

PENERAPAN METODE *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT* (RIA) DALAM PENYUSUNAN REGULASI DAERAH

Rahmad Satria

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Hukum
Fakultas Hukum Universitas Diponegoro
email: rahmadsatria69@gmail.com

Abstract

The making of regional regulations so far has been in the form of legal drafting focusing on adjustability and obedience to the higher laws. However, it has not considered the aspirations and roles of stakeholders and public participation, RIA (Regulatory Impact Assessment) can be used as a systematical means of evaluation to regional regulations so that they will be more contextual, aspired, responsive, quality, effective, and efficient.

Keywords : Regional Regulation, RIA, Evaluation, Quality

Abstrak

Penyusunan regulasi daerah setingkat peraturan daerah selama ini lebih bersifat legal drafting, menekankan kepada kesesuaian dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, namun belum memandang penting aspirasi dan peran pemangku kebijakan serta partisipasi publik. RIA (Regulatory Impact Assessment) dapat dipergunakan sebagai piranti evaluasi secara sistematis terhadap regulasi daerah sehingga menjadi lebih kontekstual, aspiratif, responsif, berkualitas, efektif dan efisien.

Kata Kunci : Regulasi Daerah, RIA, Evaluasi, Berkualitas.

A. Pendahuluan

1. Latar Belakang

UUD NRI 1945 hasil amandemen menegaskan bahwa dengan diberikannya otonomi seluas-luasnya kepada daerah maka daerah dapat menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan lainnya. Secara kategorial, regulasi daerah terdiri dari Peraturan Daerah dan peraturan dalam bentuk lainnya. Instrumen hukum yang melaksanakan imperatif konstitusional terhadap regulasi daerah adalah UU No. 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Selanjutnya sebagai instrumen pelaksanaannya telah diterbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk

Hukum Daerah dan sebagaimana telah diganti berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Secara umum regulasi daerah dapat dikelompokkan menjadi 3 yaitu: (1) regulasi ekonomi yang mengatur kerangka acuan bagi pelaku ekonomi; (2) regulasi sosial yang mengatur standar kesehatan, keselamatan, lingkungan dan sebagainya; serta (3) regulasi administrasi yang mengatur formalitas dan prosedur. Bukti empiris menunjukkan bahwa regulasi daerah yang baik dapat menciptakan iklim yang baik bagi pengembangan usaha. Hal ini sejalan dengan studi dari *Asian Development Bank* bahwa diungkapkan dalam sektor swasta terdapat korelasi

antara peraturan yang lebih baik dengan peningkatan iklim investasi, pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan¹.

Memperhatikan dari aspek substansi, pokok pikiran dalam regulasi daerah adalah keharusan isi yang mengandung unsur filosofis, yuridis dan sosiologis sebagai hal-hal melatar belakangi keberadaannya. Aspek filosofis menyangkut kebenaran dan cita rasa keadilan serta ditujukan untuk kesejahteraan masyarakat dan supremasi hukum. Aspek sosiologis menyangkut akomodasi terhadap ekspektasi sosial dan atau sesuai dengan kebutuhan sosial masyarakat setempat. Sementara aspek yuridis adalah soal kepastian hukum dan tidak bertentangan antara peraturan daerah dengan peraturan perundangan yang lebih tinggi tingkatannya.

Kualitas peraturan daerah menjadi indikator menentukan kinerja tata pemerintahan di daerah. Kewenangan daerah yang semakin besar setelah otonomi daerah membuat pemerintah daerah memberlakukan berbagai peraturan daerah yang dibuat untuk mengatur kegiatan ekonomi dan sosial di daerahnya. Masalah yang seringkali dihadapi dalam Implementasi Otonomi Daerah adalah sulitnya menyusun peraturan daerah yang dapat mengakomodir kepentingan masyarakat dan sekaligus tidak bertentangan dengan regulasi lainnya yang telah diterbitkan sebelumnya.

Agar suatu kebijakan yang diterapkan tepat sasaran dan efisien, harus disusun dengan suatu metode yang ketat. Salah satu metode penyusunan sebuah peraturan adalah *Regulatory Impact Assessment* (RIA). RIA membandingkan manfaat dan biaya dari sebuah peraturan atau kebijakan yang akan diterapkan maupun sudah diterapkan. Selain membandingkan manfaat dan biaya, komponen utama di dalam melakukan RIA adalah dilakukannya konsultasi publik yang melibatkan para *stakeholder*. Dalam konteks praksis, menurut Romli Atmassmita² setiap kebijakan pemerintah (pemerintah daerah, pen) dalam segala sektor kehidupan akan selalu diukur

bukan hanya dalam bentuk larangan atau kebolehan, melainkan juga dalam bentuk solusi jangka panjang jika terjadi pelanggaran atas larangan dan kebolehan itu dengan menggunakan analisis *Regulatory Impact Assessment* (RIA).

Di Indonesia, inisiatif penerapan RIA di dalam proses pembentukan suatu peraturan daerah telah dilakukan di beberapa daerah³. Kota Gorontalo misalnya, telah membentuk tim penasihat RIA yang berada di bawah BAPPEDA dan melakukan revisi serta pencabutan berbagai perda melalui RIA. Kemudian daerah berikut bahkan telah melembagakan RIA baik melalui kebijakan maupun pembentukan institusi, seperti: Kota Pare-Pare telah melembagakan metode RIA di dalam RPJMD, dan juga telah mewajibkan pemakaian metode RIA dalam merumuskan suatu kebijakan, sehingga nanti Raperda yang diusulkan harus memakai metode RIA untuk perumusannya. Selanjutnya Kota Singkawang, Kabupaten Bengkayang dan Kabupaten Sambas melalui kegiatan yang dilaksanakan dalam skema kerjasama Pengembangan Ekonomi Wilayah antara BAPENAS dan Pemerintah Provinsi Kalimantan Barat dengan suatu lembaga nirlaba Jerman yang bergerak dalam kerjasama internasional (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit, GIZ*) telah melakukan kajian terhadap peraturan daerah dengan metode RIA.

Bertitik tolak dari rumusan latar belakang diatas, maka untuk itu permasalahan yang signifikan untuk diajukan adalah: (1) Apa urgensi Penerapan Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Dalam Penyusunan Regulasi Daerah?, dan ; (2) Bagaimanakah Penerapan Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) Dalam Penyusunan Regulasi Daerah?

2. Metode Penelitian

Penelitian dengan fokus penerapan metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) dalam penyusunan regulasi daerah merupakan penelitian yang mengungkapkan dan mengevaluasi beberapa

¹ Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, 2003, *Indonesia Regulatory Review Annual* (Jakarta: Asian Development Bank), hlm: 67

² Romli Atmassmita, *Negara Hukum Yang Sejahtera*, <http://nasional.sindonews.com/read/907269/18/negara-hukum-yang-sejahtera-1412227534>, diakses pada tanggal 26 Oktober 2015.

³ Boedi Rheza, *Menyusun dan Menilai Perda Ramah Investasi*, KPPOD-BRIEF, Edisi Januari-Pebruari 2013, hlm :15

variabel penentu dalam penyusunan regulasi daerah yang berkualitas. Untuk itu metode yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah metode analisa hukum normatif. Metode analisa hukum normatif adalah metode analisa yang menggunakan studi literatur sebagai sumber utamanya⁴. Studi literatur yang dilakukan dengan melihat metode RIA, terutama prinsip dasarnya, cakupan dan prosesnya.

3. Kerangka Teori

Sesuai dengan prinsip demokrasi, dimana para wakil rakyat di daerah dan kepala daerah dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah, diharapkan mereka senantiasa menjalin komunikasi dengan rakyat terkait dengan pembuatan dan penentuan kebijakan daerah yang dituangkan dalam peraturan daerah. Peraturan Daerah sebagai salah satu bentuk regulasi daerah pada hakikatnya merupakan standar aturan main untuk menerapkan desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.⁵

Dalam perspektif Kelsenian, aturan hukum yang demikian tergolong desentralisasi atau kaidah lokal (*decentral or local norm*). Suatu istilah yang digunakan untuk membedakannya dengan kaidah-kaidah hukum yang berlaku sah untuk seluruh wilayah negara yang sering disebut kaidah sentral (*central norm*).⁶ Kedudukannya selain sebagai subsistem peraturan perundang-undangan nasional,⁷ juga merupakan pengejawantahan beberapa sendi ketatanegaraan yang berdasarkan Pancasila dan UUD NRI 1945, sebagaimana telah disebutkan dimuka, seperti : (1) Sendi negara berdasarkan hukum dan negara berkonstitusi; (2) Sendi kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan; (3) Sendi kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat.

Selama ini dalam penyusunan produk hukum lebih bersifat legal drafting yaitu ditekankan kepada kesesuaian dan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi namun belum atau tidak memandang peran serta pemangku kebijakan serta partisipasi umum. Dalam hal ini, diperlukannya suatu instrumen khusus untuk penyusunan dan penelitian terhadap kebijakan atau regulasi daerah, salah satunya melalui Penerapan Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA)⁸. *Regulatory Impact Assessment* (RIA) menjadi salah satu resep metodologis yang dapat memberikan sejumlah argumen yang kuat untuk menyediakan pengetahuan dan informasi yang relevan dan mendukung bagi suatu regulasi daerah⁹.

RIA merupakan piranti evaluasi yang bertujuan menilai secara sistematis pengaruh negatif dan positif dari suatu kebijakan yang sedang diusulkan ataupun yang sedang berjalan. Masalah yang seringkali dihadapi dalam Implementasi Otonomi Daerah adalah sulitnya menyusun peraturan daerah yang dapat mengakomodir kepentingan masyarakat dan sekaligus tidak bertentangan dengan regulasi lainnya yang telah diterbitkan sebelumnya¹⁰

Kristian Widya Wicaksono¹¹, mengelompokkan empat prinsip pokok RIA diantaranya adalah: (1) Prinsip Netralitas dalam Persaingan, (2) Prinsip Kebutuhan Regulasi Minimum yang Efektif, (3) Prinsip Partisipasi Transparansi dan (4) Prinsip Efektivitas Biaya -Keuntungan.

Dalam hal ini, manfaat RIA yaitu memastikan secara sistematis dalam menentukan pilihan kebijakan yang paling efisien dan efektif. Selain itu, RIA dapat mengukur menguji motif di balik pilihan kebijakan yang dibuat, yaitu apakah sebuah peraturan dibuat karena kepentingan publik luas atau lebih dominan menuruti kepentingan pembuat

⁴ Soerjono Soekanto, 2003, *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Jakarta hlm: 16

⁵ B. Hestu Cipto Handoyo, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm: 118.

⁶ Bagir Manan dalam B. Hestu Cipto Handoyo, 2003, *Hukum Tata negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Universitas Atma Jaya Yogyakarta, Yogyakarta, hlm. 136.

⁷ Bagir Manan, 1995, *Sistem dan Teknik Pembuatan peraturan Perundang-Undangan Tingkat Daerah*, LPM Universitas Islam Bandung, Bandung, hlm: 8

⁸ Lihat dalam *Regulatory Impact Analysis* dalam Penelitian Kebijakan http://www.kompasiana.com/cendayhyuga.blogspot.com/regulatory-impact-analysis-dalam-penelitian-kebijakan_552b69206ea834da3f8b4573, diakses 26 Oktober 2015

⁹ Dalam beberapa kasus, RIA juga disebut sebagai *Regulatory Impact Assessment* (bukan *Analysis*), antara lain lihat Buku Manual RIA, Kementerian PPN/Bappenas (2009) dan Kirkpatrick dan Yin-Fang (2004).

¹⁰ *Asian Development Bank* dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan, *Op Cit*, hlm: 76

¹¹ Kristian Widya Wicaksono, 2008, "Aplikasi Prinsip-Prinsip RIA Dalam Proses Formulasi Peraturan Daerah, Jurnal Administrasi Publik", Vol. 5, No. 2, hlm:165

kebijakan atau golongan tertentu saja. RIA dapat memberikan alasan perlunya intervensi pemerintah, memberikan alasan bahwa regulasi adalah alternatif yang terbaik, memberikan alasan bahwa regulasi memberikan manfaat lebih besar dari biayanya, mendemonstrasikan bahwa konsultasi yang cukup telah dilakukan, dan menunjukkan mekanisme kepatuhan dan implementasi sesuai apa yang telah ditetapkan.

Enny Nurbaningsih¹², mengeleborasikan RIA memiliki 10 standar pertanyaan yang merupakan standar baku yang ditetapkan oleh OECD¹³ untuk merumuskan dan melaksanakan peraturan yang lebih baik. Seperti halnya standar dalam ISO 9001 yang digunakan untuk menetapkan standar kualitas mutu, standar RIA tersebut berfokus untuk memperbaiki proses pembuatan peraturan dalam mencapai tujuan peningkatan kualitas peraturan.

B. Hasil dan Pembahasan

1. Sejarah dan Perkembangan Metode *Regulatory Impact Assessment* (RIA) serta relasinya terhadap *Good Regulatory Governance*

Regulatory Impact Assessment (RIA) adalah dokumen yang dibuat sebelum peraturan pemerintah yang baru diperkenalkan. Tujuan dari RIA adalah untuk menyediakan secara terperinci dan sistematis penilaian potensi dampak dari peraturan baru untuk menilai apakah kemungkinan peraturan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Kebutuhan untuk RIA muncul dari fakta bahwa regulasi umumnya memiliki banyak dampak dan bahwa ini sering sulit untuk meramalkan tanpa studi yang rinci dan konsultasi dengan pihak-pihak yang terkena dampak. Pendekatan ekonomi masalah peraturan juga menekankan risiko tinggi yang biaya peraturan dapat melebihi manfaat. Dari perspektif ini, tujuan utama dari RIA adalah untuk memastikan bahwa peraturan akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dari sudut pandang – yaitu, bahwa

keuntungan akan melebihi biaya. RIA umumnya dilakukan dalam konteks komparatif, dengan berbagai sarana untuk mencapai tujuan dicari yang dianalisis dan hasilnya dibandingkan.

Sejarah awal RIA merupakan alat kebijakan yang digunakan secara luas di negara-negara OECD. OECD atau *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) adalah organisasi internasional yang terdiri dari 30 negara yang menerima prinsip-prinsip demokrasi perwakilan dan ekonomi pasar bebas. Sebagian besar anggota OECD berpenghasilan tinggi ekonomi dengan IPM tinggi dan dianggap sebagai negara maju.

Negara-negara anggota OECD mengakui bahwa kualitas peraturan sangat penting untuk kinerja ekonomi dan untuk meningkatkan kualitas kehidupan warganya. Maret 1995, OECD, membangun sebuah rekomendasi untuk meningkatkan kualitas peraturan pemerintah yang pertama yang dapat diterima secara internasional melalui serangkaian prinsip mengenai kualitas peraturan. Di antara rekomendasi tersebut, terdapat berbagai sistem perbaikan, termasuk rekomendasi referensi peraturan checklist untuk pengambilan keputusan dan komitmen yang kemudian diakomodasikan kedalam bentuk RIA. Dalam hal ini, RIA meneliti dan mengukur kemungkinan manfaat, biaya dan dampak peraturan baru atau diubah. RIA juga menyediakan alat untuk pembuat keputusan dengan data empiris dengan sebuah kerangka komprehensif yang dapat digunakan untuk menilai pilihan dan konsekuensi keputusan yang dimiliki. RIA digunakan untuk mendefinisikan masalah dan untuk memastikan bahwa tindakan pemerintah itu dibenarkan dan sesuai.

Upaya untuk meningkatkan kualitas peraturan pada awalnya difokuskan pada masalah mengidentifikasi daerah-daerah, advokasi reformasi spesifik dan membuang peraturan memberatkan. Namun kemudian para pembuat kebijakan melihat

¹² Enny Nurbaningsih, *Inventarisasi Permasalahan dalam Pembentukan Perda Melalui Metode RIA*, Diselenggarakan di Fakultas Hukum Universitas Panca Bhakti, Pontianak, 29 November 2012.

¹³ OECD didirikan tahun 1948 sebagai organisasi kerjasama ekonomi yang dipimpin oleh Robert Marjolin dari Perancis, untuk membantu mengelola Marshall Plan untuk rekonstruksi Eropa setelah Perang Dunia II. Kemudian, keanggotaannya diperluas ke negara-negara non-Eropa. Negara-negara anggota OECD mengakui bahwa kualitas peraturan sangat penting untuk kinerja ekonomi dan untuk meningkatkan kualitas kehidupan warganya, lihat dalam *Regulatory Impact Analysis* dalam Penelitian Kebijakan http://www.kompasiana.com/cendayhyuga.blogspot.com/regulatory-impact-analysis-dalam-penelitian-kebijakan_552b69206ea834da3f8b4573, diakses 26 Oktober 2015.

bahwa pendekatan untuk reformasi tidak mencukupi. Agenda reformasi negara-negara OECD mulai memperluas, untuk memasukkan berbagai kebijakan yang menyeluruh eksplisit, disiplin dan peralatan. Sehingga untuk menangkap kedinamisan lingkungan yang berkelanjutan-dari-seluruh pendekatan pemerintah dalam penerapan maka RIA kemudian diakomodasikan untuk dapat digunakan dalam mengintegrasikan kompetisi dan kriteria keterbukaan pasar.

Proses tahap membuat laporan menggunakan RIA adapun langkah yang umum yang digunakan oleh OECD yaitu pertama membandingkan pengalaman di Negara-negara OECD RIA; kedua, membandingkan sistem yang digunakan di berbagai Negara anggota; ketiga membandingkan perkembangan historis mereka; keempat membandingkan unsur-unsur sistem dan implementasi praktis mereka, dan kelima mengidentifikasi praktek terbaik saat ini di RIA. Sehingga, dari hal-hal tersebut dibuatlah satu set sepuluh praktek-praktek yang baik dalam desain dan pelaksanaan sistem RIA (daftar pertanyaan dalam metode RIA). Ini tidak berarti bahwa sistem satu pelaksanaan RIA yang diinginkan di semua negara di sepanjang waktu. Kelembagaan, sosial, budaya dan hukum negara mengharuskan perbedaan antara desain sistem yang berbeda. Praktek yang baik adalah titik awal untuk memaksimalkan manfaat dari RIA¹⁴.

Era otonomi daerah membawa implikasi pemerintah daerah menjadi ujung tombak dalam melaksanakan pelayanan publik. Dalam tulisan Ripley¹⁵ dinyatakan bahwa *Street Level Bureaucracy* atau birokrasi yang bersentuhan langsung dengan masyarakat perlu untuk diberi keleluasaan kewenangan (otonomi) agar mampu menjawab kebutuhan daerah yang terus meningkat.

Implementasi pelaksanaan *Good Governance* adalah kapabilitas Pemerintah daerah dalam menghasilkan regulasi daerah yang mampu menjawab kebutuhan publik. Dalam ilmu Administrasi Publik, kapabilitas tersebut dinamakan sebagai *Good Regulatory Governance*. Artinya, masyarakat dan pelaku bisnis sebagai pembayar pajak (*tax payer*) berhak memperoleh layanan yang optimal dari Pemerintah daerah, salah satunya adalah melalui regulasi daerah yang mendatangkan kesejahteraan bagi masyarakat di daerahnya. Dengan demikian, perlu diidentifikasi seperangkat rambu-rambu yang efektif untuk memberi batasan bagi Pemerintah daerah menerbitkan suatu regulasi daerah, sehingga regulasi yang dihasilkan benar-benar akurat menjawab kebutuhan masyarakat dan dunia usaha.

Dalam rangka mendekati pelayanan publik kepada masyarakat maka kebijakan otonomi daerah harus tetap dipertahankan meskipun ke depannya perlu dilakukan reformulasi kebijakan agar sasaran otonomi daerah dapat tercapai secara akurat. Hal ini juga dimaksudkan untuk membangun keseimbangan pembangunan di berbagai daerah di Indonesia sehingga keutuhan Indonesia sebagai negara kesatuan dapat tetap terjaga. Selain itu, sebagaimana yang dikemukakan oleh Amartya Sen¹⁶ dalam bukunya *Development As Freedom* bahwa negara perlu menciptakan kesempatan sosial bagi warga negaranya sehingga memungkinkan bagi mereka untuk meningkatkan kualitas hidupnya. Salah satu upaya menciptakan kesempatan sosial tersebut adalah membuka akses layanan yang lebih mudah dijangkau oleh masyarakat.

Untuk menciptakan otonomi daerah yang sesuai dengan ontologinya perlu dilakukan pemberdayaan terhadap Pemerintah daerah dalam memformulasi kebijakan. *Regulatory Impact*

¹⁴ lihat dalam *Regulatory Impact Analysis* dalam Penelitian Kebijakan http://www.kompasiana.com/cendayhyuga.blogspot.com/regulatory-impact-analysis-dalam-penelitian-kebijakan_552_b69206ea_834da3f8b4573, diakses 26 Oktober 2015

¹⁵ Randall B. Ripley and Grace A. Franklin, 1982, *Policy Implementation and Bureaucracy* Homewood, Illinois: The Dorsey Press.

¹⁶ Amartya Sen, 1999, *Development As Freedom* (New York: Alfred A. Knopf)

Assessment (RIA) menjadi salah satu resep metodologis yang dapat memberikan sejumlah argumen yang kuat untuk menyediakan pengetahuan dan informasi yang relevan dan mendukung bagi suatu regulasi daerah.

BPHN mencermati ada beberapa alasan mengapa dalam penyusunan kebijakan (termasuk regulasi daerah, pen) membutuhkan partisipasi masyarakat sebagai berikut :

Pertama, alasan filosofis demokratis, artinya setiap kebijakan yang akan diberlakukan terhadap pihak-pihak tertentu dalam masyarakat wajib dimintakan pendapat dan masukannya, bahkan keberatan mereka perlu diperhatikan oleh pembuat kebijakan. **Kedua**, alasan praktis, kemampuan wawasan, dan penguasaan pengetahuan dari penentu kebijakan ada batasnya sehingga perlu melibatkan masyarakat. **Ketiga**, alasan efektivitas pelaksanaan. Asumsinya makin terlibat masyarakat dalam proses pembentukan, makin tinggi rasa memiliki serta dukungan masyarakat terhadap suatu kebijakan, sehingga mendorong efektivitas pelaksanaan dan penegakannya¹⁷.

Mencermati tiga pilar alasan tersebut sejalan dengan metode RIA dalam mewujudkan kebijakan daerah yang partisipatif. Metode RIA sebagai instrumen untuk mewujudkan kebijakan daerah dalam bentuk regulasi memiliki dua arah yang seimbang yaitu *top down* dan *bottom up* sehingga komunikasi antara masyarakat dan pemerintah senantiasa terbangun. Pendekatan ini sangat penting untuk diadopsi dalam rangka mendorong terciptanya *good regulatory governance*, di mana regulasi dapat menjadi alternatif untuk mendapatkan solusi terbaik. Ini penting karena kenyataannya regulasi cenderung menjadi beban bagi stakeholder yang pada akhirnya menjadi bumerang bagi pemerintah dan masyarakat luas. Ini karena regulasi seringkali dibuat “asal jadi” tanpa memperhatikan berbagai aspek yang ada di masyarakat.

Adapun analisis yang sering dipakai dalam menganalisis dokumen RIA, dalam praktiknya adalah sebagai berikut: (1) *Soft benefit-cost*

analysis and integrated analysis, yaitu: analisis didasarkan pada kerangka trade-off yang diidentifikasi dan keuntungan yang maksimal di berbagai tujuan kebijakan sehingga menghasilkan peraturan yang memaksimalkan keuntungan terbesar dengan solusi biaya terendah; dan (2) *Cost-effectiveness analysis*, yaitu: kebijakan RIA dinyatakan dengan pendekatan-pendekatan alternatif harus dipilih berdasarkan efektifitas biaya. Sehingga analisis kebijakan RIA harus berisi kriteria yang jelas untuk memandu pilihan alternatif; (3) *Partial analysis*, yaitu: Analisis ditekankan untuk menghindari risiko bias dalam tiap kelompok. Analisis parsial menekankan bahwa semua dampak spesifik akan diintegrasikan ke dalam kerangka analisis yang lebih besar; serta (4) *Risk Assessment and Uncertainty Analysis*, yaitu: analisis ditekankan pada sebuah pencegahan sebagai pilihan kebijakan dengan asas ketidak pastian, penilaian resiko serta sensitivitas peraturan.

2. Metode RIA Penerapan Prinsip-Prinsip, Instrumen dan Prosesnya

a. RIA dan Prinsip-Prinsipnya

RIA memiliki empat prinsip pokok diantaranya adalah: Prinsip Netralitas dalam Persaingan, Prinsip Kebutuhan Regulasi Minimum yang Efektif, Prinsip Partisipasi Transparansi dan Prinsip Efektivitas Biaya- Keuntungan.

Prinsip Netralitas dalam Persaingan dilandasi pandangan yang menyatakan bahwa pasar yang bebas dari intervensi pemerintah memberikan hasil yang terbaik bagi konsumen dan produsen dibandingkan pasar yang diatur oleh mekanisme kebijakan pemerintah. Pemerintah daerah sebaiknya tidak menerbitkan regulasi- daerah yang dapat membatasi proses aktualisasi diri tersebut. Semestinya pemerintah daerah dapat menerbitkan suatu regulasi daerah apabila masyarakat dan produsen yang terlibat dalam mekanisme pasar memintanya dan dengan catatan bahwa intervensi tersebut harus diarahkan untuk menciptakan suasana yang lebih kondusif bagi pasar.

¹⁷ Suparman, *Urgensi Reformasi Regulasi untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi Daerah*, <http://radarjogja.blogspot.co.id/2008/04/rabu-23-april-2008-urgensi-reformasi.html>, diakses pada tanggal 26 Oktober 2015.

Dalam hubungan tersebut, tidak tertutup kemungkinan bahwa beberapa regulasi daerah yang diterbitkan Pemerintah daerah dapat mengganggu netralitas. Contohnya beberapa Pemerintah daerah yang memberlakukan regulasi *non-tariff barrier* terhadap produk-produk yang didatangkan dari luar wilayah mereka dalam bentuk karantina. Regulasi seperti ini jelas merugikan bagi pengusaha yang berasal dari luar daerah dan menutup peluang pengusaha daerah untuk bersaing dengan pengusaha lokal. Keluhan terhadap Perda-Perda yang tidak kondusif bagi iklim usaha di daerah sudah lama bermunculan, akan tetapi hanya segelintir yang ditanggapi oleh pemerintah daerah sesuai harapan pelaku bisnis.

Prinsip Kebutuhan Regulasi Minimum yang Efektif menekankan bahwa pemerintah sebaiknya hanya mengeluarkan regulasi untuk hal-hal yang memang tidak dapat dicapai dengan cara lain selain menerbitkan regulasi. Penerbitan regulasi dilakukan untuk kepentingan menjamin “iklim peraturan” yang kondusif. Apabila masalah dapat diselesaikan melalui mekanisme pasar dan secara sukarela, maka regulasi tidak perlu diterbitkan. Itu berarti biaya-biaya pungutan melalui perda ini sudah pada taraf mengganggu efisiensi produksi. Sejumlah kalangan meyakini bahwa ada sinyalemen, otonomi daerah hanya memindahkan sebagian praktik korupsi dan pemerasan dari pusat ke daerah.

Fakta bahwa para pelaku usaha merasa iklim usaha di daerah menjadi semakin tidak pasti sejak otonomi daerah menunjukkan bahwa praktek penyelenggaraan pemerintahan daerah di Indonesia masih didominasi oleh euforia dan kepentingan daerah mengejar pendapatan asli daerah sehingga rnengabaikan kepentingan jangka panjang pembangunan daerah tersebut.

Prinsip partisipasi dan transparansi merupakan cerminan budaya demokratis yang menekankan bahwa proses perumusan sebuah regulasi harus memperhatikan aspirasi masyarakat. Sebab, regulasi yang dirumuskan melalui proses yang transparan dan partisipatif akan lebih efektif

memperoleh dukungan dari *stakeholder* dibandingkan dengan regulasi yang dihasilkan dari teori otonomi negara ataupun teori koalisi dan kepentingan ekonomi.

Prinsip partisipasi dan transparansi dapat pula memperbaiki tingkat kepercayaan masyarakat terhadap Pemerintah daerah. Francis Fukuyama dalam bukunya *Trust: The Social Virtues and the Creation Of Pmiperio* (1995) menyatakan bahwa dengan tumbuhnya kepercayaan diantara sesama anggota masyarakat maka akan membantu proses pemulihan dan pementapan kesejahteraan masyarakat yang terpuruk akibat terjadinya destruksi sosial seperti krisis ekonomi.

Pada sisi lain, Pemerintah daerah akan memetik keuntungan dari kepercayaan yang terbentuk dalam benak masyarakat yakni mencitrakan pemerintahan lebih solid dan berwibawa di mata masyarakat sehingga kemungkinan ketidakpatuhan masyarakat terhadap regulasi dapat direduksi.

Kepercayaan sebagai modal sosial maka interaksi yang terjalin diantara *stakeholder* tersebut akan memungkinkan untuk menghasilkan *stock* informasi dan pengetahuan untuk dan dalam mendapatkan alternatif kebijakan yang lebih menguntungkan, baik mengenai subjek regulasi maupun dampak yang mungkin akan timbul dan penerapan regulasi tersebut. Transparansi dan partisipasi merupakan elemen yang berguna ketika upaya masyarakat luas untuk memahami maksud dan tujuan dari pemberlakukan suatu kebijakan dikomunikasikan sebab bagaimanapun pemerintah memiliki kepentingan kekuasaan, masyarakat mempunyai keinginan untuk memperoleh harga barang kebutuhan yang terjangkau dan pengusaha berkemauan untuk memperoleh keuntungan. Oleh karenanya, semua kepentingan harus didialogkan sebab apabila tidak dilakukan dialog maka dapat menimbulkan kesalahan intepretasi dan dapat berujung pada konflik Giddens¹⁸ mensyaratkan dialog demokrasi yang menyamaratakan kedudukan

¹⁸ Suparman, *Urgensi Reformasi Regulasi untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi Daerah*, Ibid, hlmn: 2

pemerintah, pelaku usaha dan masyarakat sehingga terjadi proses *bargaining* yang seimbang.

Pada dasarnya setiap regulasi yang diterbitkan harus menghasilkan keuntungan yang lebih besar dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Jika terdapat lebih dari satu alternatif yang menghasilkan rasio dan *netto* yang positif maka yang dipilih adalah yang terbesar rasio manfaatnya. Apabila Pemerintah daerah menciptakan pos pajak baru dalam nomenklatur anggaran. Perlu dipahami bahwa pada hakikatnya pungutan pajak yang dilakukan Pemerintah daerah terhadap masyarakat telah menurunkan tingkat daya beli masyarakat. Maka dari itu, regulasi yang terbitkan oleh Pemerintah daerah diarahkan untuk mengembalikan daya beli masyarakat tersebut melalui penyediaan layanan dan fasilitasi terhadap kebutuhan-kebutuhan yang muncul sebagai akibat ketidaksempurnaan pasar yakni ketidakmampuan pasar untuk menyediakan barang-barang publik (*public goods*) atau efek eksternalitas pasar seperti polusi, pengangguran, kemiskinan dan kriminalitas.

b. RIA sebagai Instrumen

Metode RIA merupakan alat untuk menghasilkan kebijakan, tata kelola dan pembangunan yang lebih baik. Ada dua kunci dalam penerapan metode RIA yang dianggap mampu memenuhi harapan tersebut, yaitu: (1) adanya partisipasi masyarakat dapat meningkatkan transparansi, kepercayaan masyarakat dan mengurangi risiko sebuah kebijakan, serta (2) menemukan opsi/pilihan yang paling efektif dan efisien sehingga dapat mengurangi biaya implementasi bagi pemerintah dan biaya transaksi bagi masyarakat. Secara lebih spesifik, metode RIA merupakan alat untuk mencapai standar internasional untuk kebijakan berkualitas sebagaimana tercantum dalam OECD *checklist* sebagai berikut:

- 1) Apakah masalah dengan benar ditentukan? Masalah yang harus dipecahkan harus tepat dinyatakan, memberikan bukti dari sifat dan besarnya, dan menjelaskan mengapa hal

tersebut muncul (mengidentifikasi entitas insentif yang terkena).

- 2) Apakah dibenarkan tindakan pemerintah? Intervensi pemerintah harus didasarkan pada bukti eksplisit bahwa tindakan pemerintah dibenarkan, mengingat sifat dari masalah, kemungkinan manfaat dan biaya tindakan (berdasarkan penilaian yang realistis efektivitas pemerintah), dan mekanisme alternatif untuk mengatasi masalah.
- 3) Apakah tindakan pemerintah tersebut merupakan peraturan yang terbaik? Regulator harus melakukan, di awal proses regulasi, sebuah informasi perbandingan berbagai peraturan dan non-peraturan instrumen kebijakan, mengingat masalah-masalah yang relevan seperti biaya, manfaat, efek distribusi dan persyaratan administrasi.
- 4) Apakah ada dasar hukum untuk peraturan? Proses peraturan harus terstruktur sehingga semua keputusan peraturan ketat menghormati "rule of law"; itu adalah, tanggung jawab harus jelas untuk memastikan bahwa semua peraturan yang diperkenankan oleh peraturan tingkat yang lebih tinggi dan konsisten dengan kewajiban perjanjian internasional, dan sesuai dengan prinsip-prinsip hukum yang relevan seperti kepastian, proporsionalitas dan persyaratan prosedural yang berlaku.
- 5) Dimana tingkatan (level) pemerintahan untuk tindakan ini? Regulator harus memilih tingkat yang paling tepat dari pemerintah untuk mengambil tindakan, atau birokrasi yang terlibat, sehingga perlu dirancang sistem yang efektif untuk koordinasi antartingkat pemerintahan.
- 6) Apakah dampak regulasi/kebijakan sesuai dengan biaya yang dikeluarkan? Regulator harus memperkirakan total biaya dan manfaat yang diharapkan dari setiap peraturan usulan dan alternatif, dan harus

membuat perkiraan tersedia dalam format yang dapat diakses para pengambil keputusan. Biaya tindakan pemerintah harus dapat dibenarkan oleh manfaat sebelum tindakan diambil.

- 7) Apakah efek yang ditimbulkan menjangkau seluruh masyarakat?

Sejauh distributif dan nilai-nilai ekuitas dipengaruhi oleh intervensi pemerintah, regulator harus membuat transparan peraturan distribusi biaya dan manfaat di kelompok-kelompok sosial.

- 8) Apakah regulasi jelas, konsisten, dipahami dan dapat diakses oleh pengguna?

Regulator harus menilai apakah peraturan akan mungkin dipahami oleh pengguna, dan untuk itu harus mengambil langkah-langkah untuk memastikan bahwa struktur teks dan aturan sejelas mungkin.

- 9) Apakah semua pihak yang berkepentingan memiliki kesempatan untuk menyampaikan pandangan-pandangan mereka?

Peraturan harus dikembangkan secara terbuka dan transparan, dengan prosedur yang tepat yang efektif dan tepat waktu masukan dari pihak-pihak yang tertarik seperti bisnis yang terkena dampak dan serikat buruh, kelompok-kelompok kepentingan lainnya, atau tingkat pemerintahan lainnya.

- 10) Bagaimana kepatuhan akan dapat tercapai?

Regulator harus menilai insentif dan lembaga-lembaga melalui peraturan daerah yang akan berlaku, dan harus merancang strategi pelaksanaan tanggap yang membuat penggunaan terbaik dari mereka.

c. RIA Sebagai Proses

Sebagai sebuah proses, Metode RIA mencakup beberapa langkah sebagai berikut¹⁹ :

- 1) Identifikasi dan analisis masalah terkait kebijakan. Langkah ini dilakukan agar semua pihak, khususnya pengambil kebijakan, dapat melihat dengan jelas

masalah apa sebenarnya yang dihadapi dan hendak dipecahkan dengan kebijakan tersebut. Pada tahap ini, sangat penting untuk membedakan antara masalah (*problem*) dengan gejala (*symptom*), karena yang hendak dipecahkan adalah masalah, bukan gejalanya.

- 2) Penetapan tujuan. Setelah masalah teridentifikasi, selanjutnya perlu ditetapkan apa sebenarnya tujuan kebijakan yang hendak diambil. Tujuan ini menjadi satu komponen yang sangat penting, karena ketika suatu saat dilakukan penilaian terhadap efektivitas sebuah kebijakan, maka yang dimaksud dengan “efektivitas” adalah apakah tujuan kebijakan tersebut tercapai ataukah tidak.

- 3) Pengembangan berbagai pilihan/alternatif kebijakan untuk mencapai tujuan. Setelah masalah yang hendak dipecahkan dan tujuan kebijakan sudah jelas, langkah berikutnya adalah melihat pilihan apa saja yang ada atau bisa diambil untuk memecahkan masalah tersebut. Dalam metode RIA, pilihan atau alternatif pertama adalah “*do nothing*” atau tidak melakukan apa-apa, yang pada tahap berikutnya akan dianggap sebagai kondisi awal (*baseline*) untuk dibandingkan dengan berbagai opsi/pilihan yang ada. Pada tahap ini, penting untuk melibatkan *stakeholders* dari berbagai latar belakang dan kepentingan guna mendapatkan gambaran seluas-luasnya tentang opsi/pilihan apa saja yang tersedia.

- 4) Penilaian terhadap pilihan alternatif kebijakan, baik dari sisi legalitas maupun biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*)-nya. Setelah berbagai opsi/pilihan untuk memecahkan masalah teridentifikasi, langkah berikutnya adalah melakukan seleksi terhadap berbagai pilihan tersebut. Proses seleksi diawali dengan penilaian dari

¹⁹ Kualifikasi proses RIA yang demikian, juga telah dieleborasikan pada penelitian oleh Kementerian PPN/BAPPENAS, *Kajian Ringkas: Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/BAPPENAS, Biro Hukum Kementerian PPN/BAPPENAS, Juli 2011, hlm: 3-5*

aspek legalitas, karena setiap opsi/pilihan tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang--undangan yang berlaku. Untuk pilihan-pilihan yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dilakukan analisis terhadap biaya (*cost*) dan manfaat (*benefit*) pada masing-masing pilihan. Secara sederhana, “biaya” adalah hal-hal negatif atau merugikan suatu pihak jika pilihan tersebut diambil, sedangkan “manfaat” adalah hal-hal positif atau menguntungkan suatu pihak. Biaya atau manfaat dalam hal ini tidak selalu diartikan “uang”. Oleh karena itu, dalam konteks identifikasi biaya dan manfaat sebuah kebijakan, perlu dilakukan identifikasi tentang siapa saja yang terkena dampak dan siapa saja yang mendapatkan manfaat akibat adanya suatu pilihan kebijakan (termasuk kalau kebijakan yang diambil adalah tidak melakukan apa-apa atau *do nothing*). Analisis Biaya-Manfaat ini akan dibahas lebih lanjut dalam makalah ini.

- 5) Pemilihan kebijakan terbaik. Analisis Biaya-Manfaat kemudian dijadikan dasar untuk mengambil keputusan tentang opsi/pilihan apa yang akan diambil. Opsi/pilihan yang diambil adalah yang mempunyai manfaat bersih (*net benefit*), yaitu jumlah semua manfaat dikurangi dengan jumlah semua biaya, terbesar.
- 6) Penyusunan strategi implementasi. Langkah ini diambil berdasarkan kesadaran bahwa sebuah kebijakan tidak bisa berjalan secara otomatis setelah kebijakan tersebut ditetapkan atau diambil. Dengan demikian, pemerintah dan pihak lain yang terkait tidak hanya tahu mengenai apa yang akan dilakukan, tetapi juga bagaimana akan melakukannya.

- 7) Partisipasi masyarakat di semua proses. Semua tahapan tersebut di atas harus dilakukan dengan melibatkan berbagai komponen yang terkait, baik secara langsung maupun tidak langsung, dengan kebijakan yang disusun. Komponen masyarakat yang mutlak harus didengar suaranya adalah mereka yang akan menerima dampak adanya kebijakan tersebut (*key stakeholder*).

Berdasarkan prinsip-prinsip, alat dan prosesnya metode RIA, terlihat bahwa dengan membandingkan *check list* OECD tersebut di atas dengan proses implementasi metode RIA sebagaimana dijelaskan di bagian sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa *check list* OECD akan terpenuhi jika metode RIA dijalankan dengan baik. Hal ini dikarenakan keduanya saling terkait dan mendukung.

C. Simpulan.

Dari hasil penelitian yang dilakukan dapat disampaikan simpulan: (1) Setiap tahapan pelaksanaan metode RIA tidak dapat dihapus dan harus dilakukan secara berurutan, namun tahapan pelaksanaan metode RIA dapat diringkas dengan menyederhanakan dan menyatukan tahapan dalam satu forum penyelenggaraan. Oleh karena itu, penerapan metode RIA tidak membutuhkan biaya yang besar dan tidak menyebabkan semakin panjangnya proses penyusunan kebijakan, termasuk dalam penyusunan regulasi daerah; (2) Metode RIA dapat dipergunakan mengalkulasikan seberapa besar biaya yang ditanggung serta manfaat yang diperoleh dari sebuah regulasi yang dirancang. Dengan demikian, para pengambil kebijakan dapat menilai mana perda yang produktif dan kontraproduktif terhadap dunia usaha dan kepentingan publik.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

Handoyo, B. Hestu Cipto, 2003. *Hukum Tata negara, Kewarganegaraan dan Hak Asasi Manusia*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Handoyo, B. Hestu Cipto, 2008, *Prinsip-Prinsip Legal Drafting & Desain Naskah Akademik*, Yogyakarta: Universitas Atma Jaya Yogyakarta.

Nurbaningsih, Enny. *Inventarisasi Permasalahan dalam Pembentukan Perda Melalui Metode RIA*, Diselenggarakan di Fakultas Hukum Universitas Panca Bhakti, Pontianak, 29 November 2012.

Priyono, E., Tachman, T., Hendratno, Mundiharno, Putra, G.A., 2003. *Analisis Cost-Benefit Kehadiran Pengecer Besar*. AKADEMIKA bekerjasama dengan PEG/USAID.

Ripley, Randall B., and Franklin, Grace A., 1982, *Policy Implementation and Bureaucracy*, Homewood, Illinois: The Dorsey Press.

Rheza, Boedi, 2013. *Menyusun dan Menilai Perda Ramah Investasi*, KPPOD-BRIEF, Edisi Januari-Februari 2013.

Sen, Amartya , 1999. *Development As Freedom* (New York: Alfred A. Knopf).

Soekanto, Soerjono, 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, Raja Grafindo.

Jurnal dan Majalah.

Kristian Widya Wicaksono, 2008, "Aplikasi Prinsip-Prinsip RIA Dalam Proses Formulasi Peraturan Daerah", *Jurnal Administrasi Publik*, Vol. 5, No. 2.

The Asia Foundation, 2006. "Pengembangan Iklim Usaha Melalui Perbaikan Proses Perijinan dan Kebijakan". Surakarta.

Asian Development Bank dan Departemen Perindustrian dan Perdagangan 2003, "Indonesia Regulatory Review Annual (Jakarta: Asian Development Bank), Kajian Ringkas:

"Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) Untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/BAPPENAS", Biro Hukum Kementerian PPN/BAPPENAS, Juli 2011

Perundang-Undangan.

UUD NRI 1945

UU Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah.

Internet

Romli Atmasseti, *Negara Hukum Yang Sejahtera*, <http://nasional.sindonews.com/read/907269/18/negara-hukum-yang-sejahtera-1412227534>

Regulatory Impact Analysis dalam Penelitian Kebijakan http://www.kompasiana.com/cendayhyuga.blogspot.com/regulatory-impact-analysis-dalam-penelitian-kebijakan_552b69206ea834da3f8b4573.

Suparman, *Urgensi Reformasi Regulasi untuk Mendukung Pengembangan Ekonomi Daerah*, <http://radarjogja.blogspot.co.id/2008/04/rabu-23-april-2008-urgensi-reformasi.html>