

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

KATA PENGANTAR

Ibu Menteri PPN/Kepala, Prof. Dr. Armida S Alisjahbana SE, MA, dalam Majalah Kabar Bappenas Volume 9 (April-Mei 2011) menyatakan bahwa Revitalisasi Bappenas dimaknai sebagai upaya untuk meraih kembali persepsi positif sebagai lembaga strategis melalui usaha serius meningkatkan mutu produk perencanaan dan upaya agar Bappenas selalu *leading* dalam setiap isu pembangunan. Melalui cara itu, Bappenas akan mampu menempatkan dirinya sebagai lembaga yang kredibel dan disegani.

Apa yang disampaikan oleh Ibu Menteri merupakan hal utama yang harus direspon oleh seluruh staf/pejabat/unit kerja di Kementerian PPN/Bappenas. Tanpa produk perencanaan dan produk kebijakan atas isu pembangunan yang berkualitas, sangat mustahil Bappenas diakui keberadaannya.

Dalam rangka meningkatkan mutu perencanaan dan mutu kebijakan atas isu pembangunan, Biro Hukum mencoba melakukan kajian cepat dan ringkas tentang kemungkinan penerapan metode *Regulatory Impact Analysis* (RIA) untuk menilai kebijakan, termasuk produk perencanaan di Kementerian PPN/Bappenas. Hasil kajian ini berkesimpulan sangat mungkin metode RIA diterapkan. Dengan penerapan metode RIA ini diharapkan produk kebijakan yang dihasilkan oleh Kementerian PPN/Bappenas merupakan kebijakan yang diakui, tepat dan dapat membawa kemaslahatan bagi bangsa dan negara.

Semoga, hasil kajian ini bermanfaat bagi kita semua.

Jakarta, 12 Juli 2011

Emmy Suparmiatun, SH, MPM
Kepala Biro Hukum

PELAKSANA KAJIAN

Ketua Tim : Emmy Suparmiatun, SH, MPM (Kepala Biro Hukum)

Penyusun : Nur Syarifah SH, LLM
Reghi Perdana, SH, LLM
Hendra Wahanu, SH
Dr. Edy Priyono (Akademika)

Kontributor : Aswar Haoloan, SH
Bimo Haryono, SH, MAP
Ari Prasetyo, SH
Much Nurahmad, ST, M.Hum

DAFTAR ISI

I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang dan Tujuan	1
1.2 Ruang Lingkup dan Hasil yang Diharapkan	2
1.3 Metodologi	2
II. GAMBARAN UMUM METODE RIA	3
2.1 Metode RIA Sebagai Proses	3
2.2 Metode RIA Sebagai Alat	5
2.3 Metode RIA Sebagai Logika Berfikir	6
2.4 Beberapa Catatan	7
III. PENERAPAN METODE RIA DI KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS	10
3.1 Gambaran Umum Tugas dan Kewenangan Kementerian PPN/ Bappenas	10
3.2 Gambaran Umum Tugas dan Kewenangan Biro Hukum	11
3.3 Kebijakan di Kementerian PPN/Bappenas	11
3.4 Kemungkinan Penerapan Metode RIA di Kementerian PPN/ Bappenas	12
IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	18
4.1 Kesimpulan	18
4.2 Rekomendasi	18

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang dan Tujuan

RIA (*Regulatory Impact Analysis*)¹ merupakan salah satu alat atau pendekatan yang dapat digunakan untuk meningkatkan kualitas kebijakan pemerintah. Sejak tahun 2003, bersama dengan beberapa kementerian/lembaga lain, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas) telah berperan aktif dalam mengembangkan dan mensosialisasikan metode RIA. Salah satu langkah paling penting yang dilakukan adalah menyusun dan meluncurkan buku panduan pelaksanaan metode RIA pada tahun 2009 dengan dukungan beberapa lembaga donor melalui The Asia Foundation. Dengan adanya buku panduan tersebut, berbagai pihak (khususnya: instansi pemerintah baik pusat maupun daerah) dapat mengenal lebih jauh metode RIA.

Meskipun demikian, hingga saat ini secara kelembagaan metode RIA belum diterapkan di lingkungan Kementerian PPN/Bappenas. Di kementerian/lembaga lain juga demikian, penggunaan metode RIA baru sebatas uji coba yang tidak berkelanjutan. Hal ini bertolak belakang dengan pengembangan dan pelaksanaan metode RIA di daerah. Beberapa daerah kabupaten/kota bukan hanya telah menerapkan metode RIA untuk memperbaiki kualitas kebijakannya, tetapi juga telah melakukan pelembagaan (institusionalisasi) metode RIA sehingga sifatnya menjadi lebih berkelanjutan².

Berdasarkan hal tersebut, Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas memandang perlu melakukan kajian ringkas tentang kemungkinan penerapan metode RIA untuk berbagai kebijakan, baik yang berbentuk peraturan ataupun non peraturan, yang dikeluarkan oleh Kementerian PPN/Bappenas, termasuk

¹ 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).

² Pelembagaan RIA antara lain telah dilakukan Kabupaten Solok dan Provinsi Jawa Tengah. Untuk informasi lengkap, lihat Buku Manual RIA, Kementerian PPN/Bappenas (2009).

kemungkinan penerapan metode RIA dalam proses penyusunan rencana pembangunan nasional.

1.2. Ruang Lingkup dan Hasil yang Diharapkan

Kajian yang dilakukan merupakan kajian ringkas yang masih terbatas pada upaya mencari jawaban atas kemungkinan penerapan metode RIA. Kajian ini belum sampai pada tahapan implementasi itu sendiri. Hasil yang diharapkan dari kajian ini adalah rekomendasi kebijakan yang berisi kemungkinan penerapan metode RIA di Kementerian PPN/Bappenas

Secara umum, kebijakan pemerintah dapat diwujudkan secara tertulis atau pun tidak tertulis. Kebijakan tertulis dapat berbentuk peraturan ataupun non peraturan. Kajian ini tidak membatasi kemungkinan penerapan RIA untuk peraturan, tetapi juga untuk kebijakan secara umum, termasuk kebijakan yang sifatnya non peraturan.

1.3. Metodologi

Metodologi yang digunakan dalam kajian ini adalah metode analisa hukum normatif. Metode analisa hukum normatif adalah metode analisa yang menggunakan studi literatur sebagai sumber utamanya (Soejono Soekanto, 2003). Studi literatur yang dilakukan dengan: (1) melihat metode RIA, terutama prinsip dasarnya; (2) melihat tugas pokok, fungsi, serta kewenangan Kementerian PPN/Bappenas, termasuk tugas pokok, fungsi, serta kewenangan Biro Hukum; (3) melihat proses penyusunan kebijakan termasuk proses penyusunan rencana pembangunan nasional; dan (4) melakukan analisa dengan menggunakan informasi yang terdapat pada dokumen sebagaimana dimaksud dalam angka (1) sampai angka (3) tersebut. Analisa tersebut dilakukan dengan melibatkan narasumber, staf Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas dan staf Kementerian PPN/Bappenas kompeten lainnya selain staf Biro Hukum.

BAB II

GAMBARAN UMUM METODE RIA

Regulatory Impact Analysis (RIA) merupakan proses analisis dan pengkomunikasian secara sistematis terhadap kebijakan, baik kebijakan baru maupun kebijakan yang sudah ada. Dari pengertian singkat ini perlu digarisbawahi beberapa butir penting, yaitu:

- metode RIA mencakup kegiatan analisis dan pengkomunikasian;
- obyek metode RIA adalah kebijakan, baik berbentuk peraturan ataupun non peraturan;
- metode RIA dapat diterapkan untuk kebijakan baru maupun untuk kebijakan yang sudah ada.

2.1. Metode RIA sebagai Proses

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

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 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*).

Gambar
Langkah Metode RIA



Sumber : Kementerian PPN/Bappenas, 2009

2.2. Metode RIA sebagai Alat

Selain sebagai proses, metode RIA juga dapat diposisikan sebagai alat. Dalam hal ini, 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 didefinisikan dengan baik?
2. Apakah keterlibatan pemerintah memang diperlukan?
3. Apakah regulasi merupakan bentuk terbaik dari keterlibatan pemerintah?
4. Apakah regulasi memiliki dasar hukum?
5. Seberapa jauh keterlibatan pemerintah diperlukan?
6. Apakah manfaat lebih besar daripada biayanya?
7. Apakah ada transparansi distribusi dampak?
8. Apakah regulasi jelas, konsisten, komprehensif dan mudah diakses?
9. Apakah semua pihak terkait punya kesempatan untuk mengemukakan pandangannya?
10. Bagaimana pelaksanaan regulasi tersebut?

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.

2.3. Metode RIA sebagai Logika Berfikir

Di samping sebagai proses dan alat, metode RIA juga dapat diposisikan sebagai sebuah logika berfikir. Metode RIA dapat digunakan oleh pengambil kebijakan untuk berfikir logis, mulai dari identifikasi masalah, identifikasi pilihan untuk memecahkan masalah, serta memilih satu kebijakan berdasarkan analisis terhadap semua pilihan. Metode RIA mendorong pengambil kebijakan untuk berfikir terbuka dengan menerima masukan dari berbagai komponen yang terkait dengan kebijakan yang hendak diambil.

2.4. Beberapa Catatan

2.4.1. Apakah Metode RIA Hanya Untuk Kebijakan Ekonomi?

Ada kesan bahwa metode RIA hanya dapat diterapkan untuk kebijakan ekonomi, terutama karena komponen Analisis Biaya-Manfaat yang menjadi bagian penting dalam prosesnya. Studi Kirkpatrick dan Yin-Fang (2004) menolak anggapan tersebut.

Tabel 1.

Jumlah Negara Sedang Berkembang yang Menerapkan Metode RIA
untuk Berbagai Kebijakan

Kawasan	Kebijakan Ekonomi	Kebijakan Sosial	Kebijakan Lingkungan
Asia	8	8	5
Afrika	10	5	7
Amerika Lain	5	3	5
NSB Lain	5	5	4

Sumber: Kirkpatrick dan Yin-Fang (2004)

Tabel 1 menunjukkan bahwa cukup banyak negara yang menerapkan metode RIA untuk kebijakan sosial dan lingkungan (selain untuk kebijakan ekonomi). Hal itu dengan jelas menunjukkan bahwa metode RIA dapat diterapkan tidak hanya untuk kebijakan ekonomi.

2.4.2. Analisis Biaya-Manfaat: Apakah Semua Harus Bisa Dinilai dengan Uang ?

Selain dianggap bahwa metode RIA hanya dapat diterapkan untuk kebijakan ekonomi, Analisis Biaya-Manfaat (B-M) juga dianggap sebagai bagian yang paling rumit dalam proses implementasi metode RIA. Analisa Biaya-Mafaat dianggap harus dapat dinilai dengan uang. Anggapan itu tidak sepenuhnya benar.

Tabel 2.

Metode Analisis yang Dapat Digunakan

Tantangan	Tujuan	Metode Analisis
Ekonomi Neo-Klasik	Memaksimumkan social welfare (Pareto Optimum)	Monetary Cost-Benefit Analysis
Kebijakan Publik yang Lebih Baik	Menimbang dampak positif dan negatif	Soft Cost-Benefit Analysis
New Public Management	Menimbang biaya dan kinerja	Cost-effectiveness Analysis
Daya saing, kebijakan ekonomi mikro	Meminimalkan biaya usaha	Business impact, SME test, administrative burden test
Konsensus sosial, tekanan dari interest group	Menilai dampak bagi kelompok tertentu	Distributional Analysis, Partial Analysis

Sumber: Jacobs (2006)

Tabel 2 menunjukkan bahwa *monetary cost-benefit analysis*, yang menghendaki semua biaya dan manfaat dapat dinilai dalam uang hanya merupakan salah satu alternatif dalam melakukan analisis terhadap berbagai opsi/pilihan kebijakan, yaitu jika pihak yang menerapkan metode RIA menggunakan pendekatan ekonomi neo-klasik yang bertujuan untuk memaksimalkan *social welfare*.

Jika pendekatan yang digunakan berbeda, metode analisis lain dapat digunakan, atau tetap menggunakan Analisis B-M tetapi dengan cara yang tidak seketat *monetary cost-benefit analysis*. Sebagai contoh, dalam *soft cost-benefit analysis* yang terpenting adalah semua biaya (dampak negatif) dan manfaat (dampak positif) yang dirasakan oleh berbagai pihak dapat teridentifikasi tanpa ada keharusan untuk menilainya dalam bentuk uang.

2.4.3. Apakah Metode RIA Dapat Diringkas?

Anggapan lain yang cukup mengemuka adalah penerapan metode RIA dianggap memerlukan waktu yang cukup lama. Anggapan itu muncul terutama karena melihat proses penerapan metode RIA yang cukup panjang (mulai dari identifikasi masalah, identifikasi opsi/pilihan, analisis terhadap semua opsi/pilihan, penetapan pilihan kebijakan), termasuk konsultasi publik yang harus dilakukan pada setiap tahapan.

Sebagai sebuah logika berfikir, RIA tidak dapat diringkas, dalam arti alur berfikir mulai identifikasi masalah, identifikasi opsi/pilihan, analisis terhadap semua opsi/pilihan hingga penetapan pilihan kebijakan tidak dapat dipotong atau dihilangkan beberapa komponennya. Untuk mempersingkat waktu, yang dapat dilakukan adalah mempersingkat atau menyederhanakan *event-event* yang diselenggarakan dalam proses implementasi metode RIA³. Dalam pelaksanaan, beberapa tahapan dalam penerapan metode RIA dapat dilalui dalam satu *event*, sehingga jumlah lokakarya yang diselenggarakan tidak harus sebanyak jumlah tahapan dalam proses implementasi.

³ Implementasi RIA biasanya dilakukan melalui rangkaian lokakarya (*workshop*)

2.4.4. Konsultasi Publik: Siapa yang Harus Dilibatkan?

Agar partisipasi masyarakat melalui konsultasi publik berjalan efektif, lembaga yang menerapkan metode RIA harus mengundang *stakeholder* yang tepat. Jika tidak, maka konsultasi publik akan sia-sia atau kecil manfaatnya.

Stakeholder kunci yang harus dilibatkan dalam proses penyusunan peraturan atau kebijakan adalah mereka yang berpotensi terkena dampak (baik positif maupun negatif) adanya peraturan atau kebijakan tersebut. Selanjutnya, pihak-pihak yang akan menjadi pelaksana peraturan atau kebijakan juga harus diundang dan didengar pendapatnya. Dalam banyak kasus, pelaksana kebijakan ini berbeda dengan penyusunnya. Terakhir, konsultasi publik perlu melibatkan pihak lain yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan yang disusun.

BAB III

PENERAPAN METODE RIA DI KEMENTERIAN PPN/BAPPENAS

3.1. Gambaran Umum Tugas dan Kewenangan Kementerian PPN/Bappenas

Tugas pokok dan fungsi Kementerian PPN/Bappenas tercantum dalam beberapa peraturan sebagai berikut:

1. Peraturan Presiden Nomor 82 Tahun 2007 tentang Badan Perencanaan Pembangunan Nasional;
2. Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara; dan
3. Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor PER.005/M.PPN/10/2007 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.

Berdasarkan peraturan tersebut, tugas Kementerian PPN/Bappenas adalah membantu Presiden dalam melaksanakan tugas pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Kementerian PPN/Bappenas memiliki fungsi diantaranya sebagai berikut:

1. penyusunan Rencana Pembangunan Nasional;
2. koordinasi dan perumusan kebijakan di bidang perencanaan pembangunan nasional;
3. pengkajian kebijakan pemerintah di bidang perencanaan pembangunan nasional;
4. penyusunan program pembangunan sebagai bahan penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang dilaksanakan bersama-sama dengan Kementerian Keuangan;
5. koordinasi fasilitasi, dan pelaksanaan pencarian sumber-sumber pembiayaan dalam dan luar negeri, serta pengalokasian dana untuk pembangunan bersama-sama instansi terkait; dan
6. fasilitas dan pembinaan terhadap kegiatan instansi pemerintah di bidang perencanaan pembangunan nasional.

3.2. Gambaran Umum Tugas dan Kewenangan Biro Hukum

Sebelum membahas penerapan metode RIA di Kementerian PPN/Bappenas, perlu melihat terlebih dahulu tugas dan kewenangan Biro Hukum. Berdasarkan Peraturan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor PER.005/M.PPN/10/2007, tugas Biro Hukum adalah:

1. melaksanakan penyusunan peraturan dan produk hukum;
2. memberikan pertimbangan dan nasihat hukum;
3. melaksanakan fasilitasi dan koordinasi bantuan hukum;
4. melaksanakan pengkajian dan pengembangan produk hukum; dan
5. mengelola administrasi data dan informasi, peraturan perundang-undangan dan produk hukum.

Terkait dengan penyusunan peraturan, peran Biro Hukum adalah: (1) bersama dengan unit kerja lain melakukan pembahasan peraturan yang akan dikeluarkan oleh Kementerian PPN/Bappenas⁴, dan (2) mewakili Kementerian PPN/Bappenas untuk memberi masukan terhadap rancangan peraturan yang diprakarsai oleh instansi lain.

3.3. Kebijakan di Kementerian PPN/Bappenas

Tabel 3 menunjukkan bahwa kebijakan di Kementerian PPN/ Bappenas dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu: peraturan dan non peraturan. Tabel tersebut menunjukkan peran Biro Hukum dalam setiap perumusan kebijakan.

Tabel 3.

Ruang Lingkup Kebijakan di Kementerian PPN/Bappenas

Jenis Kebijakan	Bentuk Kebijakan	Peran Biro Hukum
Peraturan	UU/PP/Perpres prakarsa Bappenas	Drafting dan Legislasi (substansi oleh unit kerja terkait)
	UU/PP/Perpres prakarsa Kementerian/Lembaga lain	Anggota tim antar Kementerian (memberikan masukan drafting dan substansi)
	Keppres/Kepmen/ Kepsesmen	Drafting

⁴ Biro Hukum melakukan pembahasan atas rancangan peraturan yang dibuat oleh unit kerja lain di Kementerian PPN/Bappenas

Jenis Kebijakan	Bentuk Kebijakan	Peran Biro Hukum
Non Peraturan	Surat Edaran	Drafting
	Policy Paper	Tidak ada

3.4. Kemungkinan Penerapan Metode RIA di Kementerian PPN/ Bappenas

Seperti dibahas sebelumnya, RIA dapat diposisikan sebagai sebuah proses, sebagai alat, atau sebagai logika berfikir. Terkait dengan hal tersebut, pada dalam pelaksanaannya, metode RIA dapat dibedakan menjadi tiga sebagai berikut:

1. Metode RIA Standar

Dalam metode ini, seluruh tahapan metode RIA dilaksanakan secara lengkap dan intensif, termasuk Analisis Biaya-Manfaat terhadap berbagai opsi/pilihan dan Konsultasi Publik.

2. Metode RIA Ringkas

Dalam metode ini, semua tahapan RIA dilakukan secara lengkap, tetapi tidak seintensif RIA Standar. Dalam RIA Ringkas, beberapa tahapan dapat digabungkan menjadi satu *event*. Analisis Biaya-Manfaat terhadap berbagai opsi/pilihan dapat dilakukan, tetapi sifatnya merupakan *soft cost-benefit analysis* (tidak semua manfaat atau biaya diterjemahkan ke dalam nilai uang). Konsultasi Publik juga tetap dilakukan, tetapi tidak seintensif pada RIA Standar, baik dari sisi cakupan pihak-pihak yang diajak berkonsultasi maupun pada tingkat keterlibatannya.

3. Logika Berfikir Metode RIA

Event-event untuk tahapan metode RIA tidak dilakukan secara lengkap, tetapi ada logika yang sangat jelas tentang masalah apa yang hendak dipecahkan, apa saja pilihan yang ada untuk memecahkan masalah tersebut, dan mengapa sebuah pilihan diputuskan untuk diambil. Konsultasi publik tetap dilakukan, baik secara langsung maupun melalui media.

Ketiganya dapat diterapkan di Kementerian PPN/Bappenas dengan uraian penjelasan sebagai berikut:

3.4.1. Penerapan Metode RIA untuk Penyusunan Rancangan Peraturan

Dalam proses penyusunan rancangan peraturan yang diprakarsai Kementerian PPN/Bappenas, Biro Hukum dan Unit Kerja terkait bekerja bersama sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-

masing. Unit Kerja terkait, bertanggung jawab atas aspek substansi rancangan peraturan dan Biro Hukum bertanggung jawab untuk mengawal proses legislasi dan *drafting* rancangan peraturan tersebut. Terkait dengan hal tersebut, Unit Kerja terkait dapat menggunakan metode RIA Standar atau RIA Ringkas jika waktu penyusunan rancangan peraturan relatif pendek. Jika hal ini dilakukan, setiap usulan rancangan peraturan akan mempunyai argumentasi yang kuat. Dari sisi Biro Hukum, hal itu akan mempermudah proses *drafting* dan legislasi yang menjadi tanggung jawab Biro Hukum. Jika diperlukan, Biro Hukum dapat memfasilitasi pelatihan untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan unit kerja terkait dalam menerapkan metode RIA.

Untuk penyusunan rancangan peraturan yang diprakarsai oleh Kementerian/Lembaga lain, dimana Biro Hukum berperan dalam memberikan masukan, Biro Hukum akan memberi masukan berdasarkan Logika Berfikir RIA dan menyarankan instansi pemrakarsa rancangan peraturan juga menerapkan Logika Berfikir RIA.

3.4.2. Penerapan Metode RIA untuk Penyusunan Rancangan Kebijakan Non Peraturan

Sama halnya dengan peraturan di atas, setiap Unit Kerja yang terkait dalam penyusunan rancangan kebijakan non regulasi baik *policy paper* atau rancangan surat edaran, dapat menerapkan metode RIA baik metode RIA Standar maupun metode RIA Ringkas. Terkait dengan hal tersebut, Biro Hukum dapat memfasilitasi pelatihan untuk meningkatkan pengetahuan dan kemampuan unit kerja terkait dalam menerapkan metode RIA.

3.4.3. Penerapan Metode RIA untuk Mereviu Kebijakan yang Sudah Ada

Secara umum ada beberapa pertimbangan yang dapat digunakan sebagai acuan untuk memutuskan kapan sebuah kebijakan perlu direviu, yaitu: (1) Berdasarkan kebijakan/peraturan yang lebih tinggi kebijakan tersebut memang harus direviu, (2) Kebijakan tersebut sudah cukup lama diberlakukan dan terbuka kemungkinan adanya opsi/pilihan baru yang sebelumnya tidak ada, (3) Kebijakan tersebut

dianggap bermasalah. Acuan ini dapat digunakan oleh Biro Hukum atau Unit Kerja terkait untuk mengusulkan kepada Pimpinan Kementerian PPN/untuk melakukan reviu kebijakan yang sudah dikeluarkan oleh Kementerian PPN/ Bappenas tersebut.

Pelaksanaan reviu kebijakan tersebut dapat menggunakan metode RIA Standar atau metode RIA Ringkas. Penerapan RIA harus sampai pada sebuah kesimpulan apakah kebijakan tersebut akan dipertahankan sebagaimana adanya, direvisi pada bagian tertentu, atau diganti dengan kebijakan yang baru.

3.4.4. Penerapan Metode RIA untuk Penyusunan Perencanaan Pembangunan Nasional

Pasal 1 angka 1 dan angka 2 Undang-Undang nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mendefinisikan perencanaan pembangunan nasional sebagai *“proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat, melalui urutan pilihan, dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia dalam rangka mencapai tujuan bernegara”*. Sebagai proses menentukan dan memilih tindakan ditengah keterbatasan, maka dalam penyusunan perencanaan pembangunan diperlukan alat untuk menganalisa dan mempertimbangkan hingga akhirnya diperoleh pilihan yang tepat. Dalam rangka memperkaya alternatif alat analisa, ditengah alat analisa yang ada dan sudah digunakan, Biro Hukum mencoba mengkaji secara cepat kemungkinan penerapan metode RIA untuk menyusun perencanaan pembangunan nasional. Namun dalam kajian cepat dan ringkas ini, Biro Hukum fokus pada penerapan metode RIA pada penyusunan Rencana Kerja Pemerintah (RKP).

Pada tahun 2011 ini Pemerintah melalui Kementerian PPN/Bappenas telah berhasil menyusun RKP Tahun 2012 yang ditetapkan melalui Perpres Nomor 29 Tahun 2011. RKP 2012 terdiri dari 3 (tiga) buku, yakni Buku I tentang Prioritas Pembangunan, serta Kerangka Ekonomi Makro dan Pembiayaan Pembangunan, Buku II tentang Prioritas Pembangunan Bidang, dan Buku III tentang Pembangunan Berdimensi Kewilayahan.

Metode RIA sangat mungkin digunakan untuk dalam proses penyusunan RKP khususnya, Buku I dan Buku II. Metode RIA dapat digunakan untuk: (1) melihat dengan jelas masalah apa yang dihadapi (2) melihat konsistensi antara masalah, tujuan dan program yang direncanakan (3) meyakinkan bahwa prioritas/fokus prioritas/kegiatan prioritas yang direncanakan untuk memecahkan permasalahan merupakan pilihan terbaik dari berbagai usulan kegiatan yang diusulkan oleh kementerian/lembaga (4) meyakinkan bahwa setiap prioritas/fokus prioritas/kegiatan prioritas telah dilengkapi dengan strategi pelaksanaan, serta (5) meyakinkan bahwa proses penyusunan RKP telah dilakukan melalui konsultasi publik yang memadai.

Tabel 4
Penggunaan Metode RIA dalam Penyusunan RKP

TAHAPAN METODE RIA	PROSES PENYUSUNAN RKP
Identifikasi Masalah	Metode RIA dapat digunakan untuk merumuskan masalah dan tantangan pokok yang dimuat dalam Buku I RKP
	Metode RIA dapat digunakan untuk merumuskan masalah bidang yang dimuat pada Buku II RKP
Penetapan Tujuan	Metode RIA dapat digunakan untuk menentukan sasaran dan arah kebijakan nasional yang dimuat pada Buku I RKP
	Metode RIA dapat digunakan untuk menentukan sasaran dan arah kebijakan bidang yang dimuat pada Buku II RKP
Pengembangan Berbagai Alternatif Kebijakan	Metode RIA dapat digunakan untuk mengembangkan berbagai substansi inti dan berbagai kegiatan prioritas nasional yang akan dimuat pada Buku I RKP
	Metode RIA dapat digunakan untuk mengembangkan berbagai prioritas/fokus prioritas/kegiatan prioritas bidang yang akan dimuat pada Buku II RKP (dilakukan oleh K/L)

TAHAPAN METODE RIA	PROSES PENYUSUNAN RKP
Penilaian Berbagai Alternatif Kebijakan dan Pemilihan Kebijakan yang Terbaik	Berbagai substansi inti dan berbagai kegiatan prioritas nasional yang berhasil diidentifikasi pada tahapan sebelumnya dinilai dengan mempertimbangkan manfaat dan biaya untuk kemudian dipilih substansi inti dan kegiatan prioritas nasional yang paling baik (Buku I RKP)
	Berbagai prioritas/fokus prioritas/kegiatan prioritas bidang yang diusulkan oleh K/L dinilai dengan mempertimbangkan manfaat dan biaya untuk kemudian dipilih prioritas/fokus prioritas/kegiatan prioritas bidang yang paling baik (Buku II RKP)
Penyusunan Strategi Implementasi	Baik dalam penyusunan Buku I maupun Buku II RKP, metode RIA dapat digunakan untuk mengembangkan strategi implementasi untuk melaksanakan substansi inti/kegiatan prioritas nasional dan prioritas/fokus prioritas/kegiatan prioritas bidang. Strategis implementasi dalam hal ini termasuk pula menentukan penanggung jawab, pelaksana, dan besaran alokasi pendanaan untuk menjalankan substansi inti/kegiatan prioritas nasional dan prioritas/fokus prioritas/kegiatan prioritas yang dipilih
Konsultasi publik	Konsultasi publik dengan menentukan forum dan <i>stakeholder</i> inti yang tepat merupakan hal yang wajib dilaksanakan dalam penyusunan RKP, terutama K/L yang nantinya akan menjadi pelaksana (<i>first layer stakeholders</i>). <i>Stakeholders</i> lain perlu juga dilibatkan, hal ini dikarenakan UU No. 25 Tahun 2004 mewajibkan peran serta masyarakat dan pihak yang terkait dalam proses penyusunan rencana pembangunan

Penerapan metode RIA untuk penyusunan RKP tersebut dilakukan oleh penanggung jawab bidang dan unit kerja terkait dengan bidang tersebut. Dengan penggunaan metode RIA tersebut, setiap prioritas/fokus prioritas/kegiatan prioritas yang diusulkan merupakan pilihan terbaik.

3.4.5. Pemilihan Kegiatan Inisiatif Baru

Selain dapat digunakan dalam penyusunan RKP, metode RIA dapat digunakan dalam memilih kegiatan inisiatif baru (*new initiative*). Inisiatif Baru adalah mekanisme penganggaran bagi kegiatan baru yang sebelumnya tidak tercantum dalam RKP tahun berjalan. Kegiatan inisiatif baru diusulkan sebagai upaya akselerasi/percepatan terhadap capaian suatu program tertentu. Mekanisme inisiatif baru adalah melalui pengusulan beberapa kegiatan baru dari K/L. Kegiatan-kegiatan tersebut kemudian dinilai oleh Kementerian PPN/Bappenas untuk disetujui mendapatkan pembiayaan melalui APBN pada tahun berjalan. Pemilihan kegiatan tersebut didasarkan pada kesesuaian dengan prioritas nasional, melihat dampak yang dihasilkan dan pertimbangan efisiensi. Dalam proses penilaian tersebut, metode RIA dapat digunakan sebagai metode yang dapat digunakan untuk menilai dampak dan efisiensi beberapa kegiatan yang diusulkan oleh K/L.

BAB IV

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

4.1. Kesimpulan

Metode RIA dapat diposisikan sebagai proses, alat, atau sebagai logika berfikir. 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 RKP dan pemilihan kegiatan inisiatif baru.

4.2. Rekomendasi

Penerapan metode RIA di Kementerian PPN/Bappenas dapat dilakukan dalam proses penyusunan kebijakan sehingga kebijakan yang dikeluarkan menjadi kebijakan yang akuntabel dan berbasis analisis. Oleh karena itu Biro Hukum Kementerian PPN/ Bappenas merekomendasikan hal-hal sebagai berikut:

1. Penggunaan metode RIA dalam penyusunan setiap kebijakan (regulasi maupun non regulasi), termasuk penyusunan RKP dan kegiatan inisiatif baru;
2. Dikeluarkannya Peraturan Menteri atau setidaknya instruksi ibu Menteri untuk mewajibkan atau setidaknya menganjurkan setiap unit kerja yang terkait dengan penyusunan kebijakan (regulasi maupun non regulasi), termasuk penyusunan RKP dan kegiatan inisiatif baru untuk menggunakan metode RIA; dan
3. Dilakukan sosialisasi metode RIA untuk pejabat Eselon I dan Pejabat Eselon II Kementerian PPN/Bappenas; dan
4. Dilakukan pelatihan intensif metode RIA bagi staf Kementerian PPN/Bappenas.

DAFTAR PUSTAKA

- Jacobs, S., 2006. *Current Trends in Regulatory Impact Analysis: The Challenges of Mainstreaming RIA into Policy-making*. Jacobs and Associates. Washington, DC.
- Kementerian Negara PPN/Bappenas, 2009. *Manual RIA (Regulatory Impact Assessment): Prakarsa Strategis Menilai Dampak Regulasi Pemerintah*. Jakarta.
- Kirkpatrick, C. Dan Yin-Fang, Z., 2004. *Regulatory Impact Assessment in Developing and Transition Economies: A Survey of Current Practice*. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, UK.
- Priyono, E., Tachman, T., Hendratno, Mundiharno, Putra, G.A., 2003. *Analisis Cost-Benefit Kehadiran Pengecer Besar*. AKADEMIKA bekerjasama dengan PEG/USAID.
- Soerjono Soekantono, 2003. *Penelitian Hukum Normatif, Suatu Tinjauan Singkat*. Raja Grafindo Jakarta.
- The Asia Foundation, 2006. *Pengembangan Iklim Usaha Melalui Perbaikan Proses Perijinan dan Kebijakan*. Surakarta.