

**DESAIN METODE EVALUASI PERATURAN DAERAH TERDAMPAK
PERATURAN YANG LEBIH TINGGI
(Studi atas Peraturan Daerah Terdampak Undang-Undang tentang
Cipta Kerja dan Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan
Pemerintahan Daerah)**

Muhamad Saleh¹, & Muhammad Addi Fauzani²

¹ Universitas Siber Muhammadiyah, ² Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII

Email: 1Saleh@sibermu.ac.id, 2addifauz@gmail.com

Diterima: 20/6/2022, Direvisi: 3/11/2022 Diterima: 8/12/2022

Abstract

This research is interesting to study because it is motivated by, first, that normatively there is no definite, standard and standard evaluation method as a reference for local governments to evaluate Regional Regulations (Perda). Second, there is no regular evaluation process of regional regulations by regional governments. Third, there is the basic problem of forming a regional regulation. Fourth, there is no available database to measure the normative performance of Perda. Based on this background, this study aims to analyze, first, the urgency of formulating an evaluation method for regional regulations that are affected by higher regulations; and second, the design of the method of evaluating local regulations that are affected by higher regulations. This study uses a normative legal research method with a statutory and conceptual approach. This study concludes, first, the urgency of formulating an evaluation method for regional regulations that are affected by higher regulatory changes, namely: a) producing a definite, standard, and standardized method of evaluating regional regulations; b) realizing orderly formation of regional regulations; c) realizing the function of monitoring and reviewing regional regulations. Second, the design of the method for evaluating regional regulations affected by higher regulations is carried out with the following steps: a) inventory of higher regulations that is used as the basis for evaluation; b) formulation of evaluation indicators; c) mapping of affected regional regulations; d) identification of stakeholders (regional officials); e) analysis of regional regulations according to indicators; f) quantification of evaluation results; g) clustering of regional regulations based on recommendations.

Keywords: Evaluation method, Regional Regulation, higher regulation.

Abstrak

Penelitian ini dilatarbelakangi oleh, pertama, secara normatif tidak ada metode evaluasi yang pasti, baku dan standar sebagai rujukan pemerintahan daerah untuk mengevaluasi Peraturan Daerah (Perda). Kedua, belum ada proses evaluasi Perda secara berkala oleh pemerintahan daerah. Ketiga, terdapat problem dasar pembentukan Perda. Keempat, tidak tersedia basis data untuk mengukur kinerja normatif Perda. Dengan demikian, maka penelitian ini bertujuan untuk menganalisis, pertama, urgensi perumusan metode evaluasi peraturan daerah yang terdampak peraturan yang lebih tinggi; dan kedua, desain metode evaluasi peraturan daerah yang terdampak peraturan yang lebih tinggi. Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Penelitian ini menyimpulkan, pertama, urgensi perumusan metode evaluasi peraturan daerah yang terdampak perubahan peraturan yang lebih tinggi yaitu: a) menghasilkan metode evaluasi peraturan daerah yang pasti, baku, dan standar; b) mewujudkan tertib pembentukan peraturan daerah; c) mewujudkan fungsi pemantauan dan peninjauan

peraturan daerah. Kedua, desain metode evaluasi peraturan daerah terdampak peraturan yang lebih tinggi, dilaksanakan dengan langkah sebagai berikut: a) inventarisasi peraturan lebih tinggi yang dijadikan landasan evaluasi; b) perumusan indikator evaluasi; c) pemetaan peraturan daerah yang terdampak; d) identifikasi pemangku kepentingan (perangkat daerah); e) analisis peraturan daerah sesuai indikator; f) kuantifikasi hasil evaluasi; g) klasterisasi peraturan daerah berdasarkan rekomendasi.

Kata Kunci: Metode evaluasi, Peraturan Daerah, Peraturan yang lebih tinggi.

A. Pendahuluan

Evaluasi merupakan alat dari berbagai cabang ilmu pengetahuan untuk menganalisis dan menilai fenomena ilmu pengetahuan dan aplikasi ilmu pengetahuan dalam penerapannya. Karena itu ilmu evaluasi berada di berbagai cabang ilmu pengetahuan seperti ilmu ekonomi, manajemen, pendidikan, sosial, politik, sosiologi dan termasuk ilmu hukum.¹ Evaluasi menjadi salah satu rangkaian kegiatan dalam proses implementasi peraturan, keputusan dan kebijakan.²

Oleh karena itu, asumsi di balik pertanyaan, seberapa baik peraturan bekerja, perlu di jawab dengan langkah evaluasi. Menurut Cary Coglianese³ mengevaluasi peraturan memerlukan penyelidikan, setelah peraturan diberlakukan, tentang bagaimana peraturan tersebut telah mengubah perilaku, serta pada akhirnya, berdampak terhadap kondisi yang luas. Benedict Sheehy⁴ menjelaskan bahwa, peraturan yang tidak efektif dalam memenuhi tujuannya dapat sama berbahayanya dengan tidak adanya peraturan atau regulasi yang berlebihan (over-regulation). Karena itu melalui evaluasi akan diperoleh informasi tentang apa yang telah dicapai dan mana yang belum tercapai dari perumusan peraturan. Hasil evaluasi selanjutnya digunakan sebagai bahan perbaikan peraturan tersebut.

Evaluasi sebagai sebuah langkah ilmiah tentu memerlukan metode. Sebagaimana dikemukakan oleh Alkin dan Christie⁵ bahwa dalam teori evaluasi terdapat tiga cabang utama yaitu metode, penilaian dan penggunaan. Evaluasi menurutnya harus dipandu oleh metodologi penelitian. Dalam konteks inilah evaluasi terhadap peraturan, termasuk peraturan daerah (Perda) menjadi penting untuk memiliki metodenya sendiri.

Namun, untuk melakukan evaluasi terhadap Perda di Indonesia memiliki sejumlah masalah yaitu: pertama, secara normatif tidak ada metode evaluasi yang pasti, baku dan standar sebagai rujukan pemerintah daerah untuk mengevaluasi Perda yang sedang eksis berlaku dan Perda yang terdampak perubahan peraturan yang lebih tinggi. Konsep evaluasi Perda dalam hukum Indonesia hanya dikenal pada evaluasi rancangan Perda sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah (UU No 23 Tahun 2014) dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 80 Tahun 2015 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah (Permendagri No 80 Tahun 2015) sebagaimana telah diubah dengan Permendagri Nomor 120 Tahun 2018.

Berdasarkan ketentuan Pasal 245 ayat (3) UU No 23 Tahun 2014 jo Pasal 95 ayat (1) Permendagri No 80 Tahun 2015, ada 6 (enam) rancangan Perda Kabupaten/Kota yang harus mendapat evaluasi gubernur sebagai wakil pemerintah pusat di daerah dan telah disertai dasar hukum yang mengatur mekanisme/ metode evaluasinya yaitu:

¹Wirawan, "Evaluasi, Teori, Model, Standar, Aplikasi dan Profesi" (Jakarta: Rajawali Prses.2012), hlm. 30

²Mami Hajaroh, "Pohon Teori Evaluasi Kebijakan dan Program (Metode, Nilai dan Menilai, Penggunaan)," *Jurnal Foundasia*, Vol IX No.1, (September 2018), hlm.1

³Cary Coglianese, "Measuring Regulatory Performance Evaluating The Impact of Regulation and Regulatory Policy", *OECD, Expert Paper No. 1*, August 2012, hlm. 8

⁴Benedict Sheehy dan Donald Feaver, "Designing Effective Regulation: A Normative Theory" *UNSW Law Journal*, Volume 38 (1) (2015), hlm. 1

No	Raperda	Mekanisme/Metode Evaluasi
1	RPJPD dan RPJMD	Permendagri No 86 Tahun 2017
2	APBD	Permendagri No 11 Tahun 2017
3	Pajak Daerah dan Retribusi	Permendagri No 105 Tahun 2016
4	Tata Ruang Daerah	Permendagri No 13 tahun 2016
5	Rencana Pembangunan Industri	Permendagri No 97 Tahun 2017
6	Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan, dan/atau Perubahan Status Desa	Permendagri No 1 Tahun 2017

Tabel 1
Rancangan Perda yang harus mendapat Evaluasi Gubernur & Dasar Hukum

Kedua, belum ada proses evaluasi Perda secara berkala oleh daerah. Problem ini tergambar pada lambatnya pemerintah daerah melakukan penyesuaian terhadap berbagai produk hukum daerah yang memperoleh perintah penyesuaian dengan batas waktu tertentu. Sebagai gambaran, dalam Pasal 347 ayat (2) PP No 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No 28 Tahun 2002 Tentang Bangunan Gedung (amanat UU Cipta Kerja), telah menegaskan bahwa pemerintah daerah Kabupaten/Kota harus menyediakan instrumen yang mengatur bangunan gedung dalam jangka waktu paling lambat 6 (enam) bulan sejak peraturan berlaku. Jika dihitung sejak diundangkan pada tanggal 2 Februari 2021, maka batas 6 (enam) bulan adalah pada tanggal 2 Agustus 2021. Tetapi sampai tanggal 21 Januari 2022,⁶ hanya 73 Kabupaten/Kota yang telah mengajukan rancangan Perda retribusi bangunan gedung ke Kemendagri. Kondisi ini menggambarkan rendahnya respon daerah untuk proaktif mencermati perubahan peraturan, yang sejatinya dapat diantisipasi melalui kajian evaluasi Perda terdampak perubahan peraturan yang lebih tinggi.

Ketiga, problem dasar pembentukan Perda. Materi muatan Perda menurut Pasal 14 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU PPP) adalah dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, tugas pembantuan serta menampung kondisi khusus daerah dan/atau penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Oleh karena itu, Perda memiliki dimensi atribusi dan delegasi.⁷

Kewenangan atribusi diperoleh daerah dari UUD NRI 1945 sebagai dasar untuk membentuk Perda yang berkaitan dengan otonomi. Kewenangan delegasi dilaksanakan oleh daerah karena Perda adalah peraturan yang akan menjabarkan lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Posisi Perda sebagai peraturan delegasi sering bermasalah karena banyaknya Perda di daerah memiliki materi muatan yang bertentangan dengan aturan di atasnya. Pada tahun 2016 Kemendagri membatalkan 3.143 Perda⁸ yang dianggap bermasalah. Dalam kondisi perda delegasi inilah kerja-kerja evaluasi penting dilakukan oleh daerah.

Keempat, tidak tersedia basis data untuk mengukur kinerja normatif Perda. Karena tidak ada metode evaluasi yang pasti, baku dan standar serta aktivitas evaluasi Perda secara berkala, maka pemerintah daerah kesulitan untuk menyediakan data, analisis dan laporan atas evaluasi berbagai Perda yang masih

⁵Marvin C. Alkin, dan Christie, Christina. A. An Evaluation Theory Tree Published by [www. sagepub.com/upm-data/5074_Alkin_Chapter_2.pdf](http://www.sagepub.com/upm-data/5074_Alkin_Chapter_2.pdf)

⁶Data Dit. Pendapatan Daerah, Ditjen Bina Keuangan Daerah, per tanggal 21 Januari 2022, dalam PSHK FH UII, Disampaikan dalam acara FGD “Dampak Undang-Undang Cipta Kerja & Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah terhadap Agenda Evaluasi & Program Pembentukan Peraturan Daerah” DPRD Kabupaten Purworejo & Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII, 30 Januari 2022.

⁷Muhamad Saleh, “Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan” Tesis Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, Tahun 2020, hlm. 145

⁸Humas Sekretariat Kabinet, Kemendagri Resmi Umumkan 3.143 Perda Yang Dibatalkan, Sekretariat Kabinet, 2016, <https://setkab.go.id/kemendagri-resmi-umumkan-3-143-perda-yang-dibatalkan/>

berlaku sebagai pertimbangan pengambilan kebijakan. Padahal penggunaan bukti dalam pengambilan kebijakan (evidence based policy) sangat penting dan menjadi tuntutan. Penggunaan hasil penelitian yang tidak akurat dalam pengambilan kebijakan dapat menyebabkan kegagalan kebijakan.

Berdasarkan empat masalah utama diatas, artikel singkat berbasis penelitian ini mengajak para pembaca untuk bersama mencermati metode evaluasi Perda yang terdampak perubahan peraturan yang lebih tinggi dengan menjelaskan urgensi perumusan metode dan desain metode evaluasi Perda secara teknis yang dapat menjadi referensi pemerintah daerah.

Penelitian ini menggunakan metode penelitian normatif⁹ dan memakai pendekatan perundang-undangan dan konseptual.¹⁰ Sumber Data dan jenis bahan hukum yakni bahan hukum primer¹¹ : peraturan perundang-undangan; dan bahan hukum sekunder: pendapat hukum para ahli, karya ilmiah dari kalangan hukum, jurnal yang relevan dengan permasalahan yang diangkat.

B. Pembahasan

B.1. Urgensi Perumusan Metode Evaluasi Peraturan Daerah Terdampak Perubahan Peraturan yang Lebih Tinggi

Terdapat beberapa urgensi untuk merumuskan metode evaluasi Peraturan Daerah (Perda) terdampak peraturan yang lebih tinggi, yakni sebagai berikut.

1. Menghasilkan Metode Evaluasi Perda yang Pasti, Baku, dan Standar

Langkah evaluasi terhadap Perda yang sedang eksis berlaku dan terdampak perubahan peraturan yang lebih tinggi perlu menjadi perhatian tersendiri mengingat secara normatif hal ini belum diatur secara tegas dalam bentuk peraturan. Kondisi ini sangat berbeda dengan metode evaluasi terhadap rancangan Perda yang telah dirumuskan metodenya dalam aturan secara khusus.¹² Bahkan secara konseptual metode evaluasi rancangan peraturan yang juga dapat digunakan pada rancangan Perda beberapa telah tersedia dan telah digunakan di Indonesia.¹³

Guna menghasilkan metode evaluasi Perda yang pasti, baku, dan standar maka perlu ada kejelasan dasar hukum pembentukan yang menjadi guidance/petunjuk. Wadah hukum yang relevan untuk digunakan adalah melalui peraturan kementerian dengan portofolio yang membidangi urusan pemerintahan daerah, yaitu kementerian dalam negeri (Kemendagri).

Kemendagri menjadi relevan karena secara tegas disebutkan dalam UUD NRI 1945 sebagai triumvirat dan bertanggung jawab terhadap pembinaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini juga selaras dengan tanggungjawab Kemendagri untuk melaksanakan kegiatan teknis dari pusat ke daerah, menyelenggarakan fungsi koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administratif.¹⁴

⁹Bambang Sanggono, "Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar", Ctk. Keempat, (Jakarta, RajaGrafindo Persada, 2002), hlm. 43.

¹⁰Peter Mahmud Marzuki, "Penelitian Hukum", (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2012), hlm. 93.

¹¹Suratman, Philips Dillah, "Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum", Ctk. Ketiga, (Bandung: AlfaBeta, 2015), hlm.67.

¹²Pasal 245 ayat (3) UU No 23 Tahun 2014 jo Pasal 95 ayat (1) Permendagri No 80 Tahun 2015, ada 6 (enam) rancangan Perda kabupaten/kota yang harus mendapat evaluasi gubernur

¹³Beberapa di antaranya metode regulatory impact analysis, regulatory mapping, ROCCIPI, serta cost and benefit analysis.

¹⁴Bachtiar, "Arah Kebijakan Penyusunan Produk Hukum Terkait Pemerintahan Daerah: Kritik Atas Keberadaan Permenkumham No. 22 Tahun 2018" Makalah disampaikan dalam acara Rapat Koordinasi Nasional Penyelesaian Isu-Isu Aktual Bidang Hukum yang diselenggarakan Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 27 s.d 28 September 2018 di Hotel Mercure Ancol. Baca juga Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi Kementerian Negara.

Ruang lingkup yang dapat diatur dalam Permendagri tentang evaluasi Perda terdampak perubahan peraturan yang lebih tinggi diantaranya. Pertama, perumusan metode evaluasi yang meliputi: a) inventarisasi peraturan yang lebih tinggi yang menjadi landasan evaluasi; b) perumusan indikator evaluasi; c) pemetaan peraturan yang terdampak; d) identifikasi pemangku kepentingan (perangkat daerah); e) analisis Perda sesuai indikator; f) kuantifikasi hasil evaluasi; g) klusterisasi Perda berdasarkan rekomendasi.

Kedua penentuan kewenangan evaluasi oleh Kepala Daerah dan DPRD. Pembagian peran DPRD dan Kepala daerah dalam melakukan evaluasi Perda menjadi hal penting untuk memperkuat sinergi antar lembaga, optimalisasi tugas, fungsi dan kewenangan serta menghindari terjadinya potensi tumpang tindih pelaksanaan kegiatan evaluasi. Pembagian peran evaluasi harus dirumuskan bersama, dengan jumlah yang proporsional dan dituangkan dalam dokumen program evaluasi.

Ketiga, evaluasi secara berkala. Untuk memastikan kegiatan evaluasi dimasa mendatang tetap terlaksana maka perlu dirumuskan dokumen perencanaan evaluasi Perda. Dengan indikator mengikuti kondisi perubahan peraturan yang lebih tinggi, skala waktu (setiap tahun), program prioritas pemerintah pusat, dan program prioritas daerah.

Keempat, publikasi hasil evaluasi. Sebagai bentuk transparansi dan upaya melibatkan masyarakat, hasil evaluasi perlu untuk dipublikasikan. Langkah ini menjadi upaya aktif daerah memberi pemahaman terhadap hasil temuan. Hasil evaluasi juga dapat menjadi basis data untuk mendukung perumusan kebijakan pemerintah pusat dan daerah di waktu mendatang. Kehadiran metode evaluasi perda yang pasti, baku, dan standar dapat mengikat pemerintah daerah, memperjelas, memberikan pedoman yang lebih terukur dan pasti, disertai dengan contoh bagi penyusunan evaluasi. Serta secara teknis untuk memperoleh temuan rekomendasi penyesuaian dengan peraturan yang lebih tinggi.

2. Mewujudkan Tertib Pembentukan Perda

Guna mendukung tegaknya prinsip negara hukum (*rechtsstaat* dan *rule of law*), maka peraturan perundang-undangan perlu memperhatikan dua tertib.¹⁵ Pertama, tertib dasar peraturan perundang-undangan terkait dengan asas, jenis, hierarki, dan materi muatan. Kedua, tertib pembentukan peraturan perundang-undangan terkait dengan tahapan pembentukan peraturan perundang-undangan (perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan dan pengundangan).

Perumusan metode evaluasi Perda yang terdampak perubahan peraturan yang lebih tinggi erat kaitannya antara tertib pembentukan Perda dengan hierarki peraturan perundang-undangan. Salah satu tujuan perumusan metode evaluasi dalam kajian ini ialah untuk memastikan Perda telah melaksanakan amanat norma di atasnya dan tidak terjadi pertentangan dengan peraturan lebih tinggi. Hal ini sejalan dengan teori mengenai penjenjangan norma hukum (*Stufenbautheorie*). Menurut Hans Kelsen norma-norma hukum itu berjenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dalam arti, suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi.¹⁶ Meminjam teori Hans Kelsen, Perda juga memiliki pondasi dalam pengelompokan norma-norma hukum yang masuk dalam *autonome satzung*.¹⁷

Bagir Manan¹⁸ juga telah merumuskan prinsip untuk mewujudkan tertib terhadap hierarki yaitu: a) peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi kedudukannya dapat dijadikan landasan atau dasar hukum bagi peraturan perundang-undangan yang lebih rendah atau berada di bawahnya; b) peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah harus bersumber atau memiliki dasar hukum dari suatu peraturan

¹⁵Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan: Permasalahan dan Solusinya" *Jurnal Masalah-Masalah Hukum*, Jilid 47 No.1, (2018), hlm.1. doi: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc/4.0>, lihat juga Muhamad Saleh, *Maklumat Kapolri dan Tertib Perundang-undangan*, Koran Sindo 8 Januari 2021

¹⁶H. Kelsen, "General Theory Of Law and State. Translated By Anders Wedberg (New York: Russel&Russel, 1973).

¹⁷Muhammad Addi Fauzani, dkk, "Pemberlakuan Peraturan Dasar sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Perspektif Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia). *Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan*, Vol. 2, No. 1, (Maret, 2019), hlm. 59.

perundang-undangan tingkat lebih tinggi; c) isi atau muatan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh menyimpangi atau bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Keharusan setiap peraturan perundang-undangan jelas letak kedudukannya dalam hierarki peraturan perundang-undangan adalah dalam rangka kemudahan pengujian atas keabsahan (validitas) nya. Dalam konsep negara hukum demokratis, setiap pembentukan peraturan-peraturan negara, baik di tingkat pusat maupun daerah harus dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya.¹⁹

Mewujudkan tertib pembentukan Perda dengan hierarki perundang-undangan menjadi kian urgen mengingat Perda turut menentukan terlaksananya norma dari peraturan yang lebih tinggi. Sebab pada akhirnya muara seluruh kebijakan pemerintah pusat akan diwujudkan ke dalam berbagai program-program yang lebih kongkrit di daerah.

Determinasi Perda sebagai contoh tergambar pada Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja (UU Cipta Kerja). Dari 45 (empat puluh lima) peraturan pemerintah pelaksana UU Cipta Kerja, terdapat 20 (dua puluh) yang memiliki dampak secara langsung terhadap 28 (dua puluh delapan) bidang Perda yang berkaitan dengan perubahan definisi/istilah, konsep baru, kewenangan serta penentuan waktu peraturan delegasi.

PP Pelaksana UU Cipta Kerja	Bidang Perda yang Terdampak
1. PP No 5 Tahun 2021	1. Perda BPHTB
2. PP No 6 Tahun 2021	2. Perda Pajak Daerah
3. PP No 7 Tahun 2021	3. Perda PBB Perdesaan dan Perkotaan
4. PP No 10 Tahun 2021	4. Perda Retribusi P.K Bermotor
5. PP No 12 Tahun 2021	5. Perda Retribusi P.Pasar
6. PP No 13 Tahun 2021	6. Perda Retribusi P.Limbah Cair
7. PP No 14 Tahun 2021	7. Perda Retribusi Perizinan Tertentu
8. PP No 16 Tahun 2021	8. Perda Retribusi Pelayanan Tera
9. PP No 21 Tahun 2021	9. Perda Penyelenggaraan LLAJ
10. PP No 22 Tahun 2021	10. Perda PBB
11. PP No 26 Tahun 2021	11. Perda Parkir di Tepi Jalan Umum
12. PP No 29 Tahun 2021	12. Perda Retribusi Tempat Khusus Parkir
13. PP No 30 Tahun 2021	13. Perda Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah
14. PP No 34 Tahun 2021	14. Perda Pajak PBB Perkotaan
15. PP No 35 Tahun 2021	15. Perda PPPD Pajak-Retribusi
16. PP No 36 Tahun 2021	16. Perda SIU Jasa Konstruksi
17. PP No 37 Tahun 2021	17. Perda Pasar
18. PP No 45 Tahun 2021	18. Perda Rumah Susun
19. PP No 46 Tahun 2021	19. Perda Izin Tenaga Kesehatan
20. PP No 47 Tahun 2021	20. Perda Penyelenggaraan Ketenagakerjaan
	21. PerdaUMKM
	22. Perda PPLH
	23. Perda BG
	24. Perda RDTR dan Zonasi
	25. Perda Penyelenggaraan Reklame
	26. Perda Retribusi PTKA
	27. Perda Menara Telekomunikasi
	28. Perda Retribusi IMB

Tabel. 2²⁰
Peraturan Pelaksana UU Cipta Kerja
yang Terdampak pada Bidang Perda

¹⁸Bagir Manan, "Teori dan Politik Konstitusi"(Yogyakarta: FH UII Press, 2003), hlm.133.

¹⁹W. Ekatjahjana, dalam Bayu Dwi Anggono, "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-Undangan.....Op.Cit. hlm. 5.

²⁰Data diolah penulis berdasarkan hasil kajian evaluasi produk hukum Kota Yogyakarta yang terdampak UU Cipta Kerja sebagai sampel untuk menganalisis artikel ini. Lihat Muhamad Saleh dan Muhamamd Addi Fauzani, Laporan Kajian dan Evaluasi Produk Hukum Kota Yogyakarta Yang Terdampak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta 2021), hlm. 111-114

Data 28 (dua puluh delapan) bidang Perda yang terdampak diatas, belum termasuk peraturan kepala daerah. Berdasarkan data yang dihimpun penulis dari hasil kajian evaluasi produk hukum di Kota Yogyakarta,²¹ terdapat 17 (tujuh belas) peraturan kepala daerah yang juga turut terdampak. Jumlah ini tentu tidak definitif, akan sangat tergantung dari seberapa banyak delegasi dari Perda untuk membentuk peraturan kepala daerah.

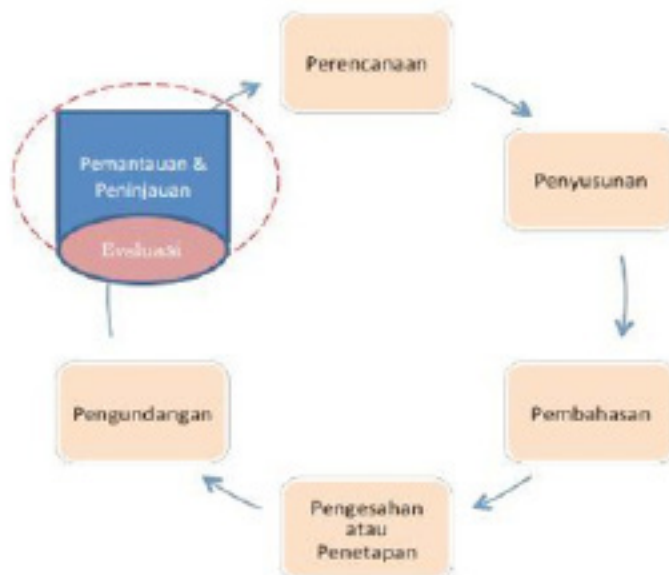
Gambaran data Perda yang terdampak peraturan pelaksana UU Cipta Kerja memperlihatkan dua hal. Pertama, pembentukan peraturan di level pusat sepanjang berkaitan dengan urusan pemerintahan daerah pasti memerlukan peraturan pelaksana dalam bentuk Perda. Kedua, Perda akan turut menentukan implementasi/terwujudnya tujuan dari norma yang dirumuskan peraturan yang lebih tinggi.

Konsekuensi mewujudkan tertib hierarki, dan materi muatan, harus diadakan mekanisme yang menjaga dan menjamin agar prinsip tersebut tidak disimpangi atau dilanggar. Tanpa konsekuensi tersebut, tata urutan tidak akan berarti. Suatu peraturan perundang-undangan tingkat lebih rendah dapat tetap berlaku walaupun bertentangan dengan peraturan perundang-undangan tingkat lebih tinggi. Sebagai langkah hukum yang normatif saat ini memang telah ada sistem pengujian secara yudisial (judicial review) di Mahkamah Agung. Namun sebagai langkah preventif dan scientific approach kehadiran evaluasi Perda nantinya akan turut mewujudkan tertib pembentukan Perda.

3. Mewujudkan Fungsi Pemantauan dan Peninjauan Perda

Penyempurnaan UU PPP melalui perubahannya dalam Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No 15 Tahun 2019), telah merumuskan konsep baru dalam pembentukan undang-undang. Saat ini dikenal konsep pemantauan dan peninjauan²² yang merupakan kegiatan untuk mengamati, mencatat, dan menilai atas pelaksanaan undang-undang yang berlaku sehingga diketahui ketercapaian hasil yang direncanakan, dampak yang ditimbulkan, dan kemanfaatannya. Konsep ini sejatinya merupakan bagian dari evaluasi. Tetapi menjadi lebih luas karena sebagai satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan undang-undang.

Gambar. 1²³
Pemantauan dan Peninjauan dalam Siklus Pembentukan PUU



²¹Ibid.

²²Pasal 1 angka 14 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

²³Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan, (Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, 2020), hlm.5

Konsep pemantauan dan peninjauan ini ternyata hanya diberlakukan dalam pembentukan undang-undang, tidak menyeluruh kepada peraturan perundang-undangan (termasuk Perda). Sebagaimana diatur dalam BAB XA Pasal 95A dan Pasal 95B UU No 15 Tahun 2019 yaitu: a) pemantauan dan peninjauan terhadap UU dilakukan setelah UU berlaku; b) dilaksanakan oleh DPR, DPD, dan Pemerintah; c) hasil dari pemantauan dan peninjauan dapat menjadi usul dalam penyusunan Prolegnas; d) pemantauan dan peninjauan UU dilaksanakan dengan tahap perencanaan, pelaksanaan dan tindak lanjut.

Norma Pasal 95A dan Pasal 95B secara filosofis sesungguhnya bertentangan dengan tujuan pembentukan UU No 15 Tahun 2019. Karena jika mencermati konsiderans menimbang huruf b dikatakan: “bahwa untuk memperkuat pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkelanjutan, dibutuhkan penataan dan perbaikan mekanisme pembentukan peraturan perundang-undangan sejak perencanaan hingga pemantauan dan peninjauan”. Dari rumusan ini terlihat bahwa pemantauan dan peninjauan harusnya turut diberlakukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan,²⁴ tidak hanya untuk undang-undang. Hal ini perlu menjadi atensi khusus, mengingat dalam kerangka sistem hukum nasional dan sistem perundang-undangan, capaian suatu peraturan (termasuk kebijakan-keputusan) tidak dapat dilihat secara parsial hanya pada level undang-undang. Tetapi harus secara holistik terhadap seluruh peraturan perundang-undangan dan disetiap level pemerintahan.

Untuk menghindari parsialnya kegiatan pemantauan dan peninjauan, mendorong adanya kesatuan terhadap maksud dan tujuan pembentukan perundang-undangan sebagaimana yang menjadi amanat UU No 15 Tahun 2019, maka kehadiran metode evaluasi Perda yang berlaku dan terdampak peraturan yang lebih tinggi merupakan langkah progresif mewujudkan fungsi pemantauan dan peninjauan terhadap Perda.

Fungsi pemantauan dan peninjauan nantinya akan menjadi satu kesatuan yang tak terpisahkan dalam proses pembentukan Perda, dilaksanakan oleh pemerintah daerah, hasilnya dapat menjadi usul dalam penyusunan Propemperda, dengan tahapan yang terukur dan terencana.

B.2. Metode Evaluasi Peraturan Daerah yang Terdampak Peraturan Perundang-undangan yang Lebih Tinggi (Studi atas Terbitnya UU Cipta Kerja dan UU HKPD)

Kajian riset ilmiah dalam legislasi di Indonesia baru membahas metode-metode yang perlu digunakan dalam proses legislasi. Kajian ilmu perundang-undangan memunculkan metode *regulatory impact analysis*, *regulatory mapping*, ROCCIPI, serta *cost and benefit analysis*.²⁵ Pembahasan metode-metode tersebut umumnya fokus pada tahap pra-legislasi (perancangan undang-undang), khususnya untuk menemukan akar masalah dari isu yang akan diatur dalam undang-undang. Sehingga, instrumen untuk evaluasi pasca-legislasi tidak berkembang seperti instrumen pra-legislasi. Seringkali riset evaluasi pasca-legislasi mengeksperimentasikan metode penilaian dampak di pra-legislasi sebagai instrumen evaluasi. Padahal metode riset di tahap pra-legislasi tidak selalu sesuai untuk tahap pasca-legislasi.²⁶

Sampai kajian ini dilakukan, terdapat beberapa alternatif evaluasi pasca-legislasi yakni: Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan yang diterbitkan oleh Badan Hukum Pembinaan Hukum Nasional (BPHN);²⁷ Model Analisa Peraturan Perundang-undangan diterbitkan oleh Bappenas;²⁸ dan Model Social

²⁴Penyebutan peraturan perundang-undangan akan berkonsekuensi kepada berbagai jenis peraturan yang lainnya. Sebagaimana definisinya: Peraturan Perundang-undangan 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 Peraturan Perundang-undangan.

²⁵Rachmat Trijono, “Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-undangan”, Jurnal Rechts Vinding, Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1, No. 3, 2012, h. 361-374.

²⁶Victor Imanuel W. Nalle, dan Martika Dinis Syaputri, “SROI: Metode Alternatif dalam Riset Evaluasi Pasca-Legislasi, Jurnal Ius Kebijakan dan Keadilan, Vol. 9, No. 3, (2021), h. 645.

²⁷Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan....Op.Cit.h. 1-4.

²⁸Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan, Pedoman Penerapan Reformasi, (Jakarta: Bappenas, 2011), h. 10-19.

Return on Investment (SROI) yang digagas oleh Victor Imanuel W. Nalle.²⁹ Meskipun telah ada beberapa model evaluasi peraturan perundang-undangan tersebut, tetapi model-model tersebut masih pada tahapan teoritis, belum fokus terhadap metode evaluasi Perda yang khusus berdampak undang-undang yang lebih tinggi. Sehingga, melalui kajian ini akan mempermudah khusus bagi pemerintah daerah dalam melakukan evaluasi terhadap Perda yang berdampak Undang-Undang yang lebih tinggi.

Untuk mempermudah implementasi metode ini ke dalam praktek, maka uraian terhadap metode evaluasi ini akan mensimulasikannya dalam konteks dampak yang ditimbulkan dengan terbitnya UU Cipta Kerja dan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan Pusat antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD), sebagai berikut.

1. Inventarisasi Peraturan Lebih Tinggi Yang Dijadikan Landasan Evaluasi

Metode evaluasi ini mendasarkan pelaksanaan evaluasi pada ada/tidaknya dampak yang diberikan kepada Perda atas terbitnya suatu peraturan. Penentuan ini akan memudahkan pemangku kepentingan dalam melakukan evaluasi. Disebabkan evaluasi akan difokuskan pada Perda, maka inventarisasi peraturan lebih tinggi juga tidak cukup hanya pada peraturan yang terbit, tetapi juga peraturan pelaksanaan atas terbitnya peraturan tersebut.

Sebagai contoh dalam rangka mengevaluasi Perda berdampak UU Cipta Kerja, maka juga harus menginventarisasi peraturan pelaksanaan berupa Peraturan Pemerintah dan Peraturan Presiden. Terdapat 45 Peraturan Pemerintah dan 4 Peraturan Presiden yang terbagi menjadi 11 klaster.³⁰

Dengan dibentuknya UU Cipta Kerja beserta peraturan pelaksanaannya, maka ketentuan yang berkaitan dengan materi muatan dalam UU Cipta Kerja yang berlaku di daerah secara mutatis mutandis juga ikut berubah. Artinya, apabila terjadi perubahan dan tidak dilakukan penyesuaian, maka akan terdapat potensi terjadinya pertentangan antara produk hukum di daerah dengan peraturan perundang-undangan di atas, khususnya akan bertentangan dengan UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya.³¹

2. Perumusan Indikator Evaluasi

Penentuan indikator yang menjadi sumber evaluasi Perda atas terbitnya suatu peraturan menjadi penting. Hal ini berkaitan dengan terbitnya suatu peraturan, apakah berdampak/tidaknya terhadap Perda. Indikator yang dapat dijadikan ukuran antara lain:

Pertama, indikator perubahan kewenangan. Indikator ini berkaitan dengan legalitas pemerintah daerah dalam melakukan suatu perbuatan. Sejalan dengan pilar utama negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari Peraturan Perundang-Undangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah, yaitu: atribusi dan delegasi; terkadang juga mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.³² Dengan terbitnya suatu peraturan bisa jadi, pemerintah daerah memiliki kewenangan baru, tambahan kewenangan atau tidak memiliki kewenangan lagi terhadap suatu urusan.

²⁹Victor Imanuel W. Nalle, dan Martika Dinis Syaputri, "SROI: Metode Alternatif dalam Riset Evaluasi Pasca-Legislati, ... Op. Cit., h. 1.

³⁰Diakses dari <https://ekon.go.id/info-sektoral/15/311/berita-peraturan-pelaksanaan-uu-cipta-kerja-ciptakan-era-baru-berusaha-untuk-perluasan-lapangan-kerja> pada 4 April 2022.

³¹Lon L. Fuller, sebagaimana diuraikan oleh Satjipto Rahardjo, memberikan beberapa indikator agar suatu sistem hukum dapat berjalan dengan baik atau biasa disebut *principles of legality*. Setidaknya terdapat 8 (delapan) prinsip, salah satunya yakni suatu sistem hukum tidak boleh mengandung peraturan-peraturan yang bertentangan satu sama lain (*free of contradictions*). Lihat Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2000), h. 51-52. Secara lebih lengkap, teori *principles of legality*, yaitu *The rules must be* (1) sufficiently general, (2) publicly promulgated, (3) prospective (i.e., applicable only to future behavior, not past), (4) at least minimally clear and intelligible, (5) free of contradictions, (6) relatively constant, so that they don't continuously change from day to day, (7) possible to obey, and (8) administered in a way that does not wildly diverge from their obvious or apparent meaning dalam Lon Fuller, *The Morality of Law*, (New Haven: Yale University Press, 1969), h. 33-38.

³²Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara* Cetakan Ke-15, (Jakarta: Rajawali Press, 2018), h. 100.

Kedua, indikator perubahan definisi/istilah. Hal ini juga berkaitan dengan pembatasan pengertian atau definisi. Sebagaimana ketentuan angka 106 Lampiran II Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa “jika suatu batasan pengertian atau definisi perlu dikutip kembali di dalam ketentuan umum suatu peraturan pelaksanaan, maka rumusan batasan pengertian atau definisi di dalam peraturan pelaksanaan harus sama dengan rumusan batasan pengertian atau definisi yang terdapat di dalam peraturan lebih tinggi yang dilaksanakan tersebut.” Sehingga, apabila peraturan yang lebih tinggi sebagai payung hukum di mana definisi/istilah hukum berasal berubah, maka Perda pelaksana yang juga mengutip definisi/istilah tersebut juga harus ikut berubah.

Ketiga, indikator perubahan konsep/prosedur. Indikator ini berkaitan dengan konsep/prosedur dari suatu ketentuan yang diatur dalam suatu peraturan. Konsep/prosedur yang dimaksud ini berkaitan dengan tahapan, proses, tata cara atau rancangan yang utuh akan suatu hal tentang materi tertentu yang diatur dalam suatu peraturan. Perubahan konsep/prosedur tentu akan memberikan dampak yang besar terhadap peraturan pelaksana di bawahnya. Dengan demikian Perda pelaksana pun juga akan ikut berubah.

Keempat, indikator delegasi waktu. Indikator ini berkaitan dengan adanya amanat pembentukan peraturan delegasi dengan batas waktu tertentu. Adanya ketentuan ini untuk mencegah terjadinya ketidaksinkronan dalam hierarki peraturan perundang-undangan. Terdapat praktek bahwa penyusunan Program Pembentukan Peraturan Daerah (Propemperda) telah banyak dilakukan namun seringkali tidak konsisten dengan apa yang direncanakan. Seringkali tidak dapat diselesaikan tepat waktu dan jauh dari target.³³ Sehingga, aspek delegasi waktu ini menjadi indikator yang penting dalam melakukan evaluasi Perda ini, agar terwujud tertib dasar perundang-undangan yakni berkaitan dengan tertib hierarki.³⁴

3. Pemetaan Perda Yang Terdampak

Langkah ini dilakukan dengan menginventarisasi peraturan-peraturan daerah yang berkaitan dengan peraturan lebih tinggi yang dijadikan landasan evaluasi (peraturan payung). Terdapat setidaknya 2 cara memetakan Perda yang terdampak. Pertama, secara teknis apabila suatu Perda pada dasar hukum atau di dalam bagian “Mengingat” nya merujuk peraturan lebih tinggi yang dijadikan landasan evaluasi (dapat berupa peraturan yang lama yang belum diubah dengan peraturan yang baru yang menjadi landasan evaluasi), maka Perda tersebut terdampak dengan adanya perubahan atau terbitnya peraturan payung yang baru tersebut.

Kedua, dengan cara mengidentifikasi lingkup dan materi muatan yang diatur dalam peraturan payung. Setelah identifikasi lingkup dan materi muatan tersebut, maka dilakukan identifikasi Perda yang berkaitan dengan lingkup dan materi muatan hasil identifikasi.

Sebagai contoh pemetaan Perda terdampak UU Cipta Kerja dan peraturan pelaksanaannya, diuraikan dalam tabel sebagai berikut.

Tabel. 3³⁵
Pemetaan Perda yang Terdampak

No.	Peraturan Landasan	Perda yang Terdampak ³⁵
1.	1. UU No 28 Tahun 2002 tentang Bangunan sebagaimana telah diubah dengan UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. 2. Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan. Lingkup atau materi tentang Bangunan Gedung.	1. Perda No 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung. 2. Perda No 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame. 3. Perda No 9 Tahun 2020 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan. Di dalam masing-masing dasar hukum Perda di atas terdapat Dasar Hukum: Undang-Undang Nomor 28

³³Maizathul Baizura dkk, “Penataan Pendelegasian Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah dikaitkan dengan Realisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah”, Riau Law Journal, Vol. 5, No. 2, 2021, h. 246.

³⁴Bayu Dwi Anggono, “Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya”, Jurnal Masalah-Masalah Hukum, Jilid 47, No. 1, 2018, h. 1.

³⁵Contoh Peraturan Daerah yang terdampak Peraturan Perundang-undangan lebih tinggi di Kota Yogyakarta.

2	1. UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup sebagaimana telah diubah dengan UU No 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. 2. PP No 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Lingkup atau materi muatan tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.	Perda No 1 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup. Di dalam dasar hukum Perda di atas terdapat Dasar Hukum: UU No 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup. Perda di atas, lingkup atau materi muatannya juga mengatur Pengelolaan Lingkungan Hidup.
---	---	--

4. Identifikasi Pemangku Kepentingan (Perangkat Daerah)

Agar evaluasi Perda yang Terdampak dapat berjalan dengan optimal diperlukan dukungan dari pemangku kepentingan yang menjalankan Perda yang dievaluasi. Hal ini juga dilakukan dalam metode SROI.³⁶ Yang menjadi pembeda adalah, dalam metode SROI, identifikasi pemangku kepentingan ditujukan untuk dilibatkan dalam melakukan dampak dan monetisasi terhadap peraturan yang dievaluasi. Sedangkan dalam metode evaluasi yang digagas ini, identifikasi perangkat daerah yang menjalankan Perda yang dievaluasi, ditujukan untuk disamping dilibatkan dalam analisis status keberlakuan dan dampak yang diterima Perda atas terbitnya Peraturan yang lebih tinggi, tetapi juga untuk melakukan konfirmasi atas apakah ada Perda terdampak lain yang belum masuk dalam inventarisasi. Sehingga dalam langkah ini tidak menutup kemungkinan tambahan Perda yang akan diinventarisasi dan dievaluasi sesuai dengan masukan yang berkembang dalam proses evaluasi.

Pelibatan perangkat daerah ini akan sangat membantu dalam evaluasi Perda yang terdampak Daerah atas terbitnya Peraturan yang lebih tinggi. Karena perangkat daerah sebagai pelaksana pemerintahan di daerah yang berkaitan dengan materi muatan Perda, tentu sangat memahami berkaitan dengan dampak terbitnya undang-undang terhadap Perda.

Sebagai contoh, identifikasi pemangku kepentingan, dalam hal ini Perda, diuraikan dalam tabel sebagai berikut.

Tabel. 4³⁷
Identifikasi Pemangku Kepentingan (Perangkat Daerah)

Perda yang Terdampak	Pemangku Kepentingan (Perangkat Daerah) ³⁷
Perda No 2 Tahun 2012 tentang Bangunan Gedung.	1. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan dan Kawasan Permukiman.
Perda No 2 Tahun 2015 tentang Penyelenggaraan Reklame.	2. Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan Terpadu Satu Pintu (DPMPTSP).
Perda No 9 Tahun 2020 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan.	3. Badan Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah.
Perda No 1 Tahun 2012 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.	Dinas Lingkungan Hidup

³⁶Victor Imanuel W. Nalle, dan Martika Dinis Syaputri, "SROI: Metode Alternatif dalam Riset Evaluasi Pasca-Legislati, ...Op. Cit., h. 656-657.

³⁷Contoh nama perangkat daerah di Kota Yogyakarta. Nama Perangkat Daerah menyesuaikan dengan lokalitas daerah yang melakukan evaluasi.

5. Analisis Perda Sesuai Indikator

Pada langkah ini, maka Perda terdampak yang telah terinventarisasi dianalisis berdasarkan pada indikator yang telah ditentukan, Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, bahwa setidaknya terdapat empat indikator yang dapat dijadikan landasan dalam evaluasi, yakni: perubahan kewenangan, perubahan definisi/istilah, perubahan konsep/prosedur, dan delegasi waktu pembentukan Perda.

Pada langkah ini, pelibatan pemangku kepentingan akan sangat penting. Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya bahwa pemangku kepentingan dalam hal ini perangkat daerah, akan membantu memberikan keterangan tentang status keberlakuan hukum, dampak yang diberikan, dan tambahan inventaris Perda yang terdampak. Pelibatan perangkat daerah ini dapat dilakukan melalui forum wawancara (*in deep interview*) maupun *focus group discussions*.

Sebagai contoh analisis pada indikator perubahan kewenangan. Bahwa dengan terbitnya UU Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup (PP 22/2021) memberikan perubahan pengaturan terhadap materi penyelenggaraan perlindungan dan pengelolaan lingkungan hidup di lingkup pemerintahan daerah. Terjadi perubahan kewenangan dalam memberikan dan menilai dokumen analisis dampak lingkungan (*amdal*) yang dahulu merupakan kewenangan pemerintah daerah Kabupaten/Kota, dengan adanya PP 22/2021 tidak lagi berwenang, tetapi melewati Tim Uji Kelayakan Lingkungan.

Contoh indikator perubahan definisi/istilah. Dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 16 Tahun 2021 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2002 tentang Bangunan Gedung mengatur lebih lanjut teknis penyelenggaraan Penyelenggaraan Persetujuan Bangunan Gedung (PP 16/2021) mengubah definisi/istilah yang sebelumnya "Izin Mendirikan Bangunan (IMB)" menjadi "Persetujuan Bangunan Gedung". Sehingga seluruh Perda yang masih menggunakan definisi/istilah IMB terdampak dengan PP 16/2021 ini dan harus segera menyesuaikan dengan definisi/istilah PBG.

Contoh indikator perubahan konsep/prosedur. Bahwa dengan terbitnya UU Cipta Kerja dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2021 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dalam rangka Mendukung Kemudahan Berusaha dan Layanan Daerah (PP 10/2021) terdapat perubahan konsep/prosedur dalam penyesuaian tarif Pajak Daerah dan Retribusi Daerah Kabupaten/Kota yang telah ditetapkan dalam Perda Pajak Daerah dan Retribusi Daerah dan dikenakan terhadap proyek strategis nasional. Pemerintah Pusat berwenang melakukan penyesuaian tarif pajak dan retribusi melalui Peraturan Presiden. Apabila pemerintah daerah Kabupaten/Kota dikenakan penyesuaian tarif retribusi ini, maka wajib menerapkan besaran tarif sebagaimana diatur oleh Peraturan Presiden dalam melaksanakan pemungutan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah terhadap proyek strategis nasional yang mendapat fasilitas penyesuaian tarif. Untuk memenuhi amanat Peraturan Presiden tersebut, pemerintah daerah tidak perlu mengubah perda yang berlaku atau menerbitkan perda baru

Contoh lain terpenuhinya indikator perubahan konsep/prosedur yaitu: bahwa secara formil pembentukan, seluruh Perda berkaitan dengan pajak dan retribusi harus dibentuk dalam satu Perda sebagaimana amanat Pasal 94 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2022 Tentang Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (UU HKPD). Sehingga, Perda ini juga akan dicabut dan kemudian dibentuk dalam satu Perda mengenai pajak dan retribusi.

Contoh indikator delegasi waktu. Bahwa seluruh Perda berkaitan dengan retribusi dan pajak memiliki delegasi waktu pembentukan yakni 2 tahun setelah diberlakukannya UU HKPD sebagaimana amanat Pasal 187 huruf b, sehingga Perda berkaitan dengan retribusi dan pajak pun juga harus segera menyesuaikan dalam jangka waktu 2 tahun sebagaimana penjelasan di atas.

Contoh lain terpenuhinya indikator delegasi waktu yakni: bahwa terdapat amanat yang perlu dilaksanakan oleh daerah atas terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah ialah limitasi waktu pembentukan peraturan delegasi. Dikatakan bahwa pada saat peraturan ini mulai berlaku Perda dan peraturan kepala daerah yang mengatur perizinan berusaha wajib menyesuaikan paling lama 2 (dua) bulan terhitung sejak peraturan ini diundangkan.

6. Kuantifikasi Hasil Evaluasi

Pada langkah ini, kuantifikasi hasil evaluasi terhadap indikator, akan sangat berguna dalam menilai seberapa mendesak suatu Perda perlu dilakukan penyesuaian (pencabutan, perubahan, pembentukan baru). Metode ini memiliki kesamaan dengan metode yang diterbitkan oleh Badan Hukum Pembinaan Hukum Nasional (BPHN).³⁸ Yang menjadi pembeda yakni, pada metode yang diterbitkan BPHN masih menggunakan penilaian secara umum dari seluruh dimensi, yakni dimensi Pancasila, ketepatan jenis PUU, potensi disharmonisasi, kejelasan rumusan, kesesuaian asas, dan efektivitas pelaksanaan. Selain itu, juga belum dijelaskan tentang bagaimana mengkuantifikasi hasil evaluasi. Sedangkan dalam metode evaluasi Perda yang terdampak ini, kuantifikasi hasil evaluasi dilakukan dengan memberikan bobot nilai pada setiap indikator. Pemberian bobot nilai pada setiap indikator tergantung pada sifat dampak yang diberikan dari suatu indikator. Semakin besar dampak yang diberikan dari suatu indikator maka semakin besar bobot nilai yang diberikan. Disebabkan delegasi waktu dan perubahan kewenangan memiliki dampak yang besar terhadap suatu Perda, maka dua indikator tersebut memiliki bobot nilai yang paling besar. Kuantifikasi hasil evaluasi dapat disajikan pada tabel berikut.

Tabel. 5
Format Penilaian Indikator Dampak yang Timbul

Nama Produk Hukum	Perubahan Kewenangan	Perubahan Definisi/Istilah	Perubahan Konsep/Prosedur	Delegasi Waktu	Nilai	Rekomendasi
	30	10	25	35		
....		...	...	...		

Setelah melakukan kuantifikasi hasil evaluasi terhadap Perda terdampak, maka seluruh bobot nilai yang memenuhi masing-masing indikator akan dijumlahkan. Jumlah nilai dari indikator inilah yang akan menentukan kategori rekomendasi yang paling tepat untuk diberikan kepada pemangku kepentingan. Format penilaian kategori rekomendasi dapat terdiri dari: tidak ada yang perlu ditindaklanjuti, tidak mendesak, mendesak, dan sangat mendesak. Format penilaian kategori rekomendasi Perda hasil evaluasi dapat disajikan dalam tabel berikut.

Tabel. 6
Format Penilaian Kategori Rekomendasi Perda

Rentang Nilai	Temuan	Kategori Rekomendasi
0-9	Tidak ada temuan	Tidak ada yang perlu ditindaklanjuti.
10-24	Temuan sedikit	Tidak mendesak, masih dapat dipertahankan, namun menjadi catatan jika ada perubahan.
25-54	Temuan banyak	Mendesak, perlu masuk daftar propemperda.
55-100	Temuan banyak dan dampak besar	Sangat mendesak, temuan banyak dan berdampak besar, diprioritaskan untuk segera ditindaklanjuti.

³⁸Badan Pembinaan Hukum Nasional, Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan,... Op. Cit., h. 44-46.

7. Klasterisasi Perda Berdasarkan Rekomendasi

Setelah masing-masing Perda hasil evaluasi telah ditentukan kategori rekomendasi, maka untuk mempermudah pemangku kepentingan, langkah yang terakhir adalah klasterisasi Perda berdasarkan rekomendasi. Sehingga Peraturan-Peraturan Daerah tersebut akan tersaji pada masing-masing kategori rekomendasi, yakni: tidak ada yang perlu ditindaklanjuti, tidak mendesak, mendesak, dan sangat mendesak. Hal ini akan memudahkan pemangku kepentingan dalam menentukan prioritas Peraturan-Peraturan Daerah mana saja yang perlu segera dilakukan penyesuaian.

C. Penutup

Berdasarkan analisis yang telah dijabarkan sebelumnya, maka penelitian ini memiliki kesimpulan sebagai berikut. Pertama, urgensi perumusan metode evaluasi peraturan daerah yang terdampak perubahan peraturan yang lebih tinggi yaitu: a) menghasilkan metode evaluasi perda yang pasti, baku, dan standar; b) mewujudkan tertib pembentukan perda; c) mewujudkan fungsi pemantauan dan peninjauan perda.

Kedua, metode evaluasi peraturan daerah terdampak peraturan yang lebih tinggi, dilaksanakan dengan langkah sebagai berikut.

- a. Inventarisasi peraturan lebih tinggi yang dijadikan landasan evaluasi.
- b. Perumusan indikator evaluasi.
- c. Pemetaan Perda yang terdampak.
- d. Identifikasi pemangku kepentingan (perangkat daerah).
- e. Analisis Perda sesuai indikator.
- f. Kuantifikasi hasil evaluasi.
- g. Klasterisasi Perda berdasarkan rekomendasi.

Daftar Pustaka

- Bachtiar. 2018. "Arah Kebijakan Penyusunan Produk Hukum Terkait Pemerintahan Daerah: Kritik Atas Keberadaan Permenkumham No. 22 Tahun 2018" Makalah disampaikan dalam acara Rapat Koordinasi Nasional Penyelesaian Isu-Isu Aktual Bidang Hukum yang diselenggarakan Biro Hukum Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 27 s.d 28 September 2018 di Hotel Mercure Ancol. Baca juga Pasal 5 Peraturan Presiden Nomor 7 Tahun 2015 Tentang Organisasi Kementerian Negara.
- Badan Pembinaan Hukum Nasional. 2020. Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan. Jakarta: Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.
- Coglianese, Cary. 2012. Measuring Regulatory Performance Evaluating The Impact of Regulation and Regulatory Policy. OECD, Expert Paper No. 1, August.
- Data Dit. Pendapatan Daerah. 2022. Ditjen Bina Keuangan Daerah, per tanggal 21 Januari 2022. dalam PSHK FH UII, Disampaikan dalam acara FGD "Dampak Undang-Undang Cipta Kerja & Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah terhadap Agenda Evaluasi & Program Pembentukan Peraturan Daerah" DPRD Kabupaten Purworejo & Pusat Studi Hukum Konstitusi FH UII, 30 Januari 2022.
- Dillah, Suratman, Philips. 2015. Metode Penelitian Hukum, Dilengkapi Tata Cara & Contoh Penulisan Karya Ilmiah Bidang Hukum, Ctk. Ketiga. Bandung: AlfaBeta.
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan. 2011. Pedoman Penerapan Reformasi. Jakarta: Bappenas.
- Fauzani, Muhammad Addi, dkk, "Pemberlakuan Peraturan Dasar sebagai Wadah Haluan Negara (Gagasan Redesain Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) Perspektif Sistem Peraturan Perundang-undangan di Indonesia), Jurnal Penegakan Hukum dan Keadilan, Vol. 2, No. 1, (Maret, 2019).
- Fuller, Lon. 1969. The Morality of Law. New Haven: Yale University Press.
- H.R., Ridwan. 2018 Hukum Administrasi Negara Cetakan Ke-15. Jakarta: Rajawali Press.
- Kelsen. H. 1973. General Theory Of Law and State. Translated By Anders Wedberg. New York: Russel&Russel.
- Manan Bagir. 2003. Teori dan Politik Konstitusi. Yogyakarta: FH UII Press.
- Marzuki, Peter Mahmud. 2012. Penelitian Hukum, Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Rahardjo, Satjipto. 2000. Ilmu Hukum, Bandung: Citra Aditya Bhakti.
- Saleh, Muhamad. 2020. Rekonseptualisasi Pendelegasian Wewenang Legislasi (Delegated Legislation) dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undang. Yogyakarta: Tesis Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia.
- Saleh Muhamad dan Muhammad Addi Fauzani. 2021. Laporan Kajian dan Evaluasi Produk Hukum Kota Yogyakarta Yang Terdampak Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja. Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta.
- Sanggono, Bambang. 2002. Metodologi Penelitian Hukum. Suatu Pengantar. Ctk. Keempat. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Wirawan. 2012. Evaluasi, Teori, Model, Standar, Aplikasi dan Profesi. Jakarta: Rajawali Press.
- Anggono, Bayu Dwi. 2018. "Tertib Jenis, Hierarki, dan Materi Muatan Peraturan Perundang-undangan: Permasalahan dan Solusinya". Jurnal Masalah-Masalah Hukum. Jilid 47, No. 1.
- Baizura, Maizathul, dkk. 2021. "Penataan Pendelegasian Perundang-undangan dalam Pembentukan Peraturan Daerah dikaitkan dengan Realisasi Program Pembentukan Peraturan Daerah". Riau Law