembentukan regulasi.

Seidman mengemukakan bahwa seharusnya perbaikan terhadap peraturan yang telah berlaku hanya dapat dilakukan setelah diperoleh hasil evaluasi terhadap peraturan tersebut. Oleh karena itu strategi mewujudkan *evidence-based regulation* dapat dilakukan dengan menjadikan hasil *ex-post review* sebagai dasar dan syarat dalam perencanaan perubahan peraturan perundang-undangan. Selain itu perancangan peraturan tersebut juga harus mendasarkan pada bukti-bukti objektif yang diperoleh dari hasil *ex-post review*. Mengingat pentingnya *ex-post review* dalam mewujudkan *evidence-based regulation*, maka *ex-post review* tersebut harus kredibel. Artinya pelaksanaannya harus direncanakan dengan baik dan terprogram, mampu mengumpulkan bukti yang objektif, serta melibatkan partisipasi masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

Anggono, Bayu Dwi, Pokok-Pokok Pikiran Penataan Peraturan Perundang-Undangan di Indonesia, (Jakarta: 2020, Penerbit Konpress).

Astomo, Putera, *Ilmu Perundang-Undangan: Teori dan Praktik di Indonesia* (Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2018).

Bedner, Adriaan. dan Barbara Oomen, *Real Legal Certainty and Its Relevance: Essays In Honour of Jan Michiel Otto* (Leiden: Leiden University Press, 2018).

Badan Pembinaan Hukum Nasional, Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan Nomor PHN-HN.01.03-07* (Jakarta: BPHN, 2019).

Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, *Dokumen Pembangunan Hukum Nasional Tahun 2021* (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional, 2021).

50 Ann Seidman dan Robert B. Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence-Based..., hlm. 456.

51 Joseph E. Aldy, "Evaluating Regulatory Performance: Learning from and Institutionalizing Retrospective Analysis of EPA Regulations", *Case Western Reserve Law Review* (2020), hlm. 70.

52 Adriaan Bedner and Barbara Oomen Bedner, A., & Oomen, B, *Real legal certainty and its relevance: essays in honour of Jan Michiel Otto*, (Leiden: Leiden University Press, 2018), hlm. 111.

Diantha, I Made Pasek, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif dalam Justifikasi Teori Hukum, Cet. ke-3* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019).

Huda, Ni'matul, *Negara Hukum, Demokrasi, dan Judicial Review* (Yogyakarta: UII Press, 2005).

Indrati, Maria Farida, *Ilmu Perundang-Undangan* (Yogyakarta: Penerbit Kanisius, 2007).

Natabaya, HAS, *Sistem Peraturan Perundang-undangan* (Jakarta: Konstitusi Press dan Tatanusa, 2008).

Otto, Jhon Michael, *Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang [Real Legal Certainty in Developing Countries]* diterjemahkan oleh A. W.Bedner, S. Irianto, & T. D. Wirastri (Eds.), *Kajian Socio-Legal* (Jakarta: Pustaka Larasan Universitas Indonesia, 2012).

Sihombing, Eka N.A.M dan Cynthia Hadita, *Penelitian Hukum* (Malang: Setara Press, 2022).

Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif, Cet. Ke-15* (Jakarta: Rajawali Pers, 2013).

Makalah / Artikel / Prosiding / Hasil Penelitian

Aldy, Joseph E., "Learning from Experience: An Assessment of the Retrospective Reviews of Agency Rules and the Evidence for Improving the Design and Implementation of Regulatory Policy" (disampaikan pada the Administrative Conference of the United, November 2014).

Katzen, Sally, "From Beginning to End: An Examination of Agencies Early Public Engagement and Retrospective Review" (disampaikan pada Senate Homeland Security and Governmental Affairs Committee Subcommittee on Regulatory Affairs and Federal Management, Mei 2019).

Kealy, Sean J. dan Alex Fomey, "The Reliability of Evidence in Evidence-Based Legislation," *20 European Journal of Law Reform* Vol. 20, No. 1 (2018).

Lumbantoruan, Gunardi SA, "Desain Strategi Pemantauan dan Peninjauan Peraturan Perundang-Undangan dalam Mendukung Agenda Penataan Regulasi," *Jurnal Rechts Vinding*, Vol. 10, No. 2 (2021).

Organisation for Economic Co-operation and Development, "Defining and Contextualising Regulatory Oversight and Co-Ordination," *OECD Regulatory Policy Working Papers*, Vol. 17 (2022).

Ruhama, Tanti Dian, "Peranan Evaluasi (Ex-Post Evaluation) dalam Siklus Undang-Undang" (Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2016).

Seidman, Ann dan Robert B Seidman, "ILTAM: Drafting Evidence-Based Legislation for Democratic Social Change," *Boston University Law Review*, Vol. 89, No.435, (2009).

Setiadi, Wicipto. "Simplifikasi Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Mendukung Kemudahan Berusaha," *Jurnal Rechts Vinding*, Vol.7, No. 3, (2018).

Sjarif, Fitriani Ahlan, "Pembentukan Peraturan Delegasi dari Undang-Undang Pada Kurun Waktu 1999-2012," (Disertasi Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2015).

Nikolka, Till & Justus Kirchhoff. "How Evidence-based is Regulatory Policy? A Comparison Across OECD Governments," *Ifo Dice Report*, Vol. 15, No. 4 (2017).

Taufik, Ade Irawan, "Membangun Mekanisme Evaluasi Peraturan Perundang-Undangan (Ex Post Review) dalam Penataan dan Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan," (Tesis Magister Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2020).

Internet

Hukumonline.com, "Ini 3 Agenda Paket Reformasi Hukum Jilid II," https://www.hukumonline.com/berita/a/ini-3-agenda-paket-reformasi-hukum-jilid-ii-lt587e0fdb06ea8/ (diakses 20 November 2024).

JDIHN, "Dokumen Hasil Integrasi," https://jdihn.go.id/dokumen-hukum, diakses pada 25 November 2024.

Vitorio Mantalean dan Icha Rastika, "Menteri Hukum: Presiden Prabowo Tugaskan Kami Review Semua UU dan Peraturan," https://nasional.kompas.com/read/2024/11/04/11444601/menteri-hukum-presiden-prabowo-tugaskan-kami-review-semua-uu-dan-peraturan (diakses pada 20 November 2024).

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, UU Nomor 12 Tahun 2011, LN Tahun 2011 No. 82, TLN No. 5234 sebagaimana diubah terakhir oleh Undang-Undang tentang tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, UU Nomor 13 Tahun 2022, LN Tahun 2022 No. 143, TLN No. 6801.

Peraturan Presiden Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024, Perpres Nomor 18 Tahun 2020 , LN Tahun 2020, No. 10.

Peraturan Presiden tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres Nomor 87 Tahun 2014, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Presiden tentang Perubahan atas Peraturan Presiden Nomor 87 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Perpres Nomor 76 Tahun 2021.

Peraturan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Tentang Pembentukan Undang-Undang, Peraturan DPR Nomor 2 Tahun 2020, BN Tahun 2020, No. 668.

Peraturan Dewan Perwakilan Daerah tentang Tata Cara Pelaksanaan Fungsi Pengawasan, Peraturan DPD Nomor 1 Tahun 2024, BN Tahun 2024 No. 614.