



BAPPENAS

**PEDOMAN PENERAPAN
REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA)**

02



Buku manual ini merupakan hasil revisi Manual RIA yang disusun oleh : Agus Ediawan, Yuyu Komariah, Frida Rustiani, Hari Kusdaryanto, Mochamad Mustafa & Bayu Wijayanto dan diterbitkan oleh The Asia Foundation bekerjasama dengan CIDA Tahun 2008

Tim Revisi Buku RIA :

Delthy Sugriady Simatupang, SH, MH | Nur Syarifah, SH, LLM | Lilly Widayati, SH, MPA | Aswar Haoloan, SH | Indra Sakti, SH, MA | Bimo Haryono, SH, MAP | Reghi Perdana, SH,LLM | Titut Amalia, SH,Mkn | Hendra Wahanu Prabandani, SH | Bayu Dwi Anggono, SH | Sriyanto, SH | Drs. I Wayan Sudana, M.Si | J. Doodoh, SH | Dra. Frida Rustiani, M.Si | Dr. Ir. Edy Priyono, ME | Ir. Erna Irnawati

Tim Editor :

Erlinda Ekaputri, S.TP | Sulistiani, SP



BAPPENAS

**Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional**

JL. Taman Suropati No. 2 Jakarta, 10310, Indonesia
Phone/fax: +62 21 31936207 - 3905650
www.bappenas.go.id

koordinator fasilitasi proses dan isi :



The Asia Foundation



AKADEMIKA

Didukung oleh :

Canada 

**Decentralization
Support Facility** 

IFC
**International
Finance
Corporation**
World Bank Group

KATA PENGANTAR

Peraturan perundang-undangan adalah salah satu instrumen kebijakan dalam penyelenggaraan negara untuk mendukung tercapainya tujuan berbangsa dan bernegara. Peraturan perundang-undangan isinya mengikat umum. Pembentukan peraturan perundang-undangan bertujuan untuk mewujudkan keadilan dan kepastian hukum

Namun di dalam kenyataannya, dari berbagai kajian yang dilakukan oleh banyak pihak, masih ditemukan banyak peraturan perundang-undangan baik di pusat maupun daerah yang isinya tidak konsisten/saling bertentangan satu dengan lainnya sehingga menimbulkan kebingungan bagi pemangku kepentingan, saling tumpang tindih, dianggap melanggar hak-hak konstitusional warga negara sehingga dimohonkan judicial review kepada Mahkamah Konstitusi dan Mahkamah Agung, tidak selalu sesuai dengan bentuk peraturan perundang-undangannya, memberikan beban ekonomi tambahan kepada masyarakat, dan kurang sesuai dengan kebutuhan.

Di tingkat kabupaten/kota, sejak diundangkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, sampai tahun 2004, diperkirakan 12.000 Peraturan Daerah ditetapkan. Jumlah ini sangat besar, jauh melampaui angka rata-rata sebelum era otonomi Daerah yang hanya berjumlah sekitar 1.000/tahun.

Peraturan Daerah yang tidak berpihak pada pertumbuhan ekonomi daerah dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, dianggap telah menyebabkan terjadinya pelambatan bahkan kemerosotan ekonomi daerah.

Karena itu, dengan latar belakang di atas, sudah saatnya dipikirkan penerapan metode *Regulatory Impact Assessment (RIA)* atau Analisis Dampak Peraturan Perundang-undangan sebagai salah satu metode untuk menganalisis peraturan perundang-undangan sehingga dapat dihasilkan peraturan perundang-undangan yang lebih baik. Metode RIA membantu pembuat peraturan perundang-undangan menentukan apakah peraturan perundang-undangan yang dibentuknya menimbulkan dampak negatif atau tidak. Metode RIA memungkinkan pembuat peraturan menemukan alternatif/solusi lain selain membentuk peraturan perundang-undangan.

Metode RIA memungkinkan sebuah proses pembuatan peraturan perundang-undangan yang transparan dan lebih partisipatif, sehingga berbagai pemangku kepentingan, bisa terlibat aktif dalam penyusunan peraturan perundang-undangan. Metode ini juga secara mendasar menjaga proses perumusan peraturan perundang-undangan untuk lebih obyektif, rasional dan lebih mengedepankan kepentingan yang lebih luas dan berdimensi jangka panjang.

Karena manfaatnya yang sangat penting dalam menghasilkan peraturan perundang-undangan yang lebih baik, maka dipandang perlu untuk memperkenalkan RIA secara lebih luas terutama kepada para pembuat peraturan perundang-undangan serta pihak-pihak lain yang potensial terkena dampak dari peraturan. Publikasi Manual RIA ini dimaksudkan untuk memberikan sumbangan dalam rangka memperluas penggunaan RIA baik di tingkat pusat maupun pemerintah daerah.

Seperti kata pepatah, Tidak Ada Gading Yang Tidak Retak, maka penyusun Manual menyadari adanya kekurangan di dalam Manual ini. Kami sangat terbuka untuk menerima kritik dan masukan yang membangun dalam rangka memperbaiki dan menyempurnakan Manual ini.

Kami ingin berterima kasih kepada semua pihak yang telah terlibat dalam penyusunan dan penyebarluasan Manual ini, terutama dari The Asia Foundation, Akademika, semua staf Biro Hukum Kementerian Negara Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, dan para tenaga ahli.

Akhir kata, kami sangat berharap bahwa Manual yang disusun ini dapat memberi manfaat dalam memperbaiki kualitas peraturan perundang-undangan di tanah air yang kita cintai ini. Amin.

Jakarta, Oktober 2009

**Kementerian Negara
Perencanaan Pembangunan Nasional/
Badan Perencanaan Pembangunan Nasional**

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	ii
I. PENDAHULUAN	01
II. PERUMUSAN MASALAH	03
A. Arti Penting Perumusan Masalah	03
B. Metode Perumusan Masalah	04
1. Pertanyaan Kunci dalam Perumusan Masalah	04
2. Penyusunan Pohon Permasalahan	08
III. PERUMUSAN TUJUAN	11
A. Mengapa Perlu Melakukan Perumusan Tujuan?	11
B. Metode Perumusan Tujuan	11
1. Pertanyaan Kunci dalam Perumusan Tujuan	11
2. Penyusunan Pohon Tujuan	17
IV. PERUMUSAN ALTERNATIF	18
A. Alternatif terhadap Peraturan (Non-Peraturan)	18
B. Alternatif Bentuk Peraturan	20
C. Alternatif <i>Do Nothing</i> (Tidak melakukan tindakan apapun)	22
D. Menyaring Alternatif	22
E. Kemungkinan Jenis-jenis Alternatif	24
V. ANALISIS MANFAAT DAN BIAYA	25
A. Langkah-langkah Menganalisis Manfaat dan Biaya	25
1. Melakukan Analisis Manfaat	28
2. Melakukan Analisis Biaya	35
3. Biaya bagi Konsumen, Produsen dan Pemerintah	40
B. Cara Pengukuran Manfaat dan Biaya	43
VI. KONSULTASI PEMANGKU KEPENTINGAN (STAKEHOLDERS)	44
A. Tujuan Proses Konsultasi	44
B. Perencanaan Konsultasi	46
C. Pelajaran dari Pengalaman Negara Lain	48
VII. STRATEGI IMPLEMENTASI	51
A. Mekanisme Sosialisasi	51
B. Pelaksanaan Monitoring	51
C. Insentif dan sanksi	54
VIII. PENULISAN RIAS	55
A. Esensi Laporan RIA	55
B. Format dan Isi Laporan	56
C. Prinsip Menulis RIA	58
D. Penulisan Permasalahan dan Tujuan	59
E. Penulisan Alternatif	60
F. Penulisan Manfaat dan Biaya	62
G. Penulisan Hasil Konsultasi	63
H. Penulisan Strategi Implementasi	65

I. PENDAHULUAN

Buku II dari 3 (tiga) rangkaian buku Panduan RIA ini memaparkan 7 (tujuh) tahapan utama RIA yang dijelaskan secara praktis disertai dengan contoh-contoh penerapannya. Setiap sub bab dalam buku ini menjelaskan proses yang harus dilakukan pada setiap tahapan RIA, dan ditujukan untuk para pembuat peraturan perundangan baik pada tingkat pemerintah pusat maupun pemerintah daerah. Buku ini diharapkan dapat menjadi panduan praktis yang mudah diikuti oleh pembuat peraturan perundangan.

Buku Pedoman Penerapan RIA disusun dengan tata urutan sebagai berikut:

1. *Perumusan Masalah*

Bagian ini menguraikan secara praktis tentang arti penting perumusan masalah, metode perumusan masalah, serta format/formulir isian sebagai contoh.

2. *Perumusan Tujuan*

Pentingnya melakukan perumusan tujuan dan memerhatikan metode perumusan tujuan menjadi poin utama dari bagian ini.

3. *Perumusan Alternatif*

Terdapat banyak alternatif tindakan yang dapat dilakukan untuk mengatasi permasalahan yang terjadi. Oleh karena itu prosedur perumusan berbagai alternatif tindakan baik berupa peraturan, non peraturan bahkan alternatif untuk tidak melakukan apapun, menjadi pilihan yang ditawarkan pada bagian ini.

4. *Analisis Manfaat dan Biaya*

Bagian ini memaparkan tentang konsep analisis manfaat dan biaya, kegunaan serta prosedur analisis manfaat dan biaya terhadap seluruh alternatif tindakan. Alat analisis, seperti analisis diskonto dan analisis sensitivitas, juga diuraikan sebagai bagian dari alat analisis pendukung yang dapat digunakan dalam menentukan alternatif yang paling menguntungkan.

5. *Konsultasi Pemangku Kepentingan (Stakeholders)*

Penjelasan mengenai bagaimana merencanakan konsultasi *stakeholders*, menentukan siapa yang akan dikonsultasi, mekanisme konsultasi serta tujuan dan sasaran konsultasi dipaparkan dalam bagian ini. Form isian konsultasi *stakeholders* juga disediakan untuk membantu pemahaman pembaca dalam melakukan proses konsultasi. Konsultasi ini perlu dilakukan pada setiap tahapan.

6. Strategi Implementasi

Penentuan strategi yang tepat untuk implementasi alternatif yang dipilih sangat ditekankan dalam bagian ini. Selain itu juga terdapat paparan tentang mekanisme dan bentuk sosialisasi, sistem insentif dan penegakan sanksi, serta sistem monitoring yang dapat digunakan.

7. Penulisan RIA Statement (RIAS)

Bagian ini memaparkan cara menulis laporan RIAS yang disertai dengan penjelasan untuk masing-masing tahapan RIA. Format serta contoh penulisan laporan juga disediakan untuk memandu pembaca dalam penulisan laporan.

Susunan kerangka bagian tersebut di atas merujuk pada substansi langkah RIA yang dijadikan acuan dalam Buku Pedoman Penerapan RIA, seperti terlihat pada **Gambar 1.1**.

Gambar 1.1
Langkah-langkah Penerapan RIA



Satu hal yang harus digarisbawahi dalam Gambar 1.1 adalah pentingnya konsultasi dengan para pemangku kepentingan (stakeholder) pada setiap tahap penerapan RIA. Konsultasi yang dimaksud mencakup konsultasi antar lembaga pemerintahan (yang terkait dengan peraturan yang sedang/akan disusun dan konsultasi dengan masyarakat/publik).

II. PERUMUSAN MASALAH



- ❑ **Arti Penting Perumusan Masalah**
- ❑ **Metode Perumusan Masalah:**
 - Pertanyaan kunci dalam perumusan masalah
 - Penyusunan Pohon Permasalahan

A. ARTI PENTING PERUMUSAN MASALAH

Proses RIA dimulai dengan perumusan masalah. Dengan berpijak pada masalah yang terjadi, peraturan perundang-undangan yang diterbitkan menjadi tepat dan bertujuan mengatasi masalah yang benar-benar terjadi di masyarakat.

Masalah adalah perbedaan (*gap*) antara situasi yang aktual dengan situasi yang diinginkan. Masalah muncul karena tidak ada kesesuaian antara apa yang terjadi dan apa yang diharapkan oleh satu atau lebih *stakeholders* dalam sebuah sistem pemerintahan atau masyarakat. Sumber penyebab masalah dapat beragam, begitupun dengan dampak dari masalah tersebut akan berbeda kualitas dan kuantitasnya terhadap berbagai *stakeholders*.

Secara umum terdapat tiga hal yang perlu dibahas dalam perumusan masalah, yaitu:

- Membahas permasalahan yang terjadi dan dialami masyarakat yang menyebabkan perlu dibuat sebuah peraturan perundangan.
- Membahas perubahan yang terjadi di masyarakat sehingga perlu dilakukan perubahan atau revisi terhadap peraturan perundang-undangan yang sudah ada.
- Membahas permasalahan yang muncul yang disebabkan adanya peraturan perundangan tersebut.

B. METODE PERUMUSAN MASALAH

Perumusan masalah dapat dilakukan dengan 2 (dua) metode, yaitu: (i) menjawab pertanyaan kunci, dan (ii) menggunakan pohon permasalahan.

1. Pertanyaan kunci dalam perumusan masalah

Dalam rangka mengembangkan perumusan masalah dapat dilakukan dengan menjawab lima pertanyaan kunci sebagai berikut:

- a. Apa masalah yang dihadapi?
- b. Apa penyebab timbulnya masalah?
- c. Siapa pihak yang terkait, perilaku apa yang menyumbang, dan apa alasan atau motivasinya?
- d. Bagaimana pendapat seluruh stakeholders mengenai masalah ini?
- e. Bagaimana dampak terhadap UMKM?

a. Apa masalah yang dihadapi?

Pertanyaan ini ditujukan untuk menggali masalah-masalah yang dihadapi oleh seluruh *stakeholders*. Tim RIA dapat menjawab pertanyaan ini secara langsung (sendiri) atau dengan melakukan *brainstorming* (curah pendapat) dalam suatu diskusi.

Contoh Masalah yang dihadapi

- Izin HO memberatkan kegiatan usaha
- Sarang burung walet mencemari lingkungan
- Limbah industri mencemari sungai
- Kelangkaan bahan baku industri tas dan sepatu, yakni kulit *wet blue form*
- Industri rotan kekurangan bahan baku
- dst.

Masalah dapat ditulis sebanyak mungkin. Kemudian dipilih yang paling utama dan prioritas

b. Apa penyebab timbulnya masalah?

Untuk mendapatkan gambaran yang lebih jelas tentang permasalahan, harus dicari penyebab timbulnya masalah tersebut. Hal ini dilakukan agar tidak terjebak hanya mengatasi gejalanya saja. Contoh penyebab timbulnya masalah adalah sebagai berikut:

Masalah yang dihadapi	Penyebab timbulnya masalah
Izin HO memberatkan kegiatan usaha	<ul style="list-style-type: none"> • Biayanya sangat mahal • Prosedur pengurusan izin tidak jelas • Waktu pengurusan lama
Kelangkaan bahan baku industri tas dan sepatu, yakni kulit <i>wet blue form</i>	Para pemasok kulit <i>wet blue</i> tersebut lebih suka menjual ke luar negeri (ekspor).
dst.	dst.

Satu masalah dapat disebabkan oleh satu atau beberapa faktor

Kelangkaan ini terjadi karena para pemasok kulit *wet blue* lebih suka menjual ke luar negeri (ekspor). Pemerintah kemudian mengenakan pajak ekspor atas komoditi tersebut. Dengan tindakan ini, pemerintah mungkin hanya menangani "gejalanya" saja, dan bukan menangani masalah yang sebenarnya. Perilaku para pemasok kulit untuk mengekspor *wet blue* mungkin merupakan gejala dari masalah ketidakmampuan industri kulit untuk membayar bahan baku dengan harga yang kompetitif. Ketidakmampuan industri kulit ini kemungkinan merupakan akibat dari masalah lain yang lebih mendasar yang dialami oleh industri tersebut, misalnya, kelemahan dalam pemasaran, manajemen, permodalan, atau pengelolaan keuangan.

c. Siapa pihak yang terkait, perilaku apa yang menyumbang, dan apa alasan atau motivasinya?

Pernyataan masalah akan lebih mudah dipahami jika dirumuskan dalam konteks siapa saja pihak-pihak yang terkait, perilaku apa yang menyumbang terhadap timbulnya masalah, serta alasan atau motivasi dari tindakan yang menyebabkan timbulnya masalah, seperti contoh berikut:

Masalah: Izin HO memberatkan kegiatan usaha		
Siapa pihak yang terkait?	Perilaku yang menyumbang masalah?	Alasan atau Motivasi?
Pengusaha	Tidak mengurus izin HO	Pertimbangan ekonomi
Pemerintah	Tidak memperhatikan proses pengurusan izin HO yang terjadi selama ini	Lalai

Masalah: Kelangkaan bahan baku industri tas dan sepatu, yakni kulit *wet blue form*

Siapa pihak yang terkait?	Perilaku yang menyumbang masalah?	Alasan atau Motivasi?
Industri tas dan sepatu	Tidak dapat membeli bahan <i>wet blue form</i> dengan harga bersaing	Pertimbangan ekonomi
Pemerintah	Membiarkan pemasok kulit menjual ke luar negeri	Lalai
Produsen kulit <i>wet blue form</i>	Para pemasok kulit <i>wet blue form</i> lebih suka menjual ke luar negeri (ekspor).	Kesengajaan karena pertimbangan ekonomi

d. Bagaimana pendapat seluruh *stakeholders* mengenai masalah ini?

Perumusan masalah yang baik harus memperhatikan persepsi dari berbagai *stakeholders*. Hal ini ditujukan untuk memastikan tingkat keseriusan masalah yang ada. Suatu masalah yang dianggap serius oleh pemerintah (termasuk pemerintah daerah) atau oleh pengusaha besar, mungkin saja dirasakan bukan merupakan masalah yang serius oleh kelompok pengusaha kecil dan menengah, atau sebaliknya. Jawaban dari pertanyaan kunci ini dapat digali melalui konsultasi *stakeholders*.



e. Bagaimana dampak terhadap UMKM?

Usaha Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) biasanya kurang diperhitungkan dalam merumuskan permasalahan. Oleh karena itu, pada langkah perumusan masalah dampak terhadap UMKM dijadikan salah satu pertanyaan kunci.

Pada kasus kelangkaan bahan kulit, pengaruh pada UMKM cukup besar. Baik industri penyamakan kulit maupun pengrajin tas dan sepatu sebagian besar adalah UMKM. Oleh karena perlu dilihat seberapa banyak UMKM yang ada di industri sepatu yang akan diuntungkan dengan kebijakan pajak ekspor, dibandingkan dengan jumlah UMKM yang ada pada industri penyamakan kulit yang akan dirugikan karena harus menanggung dampak pajak ekspor.

Dari sisi metode, perumusan masalah dapat dilakukan dapat dilakukan melalui kombinasi antara FGD (*focused group discussion*), wawancara mendalam dengan pihak-pihak terkait, atau lokakarya partisipatif. Hasil perumusan masalah dicatat dengan menggunakan formulir/format isian seperti di bawah ini.

**Formulir/Format Isian
Pertanyaan Kunci dalam Perumusan Masalah**

Kasus:	
1) Masalah	
2) Penyebab?	
3) Pihak yang terkait	
a. Perilaku/peristiwa yang menyumbang	
b. Motivasi	
4) Persepsi <i>stakeholders</i>	
5) Dampak terhadap UMKM	

**Contoh Pengisian Formulir/Format untuk
Pertanyaan Kunci dalam Perumusan Masalah**

Kasus: Revisi Perda Izin HO	
1) Masalah	Izin HO memberatkan kegiatan usaha
2) Penyebab?	<ul style="list-style-type: none"> • Biaya mengurus izin mahal • Prosedur tidak jelas • Waktu pengurusan izin lama
3) Pihak yang terkait	Pengusaha, Pemerintah dan masyarakat.
a. Perilaku/peristiwa yang menyumbang	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha tidak mengurus izin HO • Petugas pelayanan perizinan tidak disiplin
b. Motivasi	Bagi pengusaha karena pertimbangan ekonomi, dan bagi petugas pelayanan perizinan karena kelalaian.
4) Persepsi <i>stakeholders</i>	<p>a. Pengusaha menganggap izin HO menghambat kegiatan usaha karena untuk mengurusnya sulit, mahal dan lama. Sedangkan izin tersebut diperlukan untuk menunjang kegiatan usaha (untuk legalitas dan akses terhadap permodalan).</p> <p>b. Masyarakat menganggap kegiatan usaha yang tidak mempunyai izin HO sangat potensial merusak lingkungan dan mengganggu kenyamanan masyarakat, karena ketidakjelasan lokasi usaha apakah memang boleh atau tidak dijadikan tempat usaha.</p> <p>c. Pemerintah menganggap setiap kegiatan usaha yang wajib mengurus izin HO, harus mendaftarkan usahanya (mengurus izin tersebut) dengan mengikuti peraturan yang sudah ditetapkan dalam Perda.</p>
5) Dampak terhadap UMKM	Pengaruh terhadap UMKM cukup besar karena jumlah UMKM sangat banyak dan untuk mengurus izin HO memerlukan biaya yang tidak sedikit serta memerlukan alokasi waktu yang lama.

**Contoh Pengisian Formulir/Format untuk
Pertanyaan Kunci dalam Perumusan Masalah**

Kasus: Pengenaan pajak ekspor bagi ekspor bahan baku kulit (<i>wet blue form</i>)	
1) Masalah	Industri tas dan sepatu domestik sulit memperoleh bahan baku kulit (kelangkaan bahan baku kulit)
2) Penyebab?	Kelangkaan bahan baku kulit tersebut mungkin merupakan gejala saja. Masalah yang lebih mendasar adalah: <ul style="list-style-type: none"> • Industri kulit tidak dapat membayar bahan baku dengan harga yang kompetitif • Ketidakmampuan industri kulit ini kemungkinan merupakan akibat dari masalah mendasar lainnya, misalnya, kelemahan dalam pemasaran, manajemen, permodalan, atau pengelolaan keuangan.
3) Pihak yang terkait	Industri tas & sepatu, pedagang perantara, produsen kulit <i>wet blue</i> , dan pemerintah.
a. Perilaku/peristiwa yang menyumbang	<ul style="list-style-type: none"> • Produsen kulit menjual bahan baku kulit ke luar negeri • Industri tas & sepatu tidak mampu membeli bahan baku kulit dengan harga yang kompetitif
b. Motivasi	Kesengajaan (pertimbangan ekonomi), bukan kelalaian.
4) Persepsi <i>stakeholders</i>	<ul style="list-style-type: none"> a. Industri penyamakan tidak melihat ini sebagai suatu 'masalah' (pada saatnya nanti industri tas & sepatu akan mampu menyesuaikan diri) b. Konsumen tas dan sepatu juga mungkin menganggap tidak ada masalah c. Pihak industri tas & sepatu, tentu saja, menganggap ini sebagai suatu masalah yang serius d. Asosiasi pekerja pada industri tas & sepatu memandang ini sebagai masalah yang dapat mengancam kelangsungan kerjanya.
5) Dampak terhadap UMKM	Pengaruh terhadap UMKM cukup besar. Baik industri penyamakan kulit maupun pengrajin tas & sepatu sebagian besar adalah usaha kecil & menengah. Sehingga perlu dibandingkan antara jumlah UMKM pada industri sepatu dengan UMKM pada industri penyamakan kulit.

2. Penyusunan Pohon Permasalahan

Ketika menghadapi sebuah permasalahan yang lebih kompleks, Tim RIA dituntut untuk mengidentifikasi permasalahan tersebut secara komprehensif untuk mengetahui apa sebenarnya permasalahan yang paling mendasar, dan apa akar penyebab permasalahan tersebut. Pendekatan yang cukup sederhana tetapi dapat mengetahui akar penyebab timbulnya masalah adalah dengan melakukan penyusunan pohon permasalahan. Prosedur dan contoh penyusunan pohon permasalahan dapat dilihat dalam kotak di bawah ini.

Prosedur Penyusunan Pohon Permasalahan

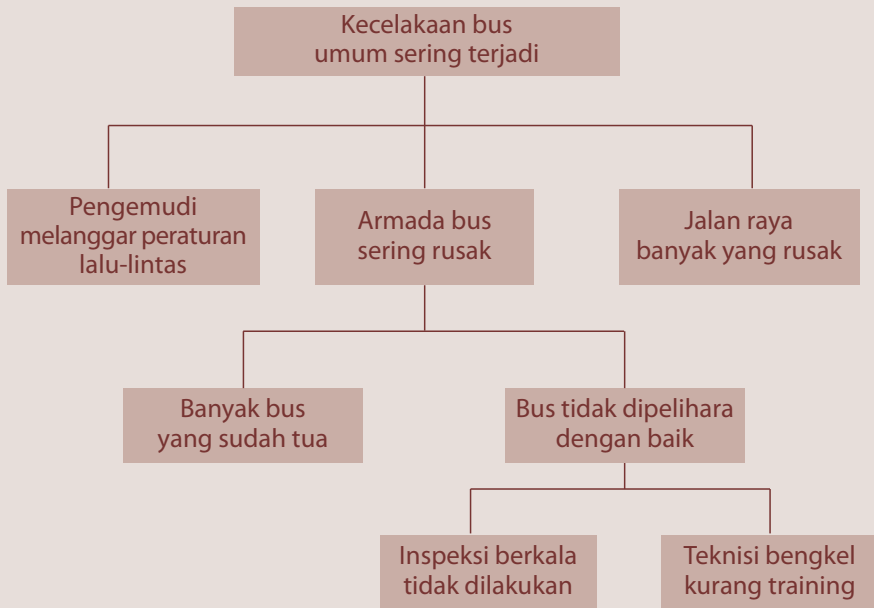
Prosedur penyusunan pohon permasalahan sangat sederhana dan bisa dilakukan bersama-sama *stakeholders*.

- **Tahap pertama**, mulailah dengan merumuskan dan menyepakati masalah utama yang akan menjadi fokus bahasan. Satu isu permasalahan yang sudah disepakati kemudian ditulis pada selembar kartu untuk kemudian ditempel di dinding.
- **Tahapan kedua**, semua peserta diskusi diminta untuk menuliskan semua kemungkinan yang menjadi penyebab timbulnya masalah tersebut. Dengan kata lain, faktor-faktor yang mengakibatkan permasalahan tersebut terjadi (sebab-akibat). Setiap peserta diskusi diminta untuk menuliskan hanya satu ide/gagasan pada setiap kartu. Pada tahap ini akan terkumpul semua kemungkinan penyebab masalah, dan setelah semua peserta menuliskan pendapatnya, kartu kemudian ditempel di dinding.
- **Tahap ketiga**, Semua ide/gagasan yang terkumpul selanjutnya dibahas bersama-sama untuk mendapatkan kesepakatan faktor-faktor yang menjadi penyebab masalah tersebut. Pada tahap ini, pengelompokkan penyebab masalah mungkin untuk dilakukan, jika dianggap ada ide atau gagasan yang sejenis atau hampir sama.
- **Tahap keempat**, peserta diskusi harus menyepakati penyebab masalah yang dianggap prioritas untuk segera dicari solusinya. Penyebab masalah utama tersebut selanjutnya harus didiskusikan kembali untuk mengetahui apakah penyebab masalah tersebut merupakan akar masalah, atau sebenarnya masih ada penyebabnya lagi. Jika faktor tersebut merupakan akar masalah, maka identifikasi tujuan akan berdasarkan permasalahan tersebut. Namun jika dianggap masih ada akar penyebab masalah dari faktor tersebut, maka kegiatan seperti “tahap kedua” dan “tahap ketiga” dilakukan kembali. Demikian seterusnya hingga kita benar-benar menemukan akar permasalahan yang sebenarnya.



Sebagai contoh, misalnya, masalah utama yang disepakati untuk dicari solusinya adalah "kecelakaan bus umum sering terjadi". Selanjutnya harus ditentukan faktor apa saja yang menjadi penyebab kecelakaan bus umum sering terjadi.

Contoh Pohon Permasalahan

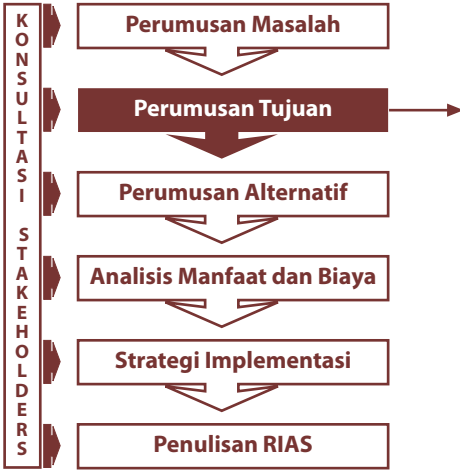


Setelah melalui proses diskusi, sesuai prosedur di atas, diketahui bahwa ada tiga faktor utama yang menjadi penyebabnya, yaitu karena ada pengemudi yang melanggar aturan lalu-lintas, armada bus yang sering rusak, dan kondisi jalan raya banyak yang rusak. Apabila disepakati bahwa prioritas utama adalah untuk mengatasi armada bus sering rusak, misalnya, maka penyusunan pohon permasalahan dilanjutkan dengan proses seperti di atas sampai diketahui akar penyebab permasalahan dari sering terjadinya kecelakaan bus umum.

Prinsip dalam perumusan pohon permasalahan:

1. Penulisan masalah bukan kondisi positif yang tidak ada, tetapi kondisi negatif yang terjadi.
2. Satu kartu hanya untuk satu ide/gagasan.
3. Tuliskan ide/ gagasan terlebih dahulu, baru kemudian dibahas.
4. Pada saat pembahasan, ide/gagasan yang hampir sama atau sejenis dapat dikelompokkan.

III. PERUMUSAN TUJUAN



- ❑ **Mengapa Perlu Melakukan Perumusan Tujuan?**
- ❑ **Metode Perumusan Tujuan:**
 - Pertanyaan kunci dalam perumusan tujuan
 - Penyusunan Pohon Tujuan

A. MENGAPA PERLU MELAKUKAN PERUMUSAN TUJUAN?

Permasalahan yang dihadapi biasanya mempunyai cakupan sangat luas. Masalah yang pelik dan rumit tidak dapat diselesaikan hanya dengan satu tindakan (kebijakan atau peraturan). Dalam keadaan demikian, peraturan perundang-undangan biasanya dibuat semata-mata untuk mengatasi “sebagian” dari masalah yang dihadapi. Sehingga kita harus merumuskan dengan jelas tujuan atau sasaran yang ingin dicapai oleh peraturan perundang-undangan tersebut.

B. METODE PERUMUSAN TUJUAN

Perumusan tujuan dapat dilakukan dengan 2 (dua) metode, yaitu: (i) menjawab pertanyaan kunci, dan (ii) menggunakan pohon tujuan.

1. Pertanyaan kunci dalam perumusan tujuan

Dalam rangka merumuskan tujuan dapat dilakukan dengan menjawab 4 (empat) pertanyaan kunci berikut:

- Apakah peraturan diperlukan untuk menangani permasalahan dimaksud?
- Bagian masalah mana yang ingin diselesaikan, dan apa tujuan yang ingin dicapai?
- Siapa pelaku utamanya, dan perilaku apa yang kita kehendaki?
- Apa faktor yang mendorong dan menghambat?

Paparan singkat mengenai pertanyaan kunci tersebut adalah sebagai berikut:

a. Apakah memang diperlukan peraturan untuk menangani permasalahan dimaksud?

Sebelum menentukan tujuan yang ingin dicapai pemerintah melalui peraturan, harus dipertimbangkan terlebih dahulu apakah terdapat “kebutuhan” untuk mengeluarkan peraturan. Suatu peraturan belum tentu dapat menyelesaikan semua masalah yang timbul. Perlu dilihat kemungkinan apakah pelaksana operasional dapat menyelesaikan masalah tanpa suatu peraturan formal. Biasanya, solusi yang dikembangkan tanpa menerbitkan peraturan lebih diprioritaskan. Dengan demikian harus ada alasan atau justifikasi yang menunjukkan bahwa pemerintah maupun pemerintah daerah memang hanya dapat menyelesaikan masalah yang sedang dihadapi melalui intervensi dengan menerbitkan suatu peraturan perundang-undangan. Berikut adalah tabel contoh untuk menangani permasalahan:

Masalah	Peraturan	Kondisi yang terjadi jika tidak dibuat peraturan
Izin HO memberatkan kegiatan usaha	Revisi Perda dengan menurunkan biaya, menyederhanakan prosedur dan mempercepat waktu pengurusan izin	Lingkungan terancam dan perkembangan kegiatan usaha terhambat
Kelangkaan bahan baku industri tas dan sepatu, yakni kulit <i>wet blue form</i>	Pajak ekspor <i>wet blue form</i>	Industri tas dan sepatu tidak dapat beroperasi karena tidak ada bahan baku

b. Bagian masalah mana yang ingin diselesaikan, dan apa tujuan yang ingin dicapai?

Peraturan yang dibuat biasanya hanya ditujukan untuk mengatasi bagian tertentu dari masalah yang dihadapi. Oleh karena itu, harus dinyatakan dengan jelas bagian masalah mana yang ingin diselesaikan oleh peraturan tersebut.

Ketika sudah ditentukan bagian masalah mana yang ingin diselesaikan, selanjutnya harus diidentifikasi secara jelas apa yang menjadi tujuan yang ingin dicapai dari peraturan yang akan diterbitkan. Dengan demikian tujuan peraturan akan lebih terfokus dengan tingkat pencapaian yang lebih baik. Berikut adalah tabel contoh tujuan yang ingin dicapai:

Peraturan	Masalah yang diselesaikan	Tujuan yang ingin dicapai
Revisi Perda dengan menurunkan biaya, menyederhanakan prosedur dan mempercepat waktu pengurusan izin	Izin HO tidak memberatkan kegiatan usaha	Pengusaha mengurus izin HO dan lingkungan terjaga karena terhindar dari pencemaran lingkungan yang disebabkan oleh kegiatan usaha (tidak punya izin HO) yang melanggar ketentuan tata ruang.
Pajak ekspor <i>wet blue form</i>	Kelangkaan <i>wet blue form</i> di dalam negeri	Pengusaha <i>wet blue form</i> dalam negeri tidak termotivasi untuk mengekspor, karena tingginya pajak ekspor, sehingga bahan baku di dalam negeri tersedia. Hal ini menguntungkan industri pengguna <i>wet blue form</i> .

c. Siapa pelaku utamanya, dan perilaku apa yang kita kehendaki?

Peraturan pada dasarnya dibuat untuk mengendalikan perilaku seseorang atau kelompok orang. Untuk itu, perlu diidentifikasi terlebih dahulu siapa pelaku utama yang terkait dengan masalah yang dihadapi. Siapakah mereka? Apa kepentingan mereka dalam hal ini? Bagaimana mereka berperilaku? Semakin jauh mengenal mereka, semakin besar pula peluang untuk menyusun suatu kebijakan yang tepat. Sangat penting untuk mengidentifikasi secara tepat orang-orang yang memiliki perilaku yang ingin diubah. Biasanya, diperlukan alternatif/solusi yang berbeda untuk kelompok orang yang berbeda.

Tahap yang penting dalam perumusan tujuan adalah menetapkan perilaku apa yang diinginkan. Pada tahap ini, tujuan harus diterjemahkan ke dalam perubahan perilaku yang diinginkan. Apakah ingin orang-orang melakukan sesuatu yang lebih dari yang telah mereka lakukan, atau ingin mereka menguranginya. Terkadang, tidak harus menghilangkan suatu perilaku secara keseluruhan, tetapi hanya memodifikasinya saja.

Selain itu, perlu juga ditetapkan seberapa besar perubahan perilaku yang diinginkan sebagai ukuran keberhasilan. Pertanyaan ini mendorong pembuat kebijakan untuk melihat realitas. Jawaban atas pertanyaan ini memberikan target yang sangat berarti, yang diwujudkan dalam bentuk perubahan perilaku. Tabel berikut ini memberikan contoh menerjemahkan "tujuan" menjadi "perilaku yang diinginkan".

Tujuan	Perilaku yang Diinginkan
Kita ingin produk yang aman	Kita ingin pabrik-pabrik mengembangkan produk yang tidak membahayakan pemakai
Kita ingin produk yang aman	Kita ingin importir mengimpor produk yang tidak membahayakan pemakai
Kita ingin arus sungai yang bersih	Kita ingin perusahaan di sekitar sungai mengurangi jumlah limbahnya sebesar x %
Kita ingin peralatan rumah tangga yang efisien	Kita ingin pabrik-pabrik memproduksi alat rumah tangga yang efisien

d. Apa faktor yang mendorong dan menghambat?

Dalam perumusan tujuan, perlu juga dilihat faktor eksternal yang mempengaruhi perilaku. Identifikasi faktor yang mendorong dan menghambat dapat mempengaruhi pemilihan alternatif yang paling tepat untuk menyelesaikan masalah. Alternatif tindakan yang baik adalah yang dapat menguatkan faktor yang mendukung, dan/atau yang memperlemah faktor yang menghambat.

Termasuk dalam faktor ini adalah pihak-pihak yang mungkin membantu atau menghambat perubahan perilaku yang diinginkan. Pihak yang ingin membantu adalah pihak yang mempunyai *interest* yang sama, yakni yang merasa senang jika masalahnya dipecahkan. Sebaliknya, pihak yang dapat menghambat adalah pihak yang tidak senang jika masalahnya selesai. Berikut adalah contoh identifikasi faktor yang mendorong dan menghambat:

Tujuan	Faktor Penghambat	Faktor Pendukung	Pihak yang diuntungkan	Pihak yang dirugikan
Pengusaha mengurus izin HO dan lingkungan terjaga	Petugas pelayanan perizinan tidak disiplin	<ul style="list-style-type: none"> • Biaya pengurusan lebih murah • Prosedur lebih sederhana • Waktu pengurusan lebih cepat • Penegakan hukum 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha • Masyarakat 	Penyedia jasa pengurusan izin (calo)
Tersedianya produk <i>wet blue form</i> di dalam negeri	Harga dalam negeri kalah bersaing dengan luar negeri	<ul style="list-style-type: none"> • Pajak ekspor yang tinggi • Pembeli dalam negeri yang banyak 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha yang menggunakan <i>wet blue form</i> • Konsumen produk jadi 	<ul style="list-style-type: none"> • Pengusaha <i>wet blue form</i> • Eksportir <i>wet blue form</i>

Dalam setiap pengambilan kebijakan, hampir selalu ada pihak yang diuntungkan dan dirugikan. Oleh karena itu, dalam merumuskan kebijakan harus selalu mempertimbangkan *stakeholders* yang terkait kebijakan tersebut.

**Formulir/Format Isian
Pertanyaan Kunci dalam Perumusan Tujuan**

Kasus:	
Perumusan Tujuan	
1) Bagian masalah yang ingin diselesaikan	
2) Tujuan yang ingin dicapai	
3) Pelaku dan perilaku:	
a) pelaku utama (<i>key players</i>)	
b) perilaku yang diinginkan	
4) Faktor yang mendorong & menghambat:	
a) Pihak yang dapat membantu	
b) Pihak yang dapat menghambat	
c) Faktor pendukung	
d) Faktor penghambat	

**Contoh Pengisian Form
Pertanyaan Kunci dalam Perumusan Tujuan**

Kasus: Review Perda Izin HO	
Perumusan Tujuan	
1) Bagian masalah yang ingin diselesaikan	Izin HO tidak memberatkan kegiatan usaha
2) Tujuan yang ingin dicapai	Pengusaha mengurus izin HO dan lingkungan terjaga
3) Pelaku dan perilaku:	
a) pelaku utama (<i>key players</i>)	Pengusaha dan pemerintah
b) perilaku yang diinginkan	- Pengusaha mengurus izin HO - Petugas pelayanan perizinan disiplin dalam menjalankan tugasnya
4) Faktor yang mendorong & menghambat:	
a) Pihak yang dapat membantu	Asosiasi pengusaha
b) Pihak yang dapat menghambat	
c) Faktor pendukung	- Biaya pengurusan izin lebih murah - Prosedur lebih sederhana - Waktu pengurusan lebih cepat - Penegakan hukum
d) Faktor penghambat	Petugas pelayanan perizinan tidak disiplin

**Contoh Pengisian Form
Pertanyaan Kunci dalam Perumusan Tujuan**

Kasus: Pengean pajak ekspor bagi ekspor bahan baku kulit (<i>wet blue form</i>)	
Perumusan Tujuan	
1) Bagian masalah yang ingin diselesaikan	Kesulitan industri tas & sepatu mendapatkan bahan baku
2) Tujuan yang ingin dicapai	Industri tas & kulit (mampu) memperoleh bahan baku
3) Pelaku dan perilaku:	
a) pelaku utama (<i>key players</i>)	Industri tas & kulit, industri penyamakan
b) perilaku yang diinginkan	- Industri tas & sepatu membeli bahan baku - Industri penyamakan menjual bahan baku
4) Faktor yang mendorong & menghambat:	
a) Pihak yang dapat membantu	Asosiasi Industri
b) Pihak yang dapat menghambat	Asosiasi Eksportir
c) Faktor pendukung	- Pajak ekspor yang tinggi - Pembeli dalam negeri yang banyak
d) Faktor penghambat	Harga dalam negeri kalah bersaing dengan luar negeri

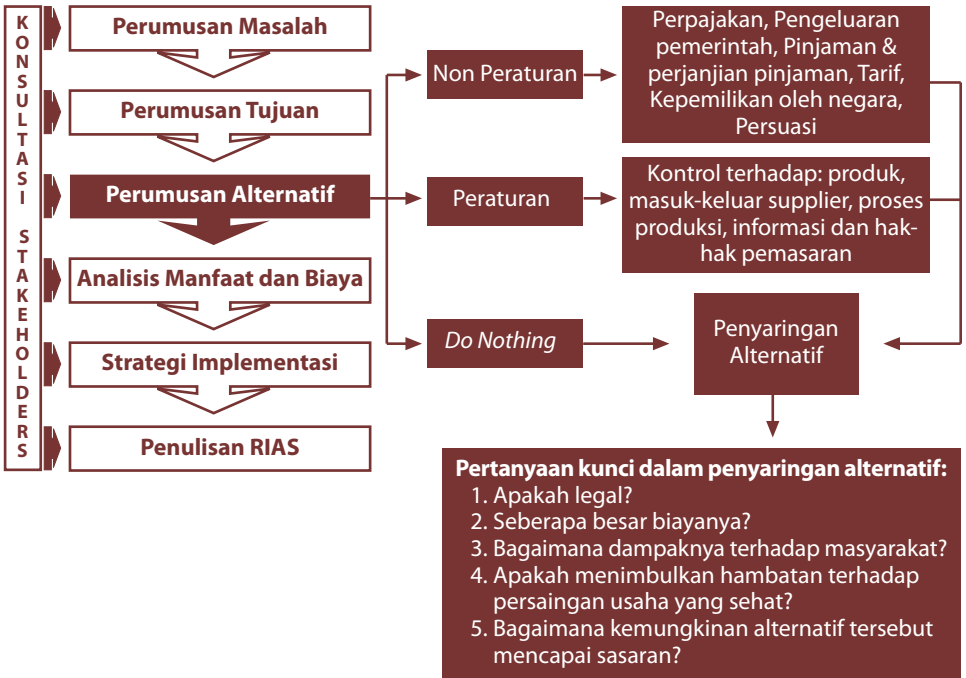
2. Penyusunan Pohon Tujuan

Penyusunan pohon tujuan adalah dalam upaya mengatasi permasalahan yang telah dirumuskan pada pohon permasalahan.

Secara sederhana, prosedur penyusunan pohon tujuan adalah dengan cara mengubah permasalahan atau "perilaku yang menyumbang" terhadap timbulnya masalah, menjadi tujuan untuk mengatasi masalah atau "perilaku yang diinginkan" agar masalah dapat diatasi. Dengan demikian, penyusunan pohon tujuan dilakukan dengan mengubah "kalimat masalah" menjadi "kalimat tujuan". Sebagai contoh, misalnya, pohon permasalahan mengenai "kecelakaan bus umum yang sering terjadi", diubah menjadi pohon tujuan yaitu menjadi "kecelakaan bus umum berkurang" sebagaimana disajikan di bawah ini.



IV. PERUMUSAN ALTERNATIF



A. ALTERNATIF TERHADAP PERATURAN (NON PERATURAN)

Selain dengan menerbitkan peraturan perundang-undangan, pemerintah maupun pemerintah daerah memiliki pilihan berbagai instrumen lain yang dapat digunakan untuk mencapai tujuan suatu kebijakan. Instrumen non-peraturan perundang-undangan yang perlu dipertimbangkan, antara lain:

1. perpajakan
2. pengeluaran pemerintah (termasuk subsidi)
3. pinjaman dan penjaminan pinjaman
4. tarif (*user charges*)
5. kepemilikan oleh negara
6. persuasi, dan
7. asuransi

Masing-masing instrumen non-peraturan perundang-undangan tersebut akan dipaparkan secara singkat sebagai berikut:

1. Perpajakan

Pemerintah dapat menggunakan kebijakan pajak sebagai instrumen untuk mencapai tujuan kebijakan ekonomi maupun sosial, yakni dengan mengarahkan insentif ekonomis untuk mempengaruhi perilaku pembayar pajak. Biasanya, pemerintah menggunakan instrumen ini dengan memberikan keringanan atau potongan (insentif) atas pajak yang terhutang bagi seseorang yang melakukan atau tidak melakukan perilaku tertentu.

Instrumen pajak lebih efisien, fleksibel, dan tidak mengganggu dibandingkan dengan peraturan. Instrumen pajak memanfaatkan proses mekanisme pasar, sehingga masih dapat mendorong inovasi dan persaingan usaha yang sehat. Instrumen pajak tidak terlalu membebani administrasi pemerintah, relatif lebih murah, dan dapat mengurangi biaya ekonomi secara keseluruhan.

2. Pengeluaran pemerintah

Pemerintah dapat mempengaruhi perilaku tertentu melalui kemampuannya mengarahkan belanja APBN/APBD. Pengeluaran (belanja) pemerintah ini dapat berupa hibah, subsidi, ganti rugi, atau pembelian barang tertentu. Pemerintah, misalnya, dapat memberikan hibah bagi perusahaan yang mempekerjakan dan melatih penyandang cacat, memberikan subsidi bagi UKM, atau melakukan pembelian hasil-hasil pertanian untuk menstabilkan harganya.

3. Pinjaman dan penjaminan pinjaman

Pemerintah juga dapat mempengaruhi perilaku tertentu dengan memberikan insentif keuangan melalui pemberian pinjaman, atau dengan bertindak selaku penjamin pinjaman. Misalnya, pemerintah dapat memberikan pinjaman dengan syarat-syarat kredit yang mengarahkan pada perubahan perilaku sesuai yang diinginkannya. Dengan pinjaman, akan terjadi transfer uang dari pemerintah kepada peminjam.

Dalam penjaminan pinjaman, pemerintah tidak melakukan transfer uang, melainkan secara kontraktual memberikan jaminan kepada pihak ketiga (pemberi kredit) bahwa pemerintah akan membayar pinjaman jika peminjam tidak melunasi kewajibannya. Sebagai contoh, pemerintah dapat memberikan pinjaman atau menjadi penjamin pinjaman untuk membeli peralatan pengendali polusi, untuk melaksanakan *training* pegawai, atau untuk menutup biaya riset dan pengembangan dari produk atau teknologi tertentu.

4. Tarif

Tarif adalah biaya yang dikenakan terhadap orang (pihak) yang menggunakan atau mengkonsumsi produk, jasa, atau fasilitas kolektif. Pemerintah dapat mengenakan tarif bagi para pemakai fasilitas kolektif, misalnya, pembuangan limbah dan sampah.

Dalam kasus ini, pemerintah dapat mendorong perusahaan untuk mengurangi limbah (dan menggunakan input tertentu atau menerapkan teknologi tertentu) dengan menaikkan tarif bagi pengguna fasilitas tersebut.

5. Kepemilikan oleh negara

Pemerintah dapat mengambil alih kepemilikan perusahaan pada industri yang "sensitive" untuk mencapai sasaran kebijakan publik. Kepemilikan oleh negara dapat digunakan untuk mencapai berbagai tujuan kebijakan publik, misalnya mengendalikan 'natural monopoly', mendorong pengembangan masyarakat (komunitas), menstabilkan pendapatan kelompok tertentu, memastikan ketersediaan pasokan barang dan jasa tertentu, serta dalam rangka keamanan nasional.

6. Persuasi

Apabila menggunakan alternatif non-peraturan dengan cara persuasi, pemerintah tidak membuat aturan yang mewajibkan perilaku tertentu, tetapi mendorong dilakukannya perilaku tersebut secara sukarela. Dalam hal ini, pemerintah berusaha mencapai tujuan kebijakan dengan melakukan pendekatan persuasi kepada para pelaku tertentu untuk secara sukarela menyesuaikan perilakunya. Dengan persuasi, pemerintah berusaha memastikan agar para pelaku memahami alasan mengapa perilaku tersebut diperlukan. Hal ini berbeda dengan peraturan, dimana pelaku menjalankan perilaku tertentu karena "takut" terhadap sanksi yang akan dikenakan oleh pemerintah. Sedangkan dengan persuasi, perilaku tertentu dilakukan karena pelaku "memahami" alasannya.

7. Asuransi

Pemerintah dapat membuat atau mendorong skema asuransi untuk melindungi kepentingan pihak tertentu (misalnya konsumen) dari suatu resiko. Sebagai contoh, misalnya, asuransi atas kompensasi pekerja dan mewajibkan asuransi *liability* bagi profesional.

B. ALTERNATIF BENTUK PERATURAN

Bentuk peraturan bermacam-macam. Secara umum, peraturan dapat dikelompokkan menjadi 5 (lima) bentuk peraturan, yaitu:

1. *Kontrol terhadap produk secara langsung*; kontrol terhadap produk secara langsung dapat dibedakan menjadi 5 (lima), yaitu kontrol terhadap harga, jumlah atau kuantitas, perlengkapan produk, standar teknis, dan standar dayaguna atau kinerja.

2. *Kontrol terhadap masuk dan keluarnya supplier*; kontrol ini ditujukan untuk mengatur jumlah supplier dalam melakukan sebuah kegiatan, seperti melakukan impor, ekspor, atau memproduksi produk tertentu.
3. *Kontrol terhadap proses produksi*; ada 2 (dua) jenis kontrol terhadap proses produksi, yaitu standar teknis dan standar dayaguna atau kinerja.
4. *Kontrol terhadap informasi*; kontrol ini dilakukan pemerintah misalnya terkait dengan kewajiban perusahaan untuk mempublikasikan informasi tertentu, seperti misalnya laporan keuangan.
5. *Hak-hak pemasaran*; pemerintah memberi jatah atau quota tertentu kepada perusahaan mengenai berbagai hal yang menyangkut kegiatan produksi atau pemasaran.

Untuk memperoleh gambaran yang lebih jelas, pada tabel di bawah ini disajikan contoh alternatif bentuk peraturan menurut lima kelompok tersebut di atas.

Contoh Alternatif Bentuk Peraturan

Bentuk Peraturan	Contoh
1. Kontrol terhadap produk secara langsung:	
a. harga	Harga eceran tertinggi minyak tanah sebesar Rp. 750,-
b. kuantitas	Gula kasar yang dapat diimpor maksimum 2000 ton
c. kelengkapan produk	Hanya garam beryodium yang boleh dijual
d. standar teknik	Rokok yang dipasarkan hanya boleh memiliki kandungan nicotin maksimum 0.1%
e. standar dayaguna/kinerja	Daya tahan lilin minimal selama 1 jam
2. Kontrol terhadap masuk dan keluarnya supplier:	
	- Gula pasir hanya boleh diimpor oleh importir terdaftar - Hanya produsen yang ditunjuk oleh Departemen Pertanian yang boleh memproduksi pupuk
3. Kontrol proses produksi:	
a. standar teknis	Pemrosesan ikan harus memenuhi standar BPOM
b. standar dayaguna/kinerja	Dalam pendinginan ikan beku harus mengandung bakteri e.coli maksimum 2%
4. Kontrol informasi	
	Perusahaan terbuka harus mempublikasikan laporan keuangan tahunan yang telah diaudit
5. Hak-hak pemasaran	
	Setiap perusahaan diberi hak ('quota') untuk mengeluarkan sulfat maksimum 10 MT per tahun.

C. ALTERNATIF *DO NOTHING* (TIDAK MELAKUKAN TINDAKAN APAPUN)

Do nothing merupakan sebuah alternatif tindakan yang harus selalu dibuat ketika merumuskan alternatif kebijakan yang akan diusulkan berdasarkan hasil proses RIA. *Do nothing* merupakan sebuah tindakan untuk “tidak melakukan apa-apa”. Dengan kata lain, *do nothing* merupakan sebuah kondisi yang terjadi ketika *alternatif* tindakan yang lain tidak diimplementasikan. Dengan demikian kondisi yang terjadi berjalan tetap seperti biasanya. Untuk keperluan analisis manfaat-biaya, kondisi *do nothing* ini biasa disebut kondisi *baseline* di mana kondisi tersebut nantinya akan dibandingkan dengan kondisi yang terjadi jika alternatif tindakan yang lain diimplementasikan.

D. MENYARING ALTERNATIF ¹

Pada tahapan perumusan alternatif, dikembangkan gagasan untuk mencari berbagai alternatif tindakan yang dapat mencapai tujuan. Sehingga dituntut untuk membuat daftar sebanyak mungkin tindakan yang dapat dilakukan. Namun demikian, perlu mengurangi jumlah alternatif yang perlu dipertimbangkan pada tahapan berikutnya. Pada umumnya, jumlah alternatif yang harus dilakukan analisis manfaat-biaya dibatasi hanya 3 sampai 4 alternatif saja. Oleh karena itu, pada tahap perumusan alternatif juga perlu melakukan penyaringan terhadap alternatif yang ada.

Dalam proses penyaringan ini dihilangkan alternatif yang secara jelas “layak untuk dieliminir”, dan memilih beberapa alternatif yang *superior* untuk dievaluasi lebih lanjut. Pertanyaan kunci dalam melakukan penyaringan (*screening*) alternatif adalah sebagai berikut:

1. Apakah legal?

Apakah pemerintah berhak secara legal untuk melakukan alternatif tindakan tersebut? Legalitas ini mencakup legal menurut hukum domestik maupun internasional (misalnya perjanjian WTO).

2. Seberapa besar biayanya?

Berapa besar biaya yang harus dikeluarkan untuk melakukan alternatif tindakan tersebut? Biaya ini mencakup biaya dan kerugian yang harus ditanggung oleh pemerintah, konsumen, pelaku bisnis, dan UKM.

3. Bagaimana dampaknya terhadap masyarakat?

Hal ini menyangkut seberapa besar pengaruh dari tindakan tersebut terhadap masyarakat. Pertimbangan dampak antara lain mencakup:

- Keadilan, apakah masyarakat melihat tindakan tersebut cukup adil dan tidak menghalangi akses kaum miskin terhadap fasilitas dasar?
- Gangguan, apakah peraturan terlalu mengganggu kegiatan masyarakat yang disebabkan campur tangan pemerintah terlalu besar?

¹ Referensi: Takuji Kameyama, Hari Setianto, Idqan Fahmi. *Manual Review Peraturan Indonesia, 2004.*

- Apakah tindakan tersebut terkait dengan kesehatan, keselamatan kerja, dan pelestarian lingkungan hidup?
 - Apakah mempengaruhi sedikit atau banyak orang (penyebaran dampak)?
4. *Apakah menimbulkan hambatan terhadap persaingan usaha yang sehat?*
Hal ini dilakukan untuk mengukur seberapa besar alternatif tersebut mempengaruhi (menghambat) persaingan usaha.
5. *Bagaimanakah kemungkinan alternatif tersebut mencapai sasaran?*
Hal ini dilakukan untuk mengukur seberapa jauh tindakan tersebut dapat membantu pemerintah mencapai tujuan kebijakan.

Pada akhir proses penyaringan, dibuat kesimpulan alternatif mana yang layak untuk dianalisis lebih lanjut. Evaluasi maupun kesimpulan biasanya dilakukan secara kualitatif.

Namun dapat juga diterapkan kelima pertanyaan kunci tersebut dalam bentuk kuantitatif dengan menggunakan mekanisme *scoring* yang ditentukan terlebih dahulu. Dengan cara ini, dapat diperoleh total skor yang menunjukkan kesimpulan akhir dari evaluasi berdasarkan kelima pertanyaan tersebut. Tabel di bawah ini merupakan contoh dari penentuan mekanisme skor.

Contoh Penentuan Mekanisme Skor

Faktor	Skor	Keterangan
Legalitas	0	Tidak melanggar ketentuan legal
	-2	Kemungkinan melanggar ketentuan legal
	-4	Melanggar ketentuan legal
Biaya	0	Tidak ada biaya atau biayanya tidak berarti
	-1	Biayanya kecil
	-2	Biayanya sedang
	-3	Biayanya besar
Dampak	-2	Sangat negatif
	-1	Negatif sedang
	1	Positif sedang
	2	Sangat positif
Hambatan terhadap kompetisi	0	Tidak mengganggu persaingan usaha
	-1	Gangguan terhadap persaingan usaha kecil
	-2	Gangguan terhadap persaingan usaha sedang
	-3	Gangguan terhadap persaingan usaha besar
Kemungkinan mencapai sasaran	1	Kemungkinan sangat kecil
	2	Kemungkinannya sedang
	3	Kemungkinannya besar
	4	Kemungkinannya sangat besar

E. KEMUNGKINAN JENIS-JENIS ALTERNATIF

Pada tahap ini dilakukan identifikasi terhadap berbagai alternatif tindakan untuk mencapai tujuan yang telah dirumuskan pada Tahap 2. Tahap ini bukan dimaksudkan untuk menentukan metode atau tindakan mana yang harus dipilih. Tetapi tujuan utama tahap ini adalah untuk menghasilkan suatu daftar mengenai berbagai metode atau cara untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Berikut ini adalah paparan mengenai kemungkinan jenis-jenis alternatif tindakan.

a. *Independent dan mutually exclusive*

Alternatif tindakan untuk mencapai tujuan bisa bersifat *independent* dan juga bisa bersifat *mutually exclusive*. Tindakan yang bersifat *independent* adalah alternatif (opsi) tindakan untuk mencapai tujuan dengan hanya menggunakan 1 (satu) instrumen saja. Sedangkan tindakan yang bersifat *mutually exclusive* adalah alternatif tindakan untuk mencapai tujuan dengan menggunakan kombinasi dari beberapa instrumen yang saling mendukung. Setiap alternatif yang dipilih, baik yang bersifat *independent* maupun *mutually exclusive* akan menghasilkan output yang berbeda. Oleh karena itu, menyusun daftar alternatif tindakan dengan memikirkan berbagai kemungkinan kombinasi dari alternatif tersebut perlu dilakukan secara cermat.

b. *Tingkatan tindakan dan cara lain*

Alternatif juga dapat berupa tingkatan tindakan atau cara lain untuk mencapai sesuatu. Contoh tingkatan tindakan untuk mencapai tujuan adalah sebagai berikut.

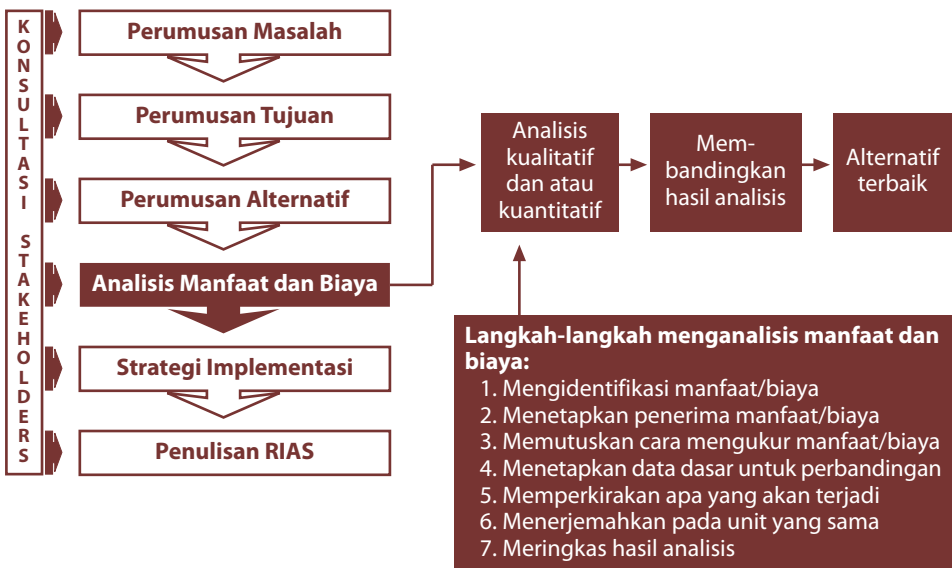
Tujuan	Alternatif dengan tingkatan tindakan
untuk mencegah penebangan hutan, pemerintah ingin mengenakan pajak penebangan pohon	Opsi tingkatan tindakan : <ul style="list-style-type: none">- Menaikkan pajak sebesar 20%;- Menaikkan pajak sebesar 30%;- Menaikkan pajak sebesar 50%.
pemerintah ingin mewajibkan setiap kemasan produk makanan harus mencantumkan kandungan nutrisi dan vitamin	Alternatif peraturannya dapat berupa kewajiban setiap produk untuk mencantumkan: <ul style="list-style-type: none">- kandungan energi + 9 jenis vitamin;- kandungan energi + 7 jenis vitamin;- kandungan energi + 5 jenis vitamin;- kandungan energi + 3 jenis vitamin.

¹ Referensi: Takuji Kameyama, Hari Setianto, Idqan Fahmi. *Manual Review Peraturan Indonesia, 2004.*

Sedangkan contoh cara lain untuk mencapai tujuan adalah sebagai berikut:

Tujuan	Alternatif dengan cara lain
untuk mendorong pabrik mengurangi limbah atau memasang instalasi pengolahan air limbah (IPAL)	<ul style="list-style-type: none"> - memberi insentif pajak sesuai limbah yang dikeluarkan - memberi subsidi untuk memasang IPAL - memberi pinjaman untuk memasang IPAL - kampanye (persuasi) pengurangan limbah - peraturan yang mewajibkan pemasangan IPAL
Untuk mendorong ketersediaan <i>wet blue form</i> di dalam negeri	<ul style="list-style-type: none"> - memberikan insentif pajak bagi pengusaha <i>wet blue form</i> yang menjual barangnya di dalam negeri - menetapkan harga jual <i>wet blue form</i> dalam negeri yang lebih kompetitif - membuat mekanisme pasar <i>wet blue form</i> yang memudahkan semua pihak - membuat peraturan pajak ekspor <i>wet blue form</i>

V. ANALISIS MANFAAT DAN BIAYA



A. LANGKAH-LANGKAH MENGANALISIS MANFAAT DAN BIAYA

Pada bagian ini akan dikemukakan langkah-langkah utama yang harus dilakukan dalam identifikasi manfaat dan biaya. Contoh perhitungan manfaat dan biaya adalah sebagai berikut:

**Contoh Analisis Manfaat dan Biaya untuk Berbagai Alternatif:
Review Perda Izin HO**

- Alternatif: 1 Tidak ada *review* peraturan (*do nothing*)
 2. Revisi Perda: biaya, prosedur dan waktu pengurusan izin
 3. Sosialisasi & penegakan hukum

Kondisi pada saat tidak ada peraturan (Alternatif-1)

Kelompok	Manfaat	Biay
Pemerintah	Tidak mengeluarkan dana	
Pengusaha		Beban biaya pengurusan izin besar
Masyarakat		Lingkungan dan kenyamanan terganggu

Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-2

Kelompok	Manfaat	+ /0/-	Biaya	+ /0/-
Pemerintah	- Pengusaha mengurus izin HO	+	Biaya operasional (untuk revisi Perda)	+
	- Validitas data base jumlah perusahaan	+		
	- Tertib tata ruang	+		
Pengusaha	- Biaya dan waktu pengurusan izin	-		
	- Kepastian berusaha (legalitas)	+		
	- Akses terhadap perbankan	+		
Masyarakat	- Kualitas lingkungan	0		
	- Kenyamanan	0		

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-3

Kelompok	Manfaat	+ /0/-	Biaya	+ /0/-
Pemerintah	- Pengusaha mengurus izin HO	+	Biaya operasional (untuk sosialisasi & penegakan hukum)	+
	- Validitas data base jumlah perusahaan	+		
	- Tertib tata ruang	+		
Pengusaha	- Kepastian berusaha (legalitas)	+		0
	- Akses terhadap perbankan	+		
Masyarakat	- Kualitas lingkungan	0		
	- Kenyamanan	0		

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Pemilihan Alternatif

Pada proses RIA yang sebenarnya, dalam pemilihan alternatif perlu mempertimbangkan manfaat dan biaya baik berupa informasi atau data kualitatif maupun data kuantitatif sehingga perbedaan manfaat dan biaya untuk masing-masing alternatif lebih jelas. Dengan demikian argumentasi yang disampaikan mengapa memilih alternatif tertentu menjadi lebih kuat dan meyakinkan.

Contoh Analisis Manfaat dan Biaya untuk Berbagai Alternatif: Kebijakan Pengenaan Pajak Ekspor terhadap Kulit

- Alternatif: 1. Tidak ada peraturan (*do nothing*)
 2. Pengenaan pajak ekspor kulit
 3. Insentif pajak bagi industri kulit

Kondisi pada saat tidak ada peraturan (Alternatif-1)

Kelompok	Manfaat	Biaya
Pemerintah	Tidak mengeluarkan dana	Impor tinggi
Industri Kulit	- Keuntungan tinggi - Ada kebebasan dalam pengambilan keputusan	
Industri Hilir	Ada dorongan untuk efisiensi	- Biaya bahan baku tinggi - Ketersediaan bahan baku rendah - Penyerapan tenaga kerja rendah
Peternak	Harga kulit tinggi	
Konsumen		Harga produk akhir tinggi

Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-2

Kelompok	Manfaat	+ / 0 / -	Biaya	+ / 0 / -
Pemerintah	- Penerimaan pajak - Impor	+ -	- Biaya operasional - Kemungkinan penyimpanan	+ +
Industri Kulit			- Keuntungan - Kebebasan pengambilan keputusan	- -
Industri Hilir	- Biaya bahan baku - Penyerapan tenaga kerja	- +	Dorongan untuk efisiensi	-
Peternak			Harga Kulit	-
Konsumen	Harga produk akhir	-		

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-3

Kelompok	Manfaat	+ / 0 / -	Biaya	+ / 0 / -
Pemerintah	- Impor	-	- Biaya operasional	+
Industri Kulit		-	- Keuntungan - Kebebasan pengambilan keputusan	+ - -
Industri Hilir	- Biaya bahan baku - Penyerapan tenaga kerja	- +	Dorongan untuk efisiensi	-
Peternak	Harga Kulit	-		
Konsumen	Harga Produk Akhir			

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Pemilihan Alternatif

Pada proses RIA yang sebenarnya, dalam pemilihan alternatif perlu mempertimbangkan manfaat dan biaya baik berupa informasi atau data kualitatif maupun data kuantitatif sehingga perbedaan manfaat dan biaya untuk masing-masing alternatif lebih jelas. Dengan demikian argumentasi yang disampaikan mengapa memilih alternatif tertentu menjadi lebih kuat dan meyakinkan.

1. Melakukan Analisis Manfaat

Manfaat dari suatu peraturan perundang-undangan yang akan diusulkan adalah berbagai kebaikan yang muncul dari penerapan peraturan perundang-undangan tersebut. Seringkali manfaat digambarkan dalam bentuk pengurangan atau hilangnya suatu masalah yang menjadi dasar dirumuskannya peraturan perundang-undangan tersebut. Manfaat kadang-kadang muncul secara tidak langsung. Usulan peraturan perundang-undangan dapat menghasilkan efek samping yang dikehendaki ataupun tidak, yang dapat menguntungkan ataupun merugikan.

Langkah-langkah dalam menganalisis manfaat setiap alternatif solusi adalah sebagai berikut:

Langkah 1: Mengidentifikasi Manfaat

Mengidentifikasi kelebihan atau manfaat yang akan terjadi atau dirasakan jika menerapkan masing-masing alternatif berupa jenis manfaat dan tingkatan manfaat. Beberapa contoh manfaat adalah:

- Kecelakaan kerja berkurang
- Harga bagi konsumen lebih rendah
- Penerimaan pemerintah meningkat
- Birokrasi lebih pendek
- Pajak yang harus ditanggung lebih rendah

Melakukan konsultasi dengan pihak-pihak yang terkait dengan peraturan yang akan diterapkan, akan membantu melengkapi daftar manfaat yang potensial. Hal yang penting untuk diingat dalam mengidentifikasi manfaat adalah bahwa semua peraturan dimaksudkan untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Sesuatu yang belum terjadi sekarang harus terjadi di masa yang akan datang, atau sesuatu yang negatif yang sedang berlangsung sekarang harus berhenti di masa yang akan datang. Hal yang harus dilakukan adalah mencari cara bagaimana mengukur perubahan-perubahan tersebut.

Pengenaan pajak ekspor kulit akan meningkatkan penerimaan pajak pemerintah

Contoh Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-2

Kelompok	Manfaat	+/0/-	Biaya	+/0/-
Pemerintah	- Penerimaan pajak - Impor	+-	- Biaya operasional - Kemungkinan penyimpangan	+ +
Industri Kulit			- Keuntungan - Kebebasan pengambilan keputusan	- -
Industri Hilir	- Biaya bahan baku - Penyerapan tenaga kerja	- +	Dorongan untuk efisiensi	-
Peternak			Harga Kulit	-
Konsumen	Harga produk akhir	-		

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Pengenaan pajak ekspor kulit akan mengurangi volume ekspor, akibatnya persediaan di dalam negeri berlimpah sehingga harga komoditas di dalam negeri terjaga rendah dan harga produk akhir relatif rendah.

Langkah 2: Menetapkan penerima manfaat

Langkah berikutnya adalah menetapkan kelompok, organisasi, dan individual penerima masing-masing manfaat yang telah diidentifikasi pada Langkah 1. Dengan me-review data dari berbagai sumber, akan dapat diperkirakan jumlah (populasi) masing-masing kelompok penerima manfaat. Jika tidak dapat mengidentifikasi pihak yang akan memperoleh manfaat, kemungkinan peraturan yang direncanakan masih bersifat prematur dan masih perlu waktu untuk mengumpulkan informasi lebih banyak lagi sebelum meneruskan proses RIA.

Contoh kelompok yang mendapatkan manfaat:

- Pemerintah
- Konsumen; Pemakai jasa tertentu
- Produsen; Produsen produk tertentu:
 - Pabrik gula
 - Petani tebu
- Kelompok umur tertentu:
 - Anak-anak usia sekolah
 - Manula
- Kelompok masyarakat tertentu:
 - Kaum perempuan
 - Penyandang cacat
- Masyarakat pada daerah tertentu:
 - Masyarakat Indonesia bagian Timur

Manfaat peningkatan penerimaan pajak ekspor akan diterima oleh pemerintah

Contoh Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-2

Kelompok	Manfaat	+/0/-	Biaya	+/0/-
Pemerintah	- Penerimaan pajak - Impor	+ -	- Biaya operasional - Kemungkinan penyimpangan	+ +
Industri Kulit			- Keuntungan - Kebebasan pengambilan keputusan	- -
Industri Hilir	- Biaya bahan baku - Penyerapan tenaga kerja	- +	Dorongan untuk efisiensi	-
Peternak Konsumen	Harga produk akhir	-	Harga kulit	-

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Penerima manfaat dari rendahnya harga produk akhir adalah konsumen

Langkah 3: Memutuskan Cara Mengukur Manfaat

Jika memungkinkan, nyatakanlah manfaat yang diperoleh dari suatu peraturan dengan angka. Dalam analisis harus ditetapkan indikator-indikator untuk masing-masing manfaat yang diidentifikasi dan masing-masing indikator harus menggambarkan besaran masing-masing manfaat tersebut. Perkiraan dalam bentuk angka akan membantu pengambil keputusan dalam menilai apakah alternatif tersebut layak atau tidak. Selain itu, indikator akan berguna ketika dilakukan evaluasi mengenai efektivitas peraturan, seandainya peraturan tersebut jadi diterapkan.

Jika informasi tentang indikator yang ideal tidak dapat diperoleh, maka perlu mempertimbangkan menggunakan indikator proksi (pendekatan) untuk memperkirakan manfaat tersebut secara tidak langsung. Proksi ini adalah indikator yang memberikan indikasi tentang angka yang dikehendaki karena kedua indikator tersebut berkorelasi erat. Sebagai contoh, mungkin mustahil untuk memperkirakan besarnya manfaat program kali bersih, tetapi masih mungkin untuk mendapat data penurunan pasien yang datang ke puskesmas sekitar daerah aliran sungai dengan keluhan penyakit yang berkaitan erat dengan tercemarnya air sungai. Perkiraan dengan data ini mungkin tidak sempurna, tetapi menggunakannya akan jauh lebih baik daripada tidak menggunakan data sama sekali.

Salah satu indikator untuk mengukur manfaat bagi pemerintah adalah tingkat penerimaan pajak.

Contoh Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-2

Kelompok	Manfaat	+/0/-	Biaya	+/0/-
Pemerintah	- Penerimaan pajak - Impor	+ -	- Biaya operasional - Kemungkinan penyimpangan	+ +
Industri Kulit			- Keuntungan - Kebebasan pengambilan keputusan	- -
Industri Hilir	- Biaya bahan baku - Penyerapan tenaga kerja	- +	Dorongan untuk efisiensi	-
Peternak			Harga kulit	-
Konsumen	Harga produk akhir	-		

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Indikator manfaat untuk industri hilir adalah biaya bahan baku.

Indikator untuk mengetahui manfaat bagi konsumen adalah harga produk akhir.

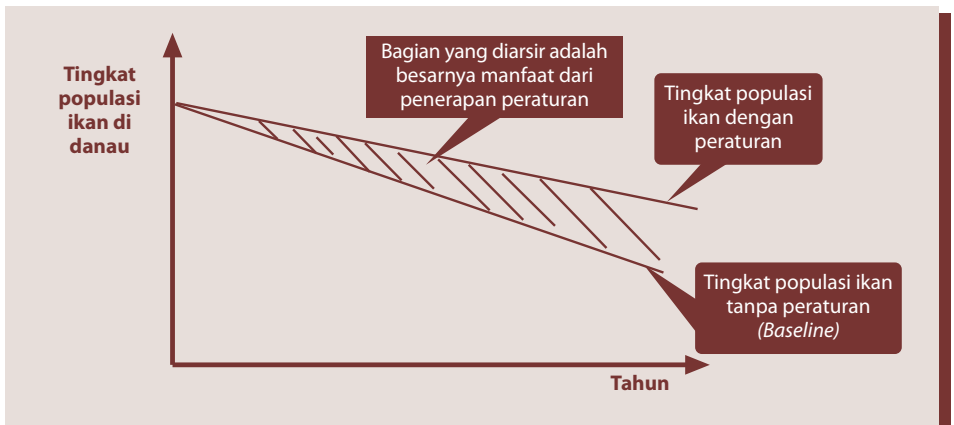
Langkah 4: Menetapkan Data Dasar untuk Perbandingan

Untuk mengukur manfaat, harus dibandingkan perkiraan nilai masing-masing indikator dengan peraturan dan tanpa peraturan. Dengan kata lain, nilai manfaat adalah sama dengan nilai indikator manfaat setelah peraturan diterapkan dikurangi dengan nilai indikator manfaat jika peraturan tidak diterapkan (data dasar atau *baseline*). Sebagai contoh, misalnya, perkiraan pelaksanaan peraturan SIUP baru di suatu Kabupaten A akan meningkatkan PAD (Penerimaan Asli Daerah), dari Rp.8,88 juta (*baseline*) menjadi Rp.69,25 juta setiap tahunnya. Dalam kasus ini, perkiraan manfaat peraturan baru adalah bertambahnya PAD sebesar Rp.60,37 juta setiap tahunnya.

Kondisi *baseline* (kondisi saat ini) digunakan sebagai dasar perhitungan besarnya manfaat/biaya yang diperkirakan terjadi akibat penerapan kebijakan/peraturan baru.

Manfaat dan biaya bila Retribusi SIUP sesuai Permendag 9/2006			
Jenis Manfaat/Biaya	Opsi # 2	Kondisi saat ini	Manfaat/biaya
Manfaat			
1. Peningkatan PAD (Rp)	69,250,000	8,880,000	60,370,000
2. Peningkatan Pendapatan Biro Jasa (Rp)	64,800,000	44,400,000	20,400,000
3. Landasan hukum bagi Pemda			
Sub Total			80,770,000
Biaya			
1. Biaya administrasi (Rp)	154,092,000	84,796,000	69,296,000
2. Biaya administrasi (retribusi) ijin (Rp)	69,250,000	8,880,000	60,370,000
3. Biaya lain dalam mengurus ijin (Rp)	64,800,000	44,400,000	20,400,000
4. Pengurangan TK [1] (Rp)	5,241,600,000	6,000,000,000	758,400,000
5. Tingkat pendaftaran menurun	648	888	-240
Sub Total			908,466,000
Manfaat/(Biaya) Neto (Rp)			-827,696,000

Data dasar atau *baseline* dapat juga berubah dengan berjalannya waktu. Hal ini sangat tergantung pada apa yang sedang kita analisis. Sebagai contoh, misalnya, jika kita ingin mengetahui populasi ikan di sebuah danau, maka kita harus memperkirakan data dasar (*baseline*) populasi ikan jika tanpa peraturan dan prediksi populasi ikan jika diterapkan peraturan. Dengan demikian dapat diketahui berapa perkiraan besar manfaat dari peraturan yang diterapkan. Gambaran dari contoh kasus tersebut dapat dilihat pada grafik berikut.



Langkah 5: Memperkirakan Apa yang Akan Terjadi

Sebelum memberikan beberapa panduan dalam memperkirakan bagaimana indikator yang digunakan akan berubah, perlu dikemukakan beberapa hal yang penting untuk diperhatikan. Rentang waktu yang dipilih harus memungkinkan untuk disejajarkannya antara manfaat dan biaya dengan cara yang dapat membantu pengambil keputusan. Kasus yang paling sederhana mungkin terjadi ketika besar manfaat dan biaya setiap tahunnya adalah sama. Dalam kasus seperti ini, nilai manfaat dan biaya hanya perlu dihitung untuk satu tahun saja. Jika manfaat menutupi biaya dalam satu tahun, maka pada tahun-tahun berikutnya dan secara keseluruhan manfaat pasti akan menutupi biaya.

Sayangnya tidak semua kasus sesederhana itu. Mungkin terjadi biaya harus dikeluarkan pada tahun-tahun awal sementara manfaat baru akan dirasakan beberapa tahun setelah kebijakan berjalan. Pada kasus seperti ini, perlu digunakan rentang waktu yang lebih panjang, atau mungkin juga perlu untuk menerapkan diskonto untuk angka yang digunakan.

DISKONTO

Mana yang lebih disukai, menerima uang 1 (satu) juta rupiah sekarang atau uang senilai yang sama sepuluh tahun yang akan datang? Demikian juga mana yang lebih disukai, membayar satu 1 (juta) rupiah sekarang atau sejumlah yang sama sepuluh tahun yang akan datang?

Umumnya orang akan lebih menyukai untuk menerima manfaat lebih cepat dan membayar biaya lebih lambat. Karena nilai manfaat dan biaya tergantung pada kapan mereka menerima manfaat dan kapan harus membayar biaya tersebut. Kadang-kadang perlu dilakukan terlebih dahulu netralisasi pengaruh waktu sebelum membandingkan manfaat dan biaya tersebut. Melakukan diskonto dapat dianggap sebagai mengkonversi seluruh manfaat dan biaya ke data dasar yang sama sehingga dapat dibandingkan.

Untuk memutuskan apakah harus mendiskonto atau tidak, dapat digunakan uji sebagai berikut:

- Untuk setiap alternatif, hitung rasio manfaat dan biaya untuk setiap tahun dalam rentang waktu yang telah ditetapkan.
- Jika rasio manfaat dan biaya untuk masing-masing alternatif tersebut berubah dengan berjalannya waktu, maka harus dilakukan diskonto terhadap perkiraan yang dibuat.

Jika rasio manfaat dan biaya konstan dengan berjalannya waktu, proses diskonto tidak diperlukan. Dalam hal ini, dapat digunakan tahun yang mana saja untuk membandingkan manfaat dan biaya atau satu alternatif dengan alternatif lainnya.

Pada saat memperkirakan bagaimana situasi akan berubah pada masing-masing alternatif, selalu ingat bahwa manfaat muncul kalau peraturan yang diterapkan dipatuhi.

Dengan kata lain, tanpa adanya kepatuhan terhadap peraturan akan menyebabkan tidak terealisasinya manfaat yang diperkirakan. Oleh karena itu, harus realistis dalam memperkirakan seberapa besar persentase tingkat kepatuhan pihak yang diatur.

Suatu saat mungkin akan ditemukan adanya ketidakpastian nilai aktual dari 1 (satu) atau lebih variabel yang digunakan dalam model. Misalnya, perkiraan jumlah ikan spesies tertentu di laut adalah antara 10.000 sampai 20.000. Dalam keadaan seperti ini, dapat digunakan nilai tengah yaitu 15.000. Namun dapat juga digunakan kisaran angka, misalnya 10.000, 15.000, dan 20.000, dan dilihat bagaimana indikator pada masing-masing angka tersebut. Pendekatan ini disebut dengan analisis sensitivitas.

ANALISIS SENSITIVITAS

Analisis sensitivitas merupakan alat sederhana yang dapat digunakan untuk melihat sejauhmana indikator yang digunakan tergantung kepada nilai beberapa variabel tertentu. Hal yang harus dilakukan adalah mengulang perhitungan seandainya terjadi perubahan pada satu atau lebih variabel yang secara realistis sulit untuk ditetapkan dengan pasti. Dari analisis ini akan dapat diambil kesimpulan apakah hasil perkiraan yang dibuat sensitif (peka) atau tidak terhadap perubahan beberapa variabel tertentu.

Jumlah perhitungan analisis sensitivitas yang harus dilakukan tergantung pada jumlah variabel yang tidak pasti yang terdapat dalam permasalahan yang dihadapi. Jika jumlah variabel yang sulit untuk ditetapkan secara pasti ada 3 (tiga) dan ingin menguji pengaruh 3 (tiga) nilai yang berbeda untuk masing-masing variabel tersebut, maka harus dilakukan 9 (sembilan) perhitungan. Dengan menggunakan alat bantu komputer, jika telah diketahui angka skenario awal, biasanya perhitungan dengan berbagai skenario dapat dilakukan dengan mudah.

Jika melakukan analisis sensitivitas, hasil perkiraannya harus disajikan dalam bentuk kisaran. Kisaran untuk variabel-variabel yang tidak dapat dipastikan bergerak dari batas bawah sampai dengan batas tertinggi. Apa yang harus disimpulkan adalah apakah rekomendasi yang dibuat tergantung pada nilai variabel yang tidak pasti tersebut? Jika ya, maka hal tersebut harus dinyatakan dalam laporan dengan jelas. Jika tidak, maka tidak ada yang perlu dikhawatirkan.

Jika kesimpulan yang diperoleh menunjukkan bahwa hasil perhitungan sensitif terhadap perubahan suatu variabel tertentu, maka layak dipertimbangkan untuk mencoba mendapatkan hasil perkiraan yang lebih akurat dalam rangka mengurangi tingkat ketidakpastian tersebut. Jika dianggap perlu mendiskonto perhitungan, maka analisis sensitivitas harus dilakukan berdasarkan nilai yang telah didiskonto.

Langkah 6: Menerjemahkan pada Unit yang Sama

Idealnya, semua manfaat dan biaya diukur dengan unit yang sama karena akan mempermudah untuk memutuskan apakah suatu alternatif dapat diterapkan atau tidak. Jika manfaat total melebihi biaya total, maka alternatif tersebut layak. Jika sebaliknya, maka alternatif tersebut tidak layak untuk dipertimbangkan.

Biasanya unit yang dipilih untuk membandingkan manfaat dan biaya adalah satuan uang, tetapi tidak ada alasan yang mengharuskan selalu menggunakan satuan uang sebagai unit pengukuran. Untuk program yang berkaitan dengan kesehatan dan keselamatan, misalnya, mungkin akan lebih berguna jika biaya dalam rupiah dikonversikan menjadi jumlah jiwa yang terselamatkan.

Menilai barang dan jasa yang tidak ada pasarnya akan lebih sulit, karena tidak bisa pergi ke pasar lalu menemukan berapa nilai dari suatu kegiatan, misalnya kegiatan melestarikan hutan atau keadilan dari suatu sistem perpajakan. Salah satu cara untuk mengatasi masalah pengukuran nilai barang dan jasa yang tidak diperdagangkan ini adalah dengan menggunakan proksi yang didasarkan pada barang dan jasa yang dipasarkan. Sebagai contoh, nilai dari suatu pemandangan yang indah dapat didekati dengan berapa besar biaya dan waktu yang dihabiskan oleh pengunjung untuk pergi melihat pemandangan tersebut.

Langkah 7: Meringkas Hasil Analisis

Tahap akhir dalam analisis manfaat adalah meringkas hasil analisis untuk masing-masing alternatif. Untuk setiap tahun dalam rentang waktu yang digunakan, tentukan siapa mendapatkan apa. Jika masih ada beberapa manfaat dan biaya yang belum terkuantifikasi pada masing-masing alternatif, maka harus dibuat catatan mengenai hal itu.

Jika masih memiliki catatan mengenai akurasi beberapa perkiraan yang dibuat, maka sebagian dari masalah ini seharusnya sudah diatasi dengan melakukan analisis sensitivitas. Namun untuk hal-hal yang masih meninggalkan ketidakpastian yang tinggi, perlu dikemukakan sebagai bahan pertimbangan pengambil keputusan.

2. Melakukan Analisis Biaya

Secara sederhana, biaya dari sesuatu dapat didefinisikan sebagai seberapa besar biaya yang kita korbankan untuk mendapatkan sesuatu. Biasanya biaya untuk mendapatkan suatu barang adalah harga barang tersebut.

Terdapat 2 (dua) cara pandang dalam melakukan analisis biaya, yaitu cara analisis biaya sederhana dan cara analisis biaya komprehensif. Cara analisis biaya sederhana dilakukan dengan melihat berapa besar biaya yang ditimbulkan oleh suatu peraturan perundang-undangan baru, khususnya dalam bentuk berapa besar biaya yang harus dikeluarkan oleh penanggung biaya. Cara yang kedua, yaitu analisis biaya komprehensif dilakukan dengan berpikir lebih jauh tentang apa yang harus dikorbankan oleh masing-masing penanggung biaya maupun beban biaya bagi seluruh *stakeholders* penanggung biaya, seperti pemasok, karyawan, pemilik dan konsumen.

Untuk menjelaskan perbedaan tersebut, sebagai contoh, ingin diketahui berapa biaya peraturan perundang-undangan yang mengharuskan pabrik untuk mengurangi polusi. Cara analisis sederhana akan melihat biaya peraturan perundang-undangan tersebut dalam bentuk berapa besar biaya yang harus dikeluarkan oleh masing-masing pabrik dalam melakukan penyesuaian untuk memenuhi ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut. Dengan menjumlahkan total biaya dari keseluruhan pabrik yang terkena peraturan perundang-undangan tersebut akan diperoleh total biaya peraturan perundang-undangan.

Cara analisis biaya komprehensif berpikir lebih jauh mengenai apa yang harus dikorbankan oleh masing-masing pabrik. Mungkin penerapan suatu peraturan perundang-undangan baru mengakibatkan margin keuntungan menjadi sangat rendah pada beberapa pabrik sehingga bagi mereka lebih baik menutup pabriknya daripada mengeluarkan tambahan biaya untuk mematuhi peraturan perundang-undangan tersebut. Keputusan ini mungkin akan mempunyai efek berantai kepada pemasok bahan baku, selain tenaga kerja dan pemilik pabrik itu sendiri. Berapa besar yang harus dikorbankan oleh pemasok, karyawan, dan pemilik? Bagaimana dengan jumlah uang yang harus dikeluarkan oleh pabrik yang memilih untuk terus beroperasi dan mematuhi peraturan perundang-undangan tersebut? Apakah sebagian dari biaya tersebut akan dibebankan kepada konsumen atau pemasok? Apakah upah dan gaji karyawan akan terpengaruh? Masalah akan menjadi kompleks jika mulai memikirkan secara luas apa yang harus dikorbankan akibat diterapkannya suatu peraturan perundang-undangan.

Analisis biaya sederhana biasanya lebih mudah dilakukan dibandingkan dengan analisis biaya komprehensif. Untuk usulan peraturan perundang-undangan yang cakupannya kecil, mungkin lebih tepat menggunakan cara analisis sederhana. Namun untuk usulan-usulan yang besar, mungkin harus berpikir lebih luas dengan mengaplikasikan cara analisis komprehensif.

Biaya biasanya merupakan bagian yang lebih mudah diidentifikasi, paling tidak jika digunakan konsep akuntansi, dibandingkan dengan manfaat suatu peraturan perundang-undangan. Sebagai contoh, misalnya, biaya pengurangan polusi yang dikeluarkan perusahaan untuk membeli alat pengolahan limbah akan lebih mudah diperkirakan dibandingkan dengan nilai dari lingkungan yang lebih bersih. Biaya yang dikeluarkan untuk meningkatkan keselamatan kerja suatu pabrik lebih mudah diukur dibandingkan dengan memperkirakan berapa kemungkinan penurunan kecelakaan akibat kebijakan dan peralatan baru tersebut.

Sebagaimana halnya pada manfaat, kunci dalam menilai biaya adalah memperkirakan bagaimana setiap orang yang terkena pengaruh akan bereaksi jika usulan peraturan perundang-undangan diterapkan. Apakah diperlukan peralatan baru? Apakah prosedur

harus diubah? Apakah waktu yang diperlukan untuk melakukan setiap aktivitas akan menjadi lebih lama? Untuk menjawab semua pertanyaan tersebut, harus diperkirakan bagaimana peraturan perundang-undangan baru akan mempengaruhi hal-hal tersebut. Langkah-langkah dalam analisis biaya seperti terlihat di atas persis sama dengan langkah-langkah pada analisis biaya sebelumnya.

Satu hal yang harus selalu diingat dalam analisis biaya adalah menghindari terjadinya perhitungan ganda. Sebagai contoh, suatu peraturan perundang-undangan akan meningkatkan biaya produksi suatu produk tertentu. Sebagian biaya ini akan muncul dalam bentuk perubahan marjin keuntungan, sebagian dalam bentuk perubahan upah dan gaji karyawan, dan sebagian lagi dibebankan kepada konsumen. Untuk masalah yang tidak terlalu besar mungkin cukup memperkirakan naiknya biaya produksi. Namun untuk masalah yang besar, mungkin harus memilah peningkatan biaya yang harus ditanggung pemilik perusahaan, karyawan, konsumen, dan mungkin juga pemasok. Apapun yang dilakukan, hindarkan penghitungan biaya yang sama dua kali.

Langkah-langkah menganalisis biaya adalah:

1. Mengidentifikasi biaya akibat diterapkannya suatu *peraturan perundang-undangan*
2. Menentukan siapa yang menanggung biaya
3. Memutuskan bagaimana cara mengukur biaya
4. Menetapkan dasar perbandingan (*baseline*)
5. Memperkirakan apa yang akan terjadi
6. Menerjemahkan ke dalam unit yang sama
7. Meringkas hasil yang diperoleh untuk masing-masing alternatif

Langkah 1 : Mengidentifikasi biaya akibat diterapkannya suatu peraturan perundang-undangan.

Biaya adalah pengaruh peraturan perundang-undangan yang menyebabkan suatu pihak berkurang kesejahteraannya. Dengan kata lain biaya adalah berapa yang harus dikorbankan untuk mendapatkan suatu manfaat. Konsultasi dengan pihak terkait akan memperkaya daftar biaya yang teridentifikasi dengan menambahkan yang belum terpikirkan sebelumnya dan menghapus dari daftar biaya, hal-hal yang secara praktis tidak akan terjadi di lapangan.

Penerapan suatu peraturan perundang-undangan baru tentu membawa implikasi pada biaya operasional bagi penerapan peraturan perundang-undangan tersebut, seperti biaya sosialisasi,

Penerapan pajak ekspor kulit tentu akan menimbulkan tambahan biaya bagi pelaku industri kulit, yang mengakibatkan penurunan keuntungan.

Contoh Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-2

Kelompok	Manfaat	+ / 0 / -	Biaya	+ / 0 / -
Pemerintah	- Penerimaan pajak - Impor	+ -	- Biaya operasional - Kemungkinan penyimpangan	+ +
Industri Kulit			- Keuntungan - Kebebasan pengambilan keputusan	- -
Industri Hilir	- Biaya bahan baku - Penyerapan tenaga kerja	- +	Dorongan untuk efisiensi	-
Peternak			Harga kulit	-
Konsumen	Harga produk akhir	-		

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Langkah 2 : Menentukan siapa yang menanggung biaya.

Pastikan untuk mengklarifikasi kepada pihak yang diperkirakan akan menanggung biaya apakah mereka setuju dengan yang diperkirakan, alasan kesetujuan dan ketidaksetujuan serta apa usulan mereka.

Pemerintah akan menanggung biaya operasional dari penerapan pajak ekspor

Contoh Analisis Manfaat dan Biaya Alternatif-2

Kelompok	Manfaat	+ / 0 / -	Biaya	+ / 0 / -
Pemerintah	- Penerimaan pajak - Impor	+ -	- Biaya operasional - Kemungkinan penyimpangan	+ +
Industri Kulit			- Keuntungan - Kebebasan pengambilan keputusan	- -
Industri Hilir	- Biaya bahan baku - Penyerapan tenaga kerja	- +	Dorongan untuk efisiensi	-
Peternak			Harga kulit	-
Konsumen	Harga produk akhir	-		

Keterangan: + = meningkat; - = berkurang; 0 = tidak berubah.

Peternak akan menanggung beban biaya atau kerugian karena penurunan harga kulit yang disebabkan penerapan pajak ekspor

Langkah 3 : Memutuskan bagaimana cara mengukur biaya.

Pilih indikator untuk mengukur biaya dari tahun ke tahun selama rentang waktu yang ditentukan.

Manfaat dan biaya bila Retribusi SIUP sesuai Permendag 9/2006			
Jenis Manfaat/Biaya	Opsi # 2	Kondisi saat ini	Manfaat/biaya
Manfaat			
1. Peningkatan PAD (Rp)	69,250,000	8,880,000	60,370,000
2. Peningkatan Pendapatan Biro Jasa (Rp)	64,800,000	44,400,000	20,400,000
3. Landasan hukum bagi Pemda			
Sub Total			80,770,000
Biaya			
1. Biaya administrasi (Rp)	154,092,000	84,796,000	69,296,000
2. Biaya administrasi (retribusi) ijin (Rp)	69,250,000	8,880,000	60,370,000
3. Biaya lain dalam mengurus ijin (Rp)	64,800,000	44,400,000	20,400,000
4. Pengurangan TK [1] (Rp)	5,241,600,000	6,000,000,000	758,400,000
5. Tingkat pendaftaran menurun	648	888	-240
Sub Total			908,466,000
Manfaat/(Biaya) Neto (Rp)			-827,696,000

Salah satu indikator untuk mengukur biaya bagi pemerintah adalah biaya administrasi

Langkah 4 : Menetapkan data dasar untuk perbandingan (baseline).

Perkirakan apa yang akan terjadi terhadap berbagai indikator yang digunakan seandainya peraturan perundang-undangan tidak diterapkan (keadaan *status quo*). Perkiraan ini akan menjadi dasar perbandingan untuk melihat pengaruh diterapkannya suatu peraturan perundang-undangan. Dalam banyak kasus, keadaan sebelum diterapkannya peraturan perundang-undangan dapat digunakan sebagai *baseline*. Namun tidak jarang, lebih masuk akal jika diperkirakan kondisi tidak akan tetap seperti sekarang seandainya peraturan perundang-undangan tidak diterapkan. Kondisi dapat menjadi lebih buruk atau lebih baik dari kondisi sekarang jika peraturan perundang-undangan tidak diterapkan. Pemahaman tentang *baseline* dalam analisis biaya sama persis dengan pemahaman *baseline* dalam analisis manfaat sebagaimana sudah dijelaskan sebelumnya.

Langkah 5 : Memperkirakan apa yang akan terjadi.

Prediksi bagaimana masing-masing indikator akan berubah dengan berjalannya waktu jika peraturan perundang-undangan diterapkan.

Kondisi status quo atau kondisi di mana peraturan perundang-undangan yang menjadi alternatif tidak diterapkan

Manfaat dan biaya bila Retribusi SIUP sesuai Permendag 9/2006			
Jenis Manfaat/Biaya	Opsi # 2	Kondisi saat ini	Manfaat/biaya
Manfaat			
1. Peningkatan PAD (Rp)	69,250,000	8,880,000	60,370,000
2. Peningkatan Pendapatan Biro Jasa (Rp)	64,800,000	44,400,000	20,400,000
3. Landasan hukum bagi Pemda			
Sub Total			80,770,000
Biaya			
1. Biaya administrasi (Rp)	154,092,000	84,796,000	69,296,000
2. Biaya administrasi (retribusi) ijin (Rp)	69,250,000	8,880,000	60,370,000
3. Biaya lain dalam mengurus ijin (Rp)	64,800,000	44,400,000	20,400,000
4. Pengurangan TK [1] (Rp)	5,241,600,000	6,000,000,000	758,400,000
5. Tingkat pendaftaran menurun	648	888	-240
Sub Total			908,466,000
Manfaat/(Biaya) Neto (Rp)			-827,696,000

Memperkirakan apa yang akan terjadi: Apabila peraturan perundang-undangan baru diterapkan Pemerintah akan mengeluarkan biaya sebesar Rp. 154,092 juta, sehingga tambahan biaya yang harus dikeluarkan adalah sebesar Rp. 69,296 juta.

Langkah 6 : Menerjemahkan ke dalam unit yang sama.

Usahakan semaksimal mungkin untuk mengkonversi beberapa atau seluruh indikator biaya yang digunakan ke dalam unit yang sama sehingga dapat dibandingkan.

Langkah 7: Meringkas hasil yang diperoleh untuk masing-masing alternatif.

Sebutkan biaya yang ditanggung, oleh siapa, kapan, dan bagaimana jika dibandingkan dengan *baseline*.

3. Biaya bagi Konsumen, Produsen dan Pemerintah

Secara umum, biaya dapat dibedakan menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu biaya bagi konsumen, produsen (dunia usaha), dan pemerintah. Paparan singkat untuk masing-masing kelompok biaya tersebut dipaparkan sebagai berikut.

Biaya bagi Konsumen

Banyak peraturan perundang-undangan yang mempengaruhi harga, kualitas atau ketersediaan barang bagi konsumen. Pengaruh-pengaruh ini harus dikaji secara hati-hati karena biasanya konsumen tidak terlalu tertarik untuk mengekspresikan kepentingannya. Sebagai contoh, misalnya, peraturan akan mengakibatkan naiknya harga sebesar Rp.100 untuk barang yang berharga Rp.25.000. Jika barang tersebut dibeli sekali dalam 1 (satu) bulan oleh sejumlah 5 (lima) juta konsumen, maka kenaikan biaya total yang ditanggung oleh setiap konsumen hanya Rp.1.200 dalam setahun, sehingga secara individual hal tersebut tidak akan begitu memberatkan. Akan tetapi jika dilihat pengaruh total terhadap konsumen, maka angkanya akan menjadi sangat besar yaitu Rp. 6 milyar dalam setahun.

Pada contoh di atas, masing-masing konsumen kemungkinan besar tidak akan tertarik untuk mempermasalahkan peraturan tersebut karena biaya yang harus ditanggung tidak terlalu besar dibandingkan kerepotan dalam memperjuangkan dibatalkannya peraturan tersebut. Tetapi dari sudut pandang masyarakat secara keseluruhan, masuk akal jika peraturan tersebut dipertanyakan karena biaya totalnya yang relatif tinggi. Dalam kasus seperti ini di mana konsumen secara individual tidak begitu peduli, pemerintah harus memastikan bahwa kepentingan masyarakat secara keseluruhan dipertimbangkan dalam pengambilan keputusan.

Mengevaluasi pengaruh peraturan perundang-undangan terhadap konsumen bisa agak mengecoh karena konsumen biasanya merespon perubahan harga dan ketersediaan barang secara ekonomi, bukan politik. Mereka tidak menyatakan ketidaksetujuan mereka dengan turun ke jalan tetapi dengan membeli barang tersebut lebih sedikit dan beralih ke barang substitusi. Dalam kasus yang lebih ekstrim, mereka mungkin akan melakukan penyelundupan atau menghindar dari pajak. Oleh karena itu harus benar-benar diperhitungkan berbagai kemungkinan reaksi konsumen untuk setiap alternatif yang dipertimbangkan.

Biaya bagi Produsen (Dunia Usaha)

Suatu peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah dapat mempengaruhi, baik secara langsung maupun tidak langsung, kemampuan suatu perusahaan untuk tetap beroperasi, membuat perencanaan, dan tumbuh. Sangat sulit untuk membayangkan, misalnya, bagaimana pasar keuangan dapat beroperasi tanpa aturan yang ditetapkan dan diawasi oleh pemerintah. Selain itu, berbagai peraturan perundang-undangan yang membebani dunia usaha mungkin diperlukan jika berbagai peraturan perundang-undangan tersebut secara efektif dapat membantu pencapaian tujuan-tujuan sosial seperti masalah kesehatan, keamanan atau kualitas lingkungan

yang lebih baik. Namun demikian, cara pencapaian tujuan-tujuan sosial tersebut harus diupayakan agar mempunyai pengaruh negatif yang minimal terhadap dunia usaha karena masyarakat yang ingin dilindungi oleh pemerintah membutuhkan dunia usaha dalam menyerap angkatan kerja dan memberikan pendapatan.

Oleh karena itu, perlu diperhatikan apakah suatu peraturan perundang-undangan akan menyebabkan dunia usaha kesulitan atau tidak dalam menjalankan usahanya. Harus hati-hati pula jika tuntutan peraturan perundang-undangan yang baru akan mengganggu efisiensi produksi. Selain itu, harus juga dipertimbangkan apakah peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan dapat menyebabkan dunia usaha semakin sulit untuk menghasilkan produk baru yang diminta oleh konsumen atau meningkatkan produk yang ada. Hal lain yang harus diperhatikan adalah apakah campur tangan pemerintah akan meningkatkan biaya produksi dunia usaha di Indonesia sehingga secara relatif menjadi kurang kompetitif dibandingkan dengan dunia usaha di negara pesaing. Berikut ini merupakan daftar periksa/*check list* untuk melihat biaya terhadap produsen (dunia usaha).

Check list untuk melihat biaya terhadap dunia usaha:

- Apakah peraturan perundang-undangan akan mempengaruhi efisiensi dan kemampuan meningkatkan produktivitas?
- Apakah peraturan perundang-undangan akan mempengaruhi kemampuan inovasi dan adaptasi dengan kondisi pasar (permintaan di masa mendatang)?
- Apakah peraturan perundang-undangan akan menyebabkan perusahaan di Indonesia terbebani dengan tuntutan yang tidak dihadapi pesaing di luar negeri?
- Apakah peraturan perundang-undangan menyebabkan tingkat persaingan antar perusahaan menurun?

Biaya bagi Pemerintah

Banyak alternatif peraturan perundang-undangan yang menuntut pemerintah mengalokasikan dana untuk mengimplementasikan peraturan perundang-undangan tersebut. Dana tersebut dibutuhkan untuk menutupi biaya administrasi, biaya pelaksanaan, dan biaya untuk perlengkapan agar peraturan perundang-undangan tersebut dapat dijalankan. Biaya-biaya ini juga tetap harus diperkirakan sifatnya adalah biaya pemulihan (*cost recovery*), dimana misalnya pengguna fasilitas diharuskan untuk membayar. Besarnya penerimaan dari pembayaran tersebut dapat dimasukkan dalam manfaat.

Check list panduan menulis RIA pada tahapan identifikasi manfaat dan biaya:

- Siapa yang diuntungkan dan dirugikan oleh masing-masing alternatif peraturan perundang-undangan? (publik, swasta, pemerintah, produsen, konsumen, dan lain-lain)
- Apa bentuk manfaat yang diterima dan biaya yang ditanggung oleh masing-masing pihak yang terkena pengaruh diterapkannya peraturan perundang-undangan dan bagaimana masing-masing manfaat dan biaya tersebut dapat diukur?
- Berapa besarnya masing-masing manfaat dan biaya tersebut di atas dibandingkan dengan baseline yang digunakan? (ukuran kuantitatif atau kualitatif).
- Dengan memperhitungkan seluruh manfaat dan biaya, baik yang dapat dikuantifikasi ataupun tidak, apakah manfaat masing-masing alternatif melebihi biayanya, atau sama, atau sebaliknya?
- Untuk semua alternatif yang layak (manfaat melebihi biaya) alternatif mana yang memiliki rasio manfaat biaya yang tertinggi?

B. Cara Pengukuran Manfaat dan Biaya

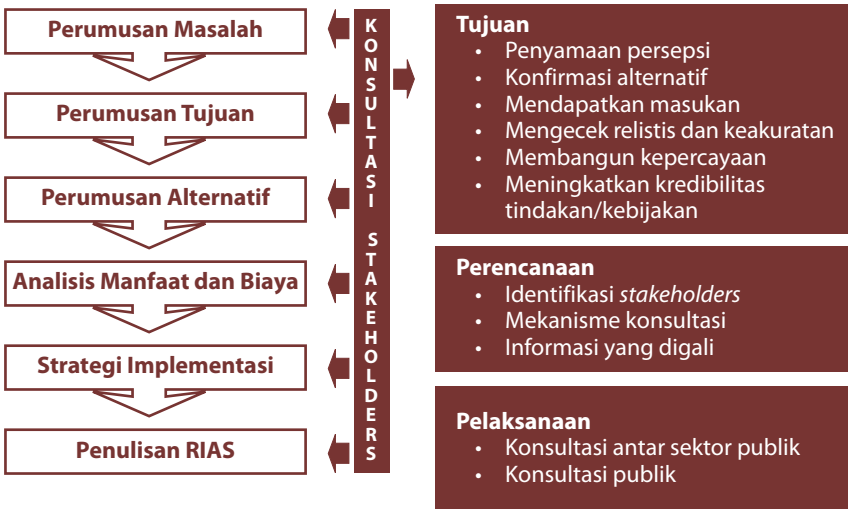
Analisis manfaat dan biaya memegang peranan penting dalam memeriksa ulang (*review*) suatu peraturan perundang-undangan. Tahapan ini menjadi penting karena hasil analisisnya akan dijadikan dasar utama pengambilan keputusan mengenai alternatif mana yang akan dipilih untuk mencapai tujuan yang sudah ditentukan. Analisis manfaat dan biaya dilakukan untuk semua alternatif yang sudah dirumuskan pada tahap sebelumnya. Setelah semua alternatif dianalisis manfaat dan biayanya, kemudian dilakukan perbandingan antar alternatif sehingga dapat diketahui alternatif mana yang mempunyai manfaat bersih paling besar.

Tiga cara pengukuran manfaat dan biaya, yaitu:

1. Pengukuran secara kualitatif
2. Pengukuran secara kuantitatif tanpa mendasarkan pada satuan mata uang (non rupiah)
3. Pengukuran secara kuantitatif berdasarkan satuan mata uang (rupiah)

Idealnya, pengukuran semua manfaat dan biaya dalam bentuk kuantitatif. Hal ini untuk mempermudah dalam melakukan analisis karena nilai manfaat dan biaya dapat dibandingkan secara langsung berdasarkan besaran angka kuantitatif tersebut. Pada prakteknya, tidak semua manfaat dan biaya bisa dikuantifikasi. Oleh karena itu, perpaduan antara analisis manfaat dan biaya secara kualitatif dan kuantitatif bisa menjadi pilihan.

VI. KONSULTASI PEMANGKU KEPENTINGAN (STAKEHOLDERS)



Konsultasi merupakan langkah yang sangat penting dalam proses RIA. Langkah ini dilakukan dengan kesadaran bahwa pemerintah (tim RIA) tidak mempunyai informasi yang sempurna mengenai pihak yang akan menjadi bagian dari peraturan perundang-undangan, dampak peraturan perundang-undangan, bagaimana persepsi mereka terhadap permasalahan yang ingin dipecahkan, apa yang mereka kehendaki, dan apa kemungkinan yang akan terjadi seandainya peraturan perundang-undangan diberlakukan. Dalam proses RIA, konsultasi dengan pihak yang terkait (*stakeholders*) menempati posisi yang unik dan sistemik karena perlu dilakukan pada setiap tahapan.

A. Tujuan Proses Konsultasi

Secara umum, tujuan dilakukan konsultasi kepada pihak-pihak yang diperkirakan terkait dengan suatu peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. *Mendalami masalah dan mengklarifikasi persepsi regulator* (Tim RIA). Dengan konsultasi, dapat dipelajari lebih dalam mengenai permasalahan yang sebenarnya terjadi dan akar permasalahan penyebab terjadinya masalah tersebut. Pada tahap ini dapat diklarifikasi apakah Tim RIA dan masyarakat telah mempunyai persepsi yang sama terhadap masalah yang akan dipecahkan. Tidak jarang, sesuatu yang dianggap masalah oleh Tim RIA sebenarnya bukan merupakan masalah bagi masyarakat, atau tingkat keseriusan masalah bagi pihak yang terkena peraturan perundang-undangan tidak sebesar yang diperkirakan.

2. *Memperkaya dan mengkonfirmasi alternatif pemecahan.* Masukan dari pihak terkait dapat memperkaya alternatif pemecahan masalah dengan solusi-solusi yang mungkin belum terpikirkan sebelumnya. Sebaliknya, berdasarkan masukan dari pihak terkait, alternatif solusi yang telah dirumuskan juga dapat disaring mana yang dapat dioperasikan secara layak di lapangan, sehingga tidak perlu membuang energi untuk mengevaluasi alternatif yang secara jelas tidak layak untuk dipertimbangkan.
3. *Mendapatkan masukan untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan dalam peraturan perundang-undangan.* Masukan dari pihak-pihak yang berbeda kepentingan akan sangat berguna untuk menyeimbangkan berbagai kepentingan dalam peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan. Suatu aturan biasanya jarang yang mampu menyenangkan semua pihak. Selalu ada pihak yang diuntungkan dan ada pihak yang dirugikan. Proses konsultasi dapat menggali berbagai kepentingan yang berbeda tersebut dan mengakomodasikannya semaksimal mungkin dalam peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan.
4. *Memeriksa kerealistisan dan keakuratan perkiraan manfaat dan biaya.* Pada tahap analisis manfaat dan biaya setiap alternatif solusi, konsultasi akan membantu Tim RIA untuk memeriksa kerealistisan dan keakuratan perkiraan biaya dan manfaat yang telah dilakukan.
5. *Mendapatkan masukan mengenai apa yang akan terjadi seandainya peraturan perundang-undangan diterapkan.* Konsultasi akan memberikan masukan perkiraan apa yang akan terjadi seandainya suatu peraturan perundang-undangan diterapkan. Perkiraan ini berguna untuk meminimumkan risiko yang belum diperhitungkan sebelumnya.
6. *Memeriksa keterkaitan dengan peraturan perundang-undangan lain agar tidak tumpang tindih dan kontradiktif.* Dalam hal suatu aturan hanya mengatur atau memecahkan masalah secara parsial, konsultasi akan memberikan masukan mengenai keterkaitan peraturan perundang-undangan tersebut dengan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan masalah yang sama. Hal ini akan mencegah terjadinya tumpang tindih yang tidak perlu untuk memecahkan masalah yang sama, atau bahkan terjadi kontradiksi antara satu peraturan perundang-undangan dengan peraturan perundang-undangan lain.
7. *Membangun tingkat penerimaan terhadap peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan.* Dengan diakomodasinya berbagai kepentingan semaksimal mungkin, diharapkan tingkat penerimaan terhadap peraturan perundang-undangan menjadi lebih besar, atau paling tidak tingkat penerimaan

dapat diramalkan sebelumnya.

8. *Meningkatkan kredibilitas peraturan perundang-undangan.* Konsultasi akan meningkatkan kredibilitas peraturan perundang-undangan yang dirumuskan, karena peraturan perundang-undangan ini tidak hanya dirumuskan di belakang meja. Walaupun suatu peraturan perundang-undangan tersebut tidak dapat menyenangkan semua pihak, namun proses konsultasi paling tidak menunjukkan bahwa kepentingan sebagian besar masyarakat sudah diperhitungkan dan akibat buruk dari peraturan perundang-undangan tersebut sudah diantisipasi.

B. Perencanaan Konsultasi

Rencana konsultasi harus dipersiapkan secara tertulis di luar proses RIA. Rencana ini harus dianggap sebagai dokumen yang fleksibel yang selalu dapat diubah sesuai dengan perkembangan informasi yang diperoleh dari *stakeholders*.

Rencana konsultasi harus mencakup:

1. Identifikasi pihak yang akan dikonsultasi
2. Mekanisme konsultasi
3. Identifikasi informasi yang akan dicari selama konsultasi

1. Identifikasi pihak yang dikonsultasi

Sebuah rencana konsultasi perlu dimulai dengan identifikasi ahli, pihak terkait, dan anggota masyarakat yang akan dikonsultasi selama proses RIA. Tim RIA harus mengidentifikasi secara terpisah kelompok yang secara signifikan akan dipengaruhi oleh peraturan perundang-undangan yang akan diterapkan. Kelompok yang akan terpengaruh oleh suatu aturan biasanya dapat dikelompokkan menjadi:

- ❑ *Pemerintah*; dapat dipisahkan menjadi pemerintah pusat dan pemerintah daerah.
- ❑ *Konsumen*; dapat dibagi menjadi kelompok berdasarkan daerah yang berbeda (misalnya kota dan desa), provinsi yang berbeda, kelompok berdasarkan umur, bahasa, budaya, *gender*, tingkat pendapatan, dan lain-lain.
- ❑ *Produsen (bisnis)*; dapat dibagi menjadi kelompok berdasarkan skala usaha (besar, menengah dan kecil), importir dan eksportir, Penanaman Modal Asing dan Penanaman Modal Dalam Negeri, jenis usaha, dan lain-lain.

Pertanyaan untuk mengidentifikasi pihak yang dikonsultasi:

- Kepada siapa peraturan perundang-undangan ditujukan?
- Siapa yang akan dirugikan secara tidak langsung (perusahaan pada industri yang terkait, konsumen, atau siapapun yang pada akhirnya ikut membayar sebagian biaya dari peraturan perundang-undangan)?
- Siapa yang mendapatkan manfaat (perusahaan pada industri yang terkait, konsumen, atau siapapun yang mendapat manfaat dari peraturan perundang-undangan)?
- Siapa yang mempunyai keahlian dalam masalah yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang sedang dirumuskan? (untuk mendengarkan pendapat mengenai kondisi masalah yang dihadapi dan memperoleh masukan mengenai upaya untuk mengatasi masalah yang berkaitan dengan peraturan perundang-undangan yang sedang dirumuskan)

2. Mekanisme konsultasi

Konsultasi dengan pihak terkait dapat dilakukan dengan berbagai mekanisme baik formal maupun informal. Pilihan metode yang dapat dilakukan antara lain:

- Publikasi *draft peraturan perundang-undangan* dengan permohonan untuk memberikan masukan terhadap *draft* tersebut.
- Publikasi *draft Laporan RIA/Regulatory Impact Assessment Statement (RIAS)* baik di internet maupun surat kabar dengan permohonan kepada pembaca untuk memberikan masukan melalui email maupun surat tertulis yang dikirim ke alamat Tim RIA.
- Pertemuan dengan pengamat ahli, pihak yang akan terkena akibat peraturan perundang-undangan, dan masyarakat umum. Pertemuan tersebut dapat dilakukan dalam berbagai bentuk seperti pertemuan kecil informal atau formal, dan pertemuan besar seperti seminar dan simposium.
- Penunjukan badan konsultasi yang terus menerus dikonsultasi selama proses RIA.
- Survei atau *polling* persepsi atau pilihan masyarakat melalui angket, wawancara atau melalui telepon.
- Dialog interaktif melalui media masa seperti radio dan televisi lokal.

3. Identifikasi informasi yang akan dicari selama konsultasi

Sebuah rencana konsultasi harus didasarkan pada informasi yang diperlukan untuk mendukung setiap langkah RIA. Setiap RIA memerlukan fakta dan informasi yang berhubungan dengan persepsi terhadap masalah, kemampuan pemerintah untuk mengatasinya, pilihan peraturan perundang-undangan atau non-peraturan perundang-undangan yang dapat digunakan, dan seterusnya. Dalam kasus tertentu di mana analisis manfaat dan biaya harus dilakukan secara penuh, informasi kuantitatif yang rinci sangat diperlukan. Umumnya, data yang diperlukan tidak seluruhnya tersedia. Oleh karena itu, tim RIA harus mencoba mendapatkan data tersebut dengan cara konsultasi dengan kelompok-kelompok yang relevan. Kadang-kadang untuk mendapatkan data tersebut harus dilakukan survey, walaupun survey seperti ini mungkin tidak sepenuhnya dapat disebut sebagai konsultasi karena responden tidak diberikan informasi mengenai draft peraturan perundang-undangan yang sedang dianalisis. Secara ringkas, informasi yang akan dicari selama konsultasi adalah:

- Informasi kualitatif dan sumbernya.
- Data kuantitatif dan sumbernya.
- Data yang diperlukan tapi diperkirakan tidak tersedia, perlu dilakukan survei dan wawancara.

C. PELAJARAN DARI PENGALAMAN NEGARA LAIN

Konsultasi dalam konteks RIA tidak selalu mudah. Banyak orang dan kelompok yang tidak mempercayai pemerintah secara umum atau suatu departemen dan lembaga secara khusus. Pada mulanya, kelompok-kelompok terkait mungkin belum mempunyai banyak pengalaman terlibat dalam proses RIA dan tidak begitu memahami bagaimana informasi yang mereka berikan akan diperlakukan. Oleh karena itu, perlu terlebih dahulu dibangun rasa saling percaya sehingga kelompok-kelompok terkait tersebut dengan sukarela mau berpartisipasi secara penuh dalam proses RIA.

Ada beberapa pelajaran yang dapat diambil dari pengalaman negara-negara *Organization for Economic Cooperation and Development* (OECD) dalam melakukan proses konsultasi untuk RIA. Secara ringkas, pelajaran yang dapat diambil adalah bahwa konsultasi perlu dijadikan proses interaktif yang terjadi sepanjang pelaksanaan RIA. Beberapa pelajaran yang perlu diperhatikan adalah:

- Konsultasi harus dimulai sesegera mungkin.
- Partisipasi konsultasi harus diberi informasi tentang *draft* peraturan perundang-undangan dan RIA yang sedang dilakukan sedini mungkin.
- Dilakukan dengan berbagai mekanisme dan jangan cepat putus asa.
- Terlebih dahulu membuat perencanaan dengan dokumen perencanaan yang bersifat dinamis. Rencana konsultasi harus memuat identifikasi tenaga ahli, pemangku kepentingan/*stakeholders*, masyarakat umum yang akan diundang untuk dikonsultasi, dan informasi yang akan digali dari masing-masing pihak
- Tim RIA harus proaktif dalam menemukan orang/kelompok yang relevan untuk berpartisipasi dalam konsultasi.
- Merancang dialog yang berkelanjutan untuk membangun rasa saling percaya.
- Konsultasi diusahakan bersifat interaktif.
- Proses konsultasi harus transparan. Mereka yang berpartisipasi dan bagaimana mereka berpartisipasi harus menjadi informasi yang dapat diakses oleh publik selama proses RIA berlangsung dan dilaporkan dalam Laporan RIA/RIA *Statement* (RIAS).

Prinsip Kunci Proses Konsultasi:

- Tujuan umum konsultasi adalah untuk mengumpulkan informasi, meningkatkan penerimaan, dan peningkatan kredibilitas peraturan perundang-undangan.
- Dilakukan dengan berbagai mekanisme
- Terlebih dahulu membuat perencanaan dengan dokumen perencanaan yang bersifat dinamis. Rencana konsultasi harus memuat identifikasi tenaga ahli, *stakeholders*, masyarakat umum yang akan diundang untuk dikonsultasi, dan informasi yang akan digali dari masing-masing pihak.
- Konsultasi diusahakan bersifat interaktif.
- Menyusun kriteria kecakapan informasi

Pertanyaan untuk Memandu Proses Konsultasi:

- Pihak mana saja yang dikonsultasi? (individual, kelompok, asosiasi, lembaga, dan lain-lain).
- Apa mekanisme yang digunakan? (pertemuan langsung, publikasi *paper*, seminar, dan lain-lain).
- Apa hasil yang diperoleh dan bagaimana peraturan perundang-undangan berubah akibat hasil konsultasi tersebut?
- Siapa pihak yang belum menerima/mendukung dan apa argumen mereka?
- Siapa pihak yang belum dikonsultasi dan kenapa belum?

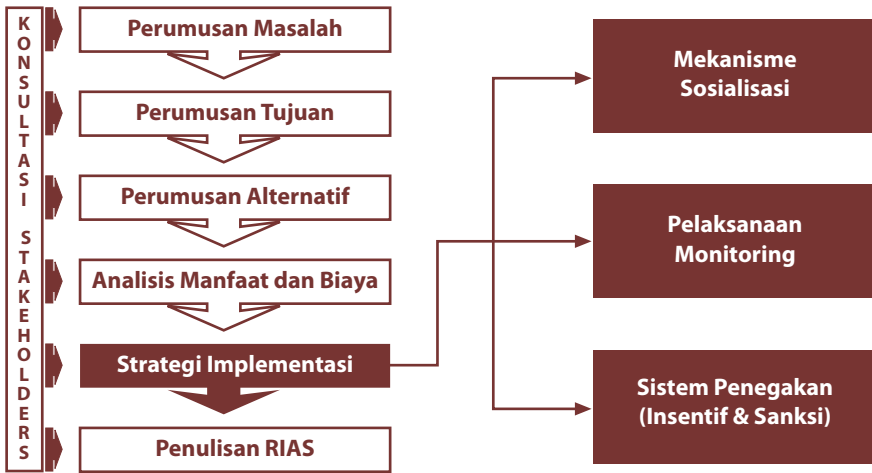
Form Isian Konsultasi *Stakeholders*

Nama Peraturan Perundang-undangan	
Bentuk Kegiatan	
Tujuan	
Output	
Target Konsultasi	
Jumlah Peserta	
Waktu dan Tempat	
Nara Sumber	
Fasilitator/Moderator	
Metode	
Hasil Konsultasi	

Contoh Pengisian Form Konsultasi Pemangku Kepentingan/*Stakeholders*

Nama Peraturan Perundang-undangan	Izin HO
Bentuk Kegiatan	Workshop
Tujuan	Menerima input dari peserta workshop mengenai revisi peraturan perundang-undangan yang akan diusulkan
Output	Berbagai input dari peserta workshop terkait dengan usulan revisi peraturan perundang-undangan tersebut
Target Konsultasi	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pakar terkait 2. Dinas, Instansi, Lembaga, Badan dan Kantor terkait 3. Kelompok Pengusaha terkait 4. Kelompok Masyarakat terkait 5. Media Massa
Jumlah Peserta	50 orang
Waktu dan Tempat	...
Nara Sumber	...
Fasilitator/Moderator	...
Metode	Pemaparan dan Diskusi
Hasil Konsultasi	...

VII. STRATEGI IMPLEMENTASI



A. MEKANISME SOSIALISASI

Mekanisme sosialisasi suatu peraturan perundang-undangan menjadi sangat penting untuk direncanakan dalam strategi implementasi. Sosialisasi mengenai peraturan perundang-undangan yang akan diimplementasikan memegang peranan yang penting dalam keberhasilan implementasi sebuah peraturan perundang-undangan. Tidak jarang, sebuah peraturan perundang-undangan yang sudah direncanakan dengan sangat matang, ternyata pada saat implementasi tidak sesuai dengan yang diharapkan karena minimnya proses sosialisasi. Oleh karena itu, perencanaan sosialisasi yang matang sangat diperlukan untuk mendukung suksesnya implementasi sebuah peraturan perundang-undangan.

Mekanisme sosialisasi, misalnya, dapat dilakukan dengan melakukan rapat kerja 1 (satu) hari. Namun untuk hal-hal yang sangat teknis, mungkin rapat kerja 1 (satu) hari tidak cukup untuk melakukan sosialisasi kepada kelompok target. Oleh karena itu, jika diperlukan proses agar suatu peraturan perundang-undangan bisa diterapkan secara penuh, maka masa transisi ini harus dimasukkan dan diantisipasi dalam mekanisme sosialisasi pada strategi implementasi.

B. PELAKSANAAN MONITORING

Keberhasilan sebuah peraturan perundang-undangan ditentukan oleh strategi yang digunakan untuk mengimplementasikannya. Peraturan perundang-undangan sebagus

apapun tidak akan ada gunanya jika tidak berhasil diimplementasikan atau diterapkan dengan baik di lapangan.

Tingkat keberhasilan penerapan akan mempengaruhi seberapa besar manfaat yang diperkirakan akan dapat terealisasi. Kebanyakan *draft* peraturan perundang-undangan mengasumsikan, paling tidak secara implisit, bahwa tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang telah disetujui adalah 100%. Dalam banyak kasus asumsi tersebut tentu saja tidak realistis. Akan selalu ada, sekecil apapun, tingkat ketidakpatuhan terhadap aturan tersebut. Besar kecilnya kepatuhan/ketidakpatuhan terhadap suatu aturan biasanya sangat tergantung kepada sumberdaya yang dicurahkan untuk mengimplementasikan aturan tersebut.

Dalam analisis RIA, perkiraan persentase tingkat kepatuhan ini harus diperhitungkan. Alternatif yang mempunyai jumlah manfaat yang besar namun diperkirakan tingkat kepatuhannya kecil dapat saja terkalahkan oleh alternatif yang jumlah manfaatnya lebih kecil tetapi diperkirakan mempunyai tingkat kepatuhan yang lebih besar. Dalam hal ini, tim RIA harus hati-hati dalam membandingkan alternatif yang bersifat peraturan perundang-undangan dengan non-peraturan perundang-undangan.

Alternatif non-peraturan perundang-undangan cenderung mempunyai sifat yang lebih disukai karena cenderung tidak ada pemaksaan, dan biaya implementasinya bagi pemerintah relatif kecil atau bahkan tidak ada. Akan tetapi perlu diperhitungkan bahwa tingkat kemungkinan berhasilnya juga bisa sangat kecil. Oleh karena itu sering ditemukan *trade-off* antara persentase tingkat kepatuhan dengan besar biaya yang harus dikeluarkan oleh pemerintah dalam menerapkan suatu peraturan perundang-undangan.

Karena proses implementasi tidak semudah yang diasumsikan, sehingga perlu dirumuskan strategi implementasi untuk memaksimalkan tingkat kepatuhan. Faktor-faktor yang harus dijadikan fokus perhatian dalam perumusan strategi implementasi adalah:

- ❑ Mekanisme penerapan yang dapat digunakan untuk alternatif terpilih, berdasarkan pada:
 - Analisis kemungkinan alasan-alasan untuk ketidakpatuhan;
 - *Review* daftar berbagai kemungkinan mekanisme penerapan untuk masing-masing alternatif peraturan perundang-undangan maupun non-peraturan perundang-undangan.

- ❑ Efektivitas biaya masing-masing alternatif mekanisme penerapan, yang didasarkan pada:
 - Tingkat kepatuhan yang dapat diharapkan untuk masing-masing alternatif mekanisme;

- Biaya yang harus ditanggung pemerintah untuk masing-masing alternatif mekanisme;
- Biaya yang harus ditanggung dunia usaha dan konsumen untuk masing-masing mekanisme.

Berdasarkan pengalaman negara yang telah melaksanakan RIA, ada 3 (tiga) penjelasan yang sering digunakan sebagai alasan ketidakpatuhan:

- Tingkat “pengetahuan dan pemahaman” kelompok yang dijadikan target peraturan perundang-undangan terhadap peraturan perundang-undangan yang akan dijalankan;
- Tingkat “kemauan” kelompok target untuk mematuhi baik karena insentif ekonomi, kesadaran sebagai warga negara yang baik, penerimaan terhadap tujuan peraturan perundang-undangan, atau tekanan dari pihak regulator; dan
- Tingkat “kemampuan” kelompok target dalam memenuhi tuntutan peraturan perundang-undangan.

1. Melakukan Analisis Manfaat

Manfaat dari suatu peraturan perundang-undangan yang akan diusulkan adalah berbagai kebaikan yang muncul dari penerapan peraturan perundang-undangan tersebut. Seringkali manfaat digambarkan dalam bentuk pengurangan atau hilangnya suatu masalah yang menjadi dasar dirumuskannya peraturan perundang-undangan tersebut. Manfaat kadang-kadang muncul secara tidak langsung. Usulan peraturan perundang-undangan dapat menghasilkan efek samping yang dikehendaki ataupun tidak, yang dapat menguntungkan ataupun merugikan.

Langkah-langkah dalam menganalisis manfaat setiap alternatif solusi adalah sebagai berikut:

Langkah 1: Mengidentifikasi Manfaat

Mengidentifikasi kelebihan atau manfaat yang akan terjadi atau dirasakan jika menerapkan masing-masing alternatif berupa jenis manfaat dan tingkatan manfaat. Beberapa contoh manfaat adalah:

- Kecelakaan kerja berkurang
- Harga bagi konsumen lebih rendah
- Penerimaan pemerintah meningkat
- Birokrasi lebih pendek
- Pajak yang harus ditanggung lebih rendah

Melakukan konsultasi dengan pihak-pihak yang terkait dengan peraturan yang akan diterapkan, akan membantu melengkapi daftar manfaat yang potensial. Hal yang penting untuk diingat dalam mengidentifikasi manfaat adalah bahwa semua peraturan dimaksudkan untuk melakukan perubahan ke arah yang lebih baik. Sesuatu yang belum terjadi sekarang harus terjadi di masa yang akan datang, atau sesuatu yang negatif yang sedang berlangsung sekarang harus berhenti di masa yang akan datang. Hal yang harus dilakukan adalah mencari cara bagaimana mengukur perubahan-perubahan tersebut.

Ketika sebuah peraturan perundang-undangan diimplementasikan, diperlukan mekanisme monitoring yang efektif untuk memonitor pelaksanaan peraturan perundang-undangan tersebut. Hal ini sangat diperlukan untuk mengetahui apakah peraturan perundang-undangan tersebut sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, dan juga sekaligus untuk memperoleh informasi mengenai tingkat kepatuhan masyarakat dan pihak terkait terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.

Untuk kegiatan monitoring, perlu ditetapkan:

- Siapa yang akan melakukan dan siapa yang bertanggung jawab terhadap kegiatan monitoring.
- Frekuensi kegiatan monitoring serta bagaimana tata cara melaporkan hasil monitoring.
- Mekanisme umpan balik (*feedback*) untuk mendokumentasikan berbagai keluhan (*complaints*) dari pemangku kepentingan yang terkena peraturan perundang-undangan untuk diinformasikan kepada pembuat kebijakan.

C. INSENTIF DAN SANKSI

Beberapa jenis mekanisme yang dapat digunakan untuk meningkatkan derajat kepatuhan adalah mempertimbangkan kemungkinan penggunaan imbalan dan insentif untuk kepatuhan secara sukarela. Pilihan insentif yang dapat dipertimbangkan antara lain:

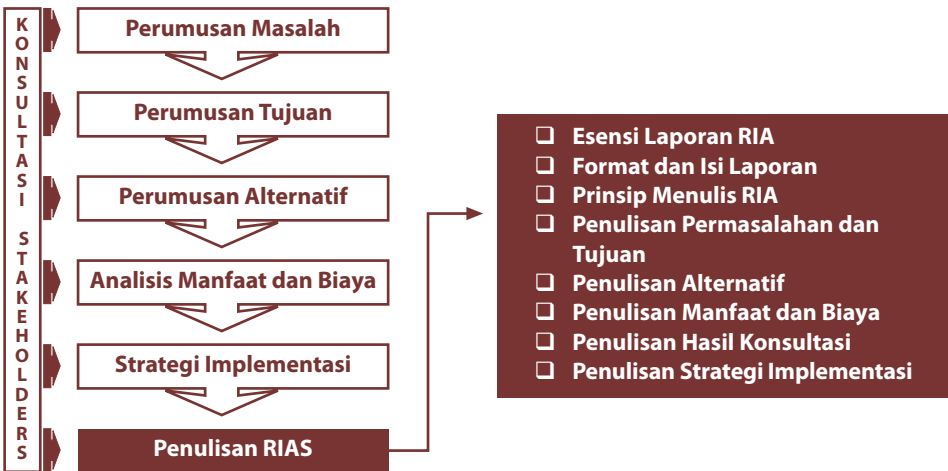
- Pengurangan jumlah pemeriksaan.
- Penawaran pemotongan terhadap penalti.
- Penyederhanaan terhadap perizinan bagi perusahaan yang mempunyai catatan baik dalam memenuhi berbagai ketentuan.
- Pemberian penghargaan berdasarkan tingginya tingkat kepatuhan.

Selain imbalan dan insentif yang disebutkan di atas, strategi untuk memaksa atau mendorong kelompok target mematuhi aturan yang akan diterapkan adalah melalui

penerapan sanksi dan penalti, dengan bentuk antara lain:

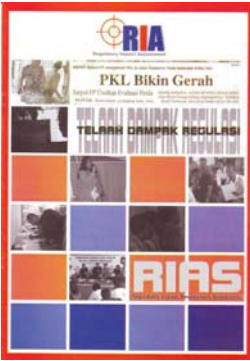
- Peringatan secara verbal ataupun tertulis.
- Tilang.
- Sanksi administrasi.
- Peningkatan beban peraturan perundang-undangan (seperti tuntutan pembuatan laporan yang lebih ketat, inspeksi yang lebih intensif, atau pengenaan tambahan biaya untuk tambahan pemeriksaan).
- Penalti keuangan.
- Pengumuman kepada publik tentang siapa saja pihak-pihak yang tidak patuh.
- Sanksi dalam hal perizinan (seperti skorsing, pencabutan, dan tidak dapat memperbaharui izin).
- Tuntutan pidana.

VIII. PENULISAN RIAS



A. ESENSI LAPORAN RIA

Laporan RIA atau *RIA Statement* (RIAS) adalah uraian mengenai hasil penelaahan dampak peraturan perundang-undangan dari usulan peraturan perundang-undangan yang tengah diajukan. RIAS diterbitkan bersama-sama dengan atau mendampingi peraturan perundang-undangan atau revisi peraturan perundang-undangan yang sedang diusulkan. Sebagai lampiran, RIA memberikan penjelasan, antara lain, mengenai mengapa peraturan perundang-undangan tersebut diterbitkan? Apa sasaran peraturan perundang-undangan? Alternatif (opsi) apa saja yang pernah dipertimbangkan? Bagaimana manfaat peraturan perundang-undangan tersebut dibandingkan biaya atau kerugiannya? Kemudian siapa saja yang telah diajak konsultasi?



Laporan RIA (RIAS) merupakan kontrak antara pemerintah dengan masyarakat. Laporan RIA (RIAS) membantu memastikan bahwa pemerintah telah menggunakan kewenangan (*power*) untuk membuat peraturan perundang-undangan dengan cara yang menghasilkan manfaat paling banyak bagi masyarakat. RIAS membantu proses konsultasi. RIAS menjelaskan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah, bagaimana masyarakat diajak konsultasi, dan apa komentar mereka.

RIAS memberikan informasi yang lebih baik kepada pemerintah (pengambil keputusan) maupun masyarakat. Dengan RIAS, pemerintah bisa melakukan koordinasi dalam pengambilan keputusan. Di pihak lain, masyarakat bisa melakukan evaluasi terhadap usulan peraturan perundang-undangan, menyampaikan pertanyaan dan komentar atas peraturan perundang-undangan.

Besar/kecil laporan RIAS harus disesuaikan dengan kompleksitas dan dampak peraturan perundang-undangan. Untuk peraturan perundang-undangan sederhana dengan dampak kecil, RIAS mungkin cukup disusun dalam 1-2 halaman laporan. Setiap langkah RIA barangkali cukup dijelaskan dalam satu atau dua paragraph. Sebaliknya, peraturan perundang-undangan yang kompleks dan berdampak besar mungkin memerlukan RIAS yang besar, mencapai 25-50 halaman. Pada RIAS semacam ini, setiap langkah RIA akan diberi penjelasan lengkap, kemudian analisis manfaat dan biaya dilampiri dengan perhitungan-perhitungan rinci.

B. FORMAT DAN ISI LAPORAN

Laporan RIA (RIAS) tidak mempunyai format standar. Laporan RIA (RIAS) dapat dibuat dalam berbagai format sesuai dengan kebutuhan penyusun. Namun demikian, RIAS pada umumnya mencakup bagian-bagian berikut:

- 1. Judul proposal rancangan peraturan perundang-undangan**
- 2. Tujuan dan hasil yang diharapkan**
 - Tujuan
 - Latar belakang
 - Rumusan masalah
 - Rasionalisasi pentingnya intervensi pemerintah
- 3. Konsultasi**
 - Antar lembaga pemerintahan
 - Konsultasi publik (*stakeholders*)
- 4. Alternatif Tindakan**

5. Manfaat dan biaya

- Sektor dan kelompok masyarakat yang terpengaruh
- Manfaat
- Biaya

6. Dampak terhadap Usaha Mikro, Kecil dan Menengah

7. Assessment persaingan

8. Strategi Implementasi: Penegakan, Sanksi dan Monitoring

Bagian 'tujuan dan hasil yang diharapkan' menjelaskan tujuan dikeluarkan sebuah tindakan/kebijakan/peraturan perundang-undangan, latar belakang munculnya kebijakan/peraturan perundang-undangan, rumusan permasalahan yang ada, risiko (*problem*) yang dapat terjadi jika masalah tersebut dibiarkan, dan menjelaskan kenapa tindakan pemerintah (membuat peraturan perundang-undangan) diperlukan. Selain itu, bagian ini dapat juga mencantumkan sasaran/tujuan pemerintah dalam mengeluarkan peraturan perundang-undangan.

Dalam bagian alternatif (opsi), penulis RIAS menunjukkan berbagai opsi lain yang dapat dilakukan untuk mencapai tujuan. Opsi yang dipertimbangkan dapat berupa tindakan selain peraturan perundang-undangan (opsi non-peraturan perundang-undangan) maupun peraturan perundang-undangan dalam bentuk lain (opsi peraturan perundang-undangan). Penulis RIAS menunjukkan bahwa banyak opsi yang telah dipertimbangkan, dan peraturan perundang-undangan yang diusulkan merupakan yang terbaik.

Bagian konsultasi publik menunjukkan siapa saja pihak yang diajak konsultasi, mekanisme konsultasi yang digunakan dan hasil-hasilnya. Penulis RIAS memastikan bahwa pihak yang paling terpengaruh secara langsung telah diberi informasi dan kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengembangan peraturan perundang-undangan. Bagian strategi implementasi menjelaskan langkah-langkah sosialisasi, strategi untuk mendorong kepatuhan, dan upaya untuk memonitor kepatuhan.

Bagian manfaat dan biaya (kerugian) menunjukkan dampak secara kuantitatif dari peraturan perundang-undangan yang diusulkan. Penulis RIAS berusaha menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang diusulkan menghasilkan manfaat yang paling besar dikaitkan dengan kerugian yang ditanggung oleh pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.

Bagian-bagian RIAS tersebut bervariasi dari suatu negara ke negara lain. Sebagai contoh, misalnya, RIAS di Kanada umumnya memuat semua bagian tersebut. Di Inggris, sub-bagian *Risk Assessment* biasanya ditulis secara khusus menjadi bagian tersendiri. Selain itu, RIAS di Inggris umumnya memerinci manfaat dan biaya (kerugian) menjadi lebih

spesifik, misalnya dampak terhadap *compliance cost*, dampak terhadap UKM, dan dampak terhadap persaingan usaha. RIAS di Australia, disebut RIS, menggunakan model yang mirip dengan Kanada. Akan tetapi, RIS pada umumnya tidak memiliki bagian 'Penjelasan'. Bagian ini diganti dengan bagian 'Permasalahan' dan 'Tujuan'.

C. PRINSIP MENULIS RIA

Ada beberapa prinsip penulisan laporan RIA (RIAS) yang seharusnya diikuti. RIAS tidak boleh ditulis dengan tujuan hanya sekedar untuk menjelaskan isi peraturan perundang-undangan. Tetapi RIAS harus ditulis secara persuasif, seperti halnya sedang melakukan presentasi. Dengan prinsip persuasif, *audiens* diyakinkan bahwa peraturan perundang-undangan yang diusulkan adalah yang terbaik. Tulisan persuasif harus disertai dengan argumen, penjelasan, dan dukungan informasi untuk mendukung gagasan tersebut. Dalam hal RIAS, gagasan yang ingin disampaikan dan diterima pembaca adalah bahwa:

- a) intervensi pemerintah memang diperlukan
- b) peraturan perundang-undangan merupakan alternatif terbaik, di antara opsi lain yang tersedia
- c) peraturan perundang-undangan yang diusulkan memaksimalkan manfaat sosial
- d) telah dilakukan konsultasi yang memadai
- e) telah memperhitungkan strategi implementasi

Dewasa ini, peraturan perundang-undangan baru biasanya akan mendapat tantangan yang lebih kritis. Masyarakat semakin skeptis apakah suatu peraturan perundang-undangan baru diperlukan atau tidak, mengingat banyaknya peraturan perundang-undangan lain yang tidak efektif, membebani, dan tumpang tindih. Oleh karenanya, penulis RIAS harus fokus menunjukkan keunggulan-keunggulan peraturan perundang-undangan yang diusulkan.

RIAS harus fokus memerhatikan kepentingan pembacanya (*audiens*). Kemungkinan *audiens* RIAS adalah: (i) Masyarakat luas, (ii) Masyarakat yang terpengaruh, (iii) Masyarakat yang tertarik, dan (iv) Pemerintah.

Meskipun masyarakat sendiri biasanya tidak mempunyai waktu dan minat untuk membaca RIAS, perwakilan dari masyarakat luas biasanya tertarik untuk mengkaji RIAS. Perwakilan ini dapat berupa asosiasi, perusahaan, kelompok konsumen, negosiator (*lobbyist*), serikat pekerja, firma hukum, universitas, dan berbagai perpustakaan. Oleh karenanya, RIAS sebaiknya menggunakan bahasa yang dapat dimengerti oleh masyarakat luas.

Masyarakat yang terpengaruh umumnya mempunyai minat yang besar untuk membaca RIAS. Meskipun sebagian besar kelompok ini sudah dilibatkan dalam konsultasi oleh

Tim RIA, namun mereka tertarik untuk mengetahui hasil akhir dari keterlibatannya tersebut. Melalui konsultasi, mereka umumnya sudah mengetahui latar belakang dan maksud pemerintah. Namun demikian, mereka umumnya ingin mengetahui secara rinci tindakan yang akan diambil oleh pemerintah.

Meskipun penulis RIA sudah berusaha mengidentifikasi semua pihak yang mungkin terpengaruh, kita tidak dapat menjamin bahwa semua pihak yang tertarik telah diberi informasi. Penerbitan RIAS akan membantu memastikan bahwa masyarakat yang tertarik memiliki kesempatan untuk mengetahui apa yang terjadi dan memberi masukan yang diperlukan. Sementara itu pemerintah, sesuai dengan tugas dan fungsi, tertarik untuk membaca RIAS dalam konteks untuk berkoordinasi dalam pengambilan keputusan.

Penulisan RIAS harus memerhatikan minat dari semua kelompok pembaca tersebut. Salah satu cara agar dapat 'melayani' semua kelompok pembaca, penulis RIAS dianjurkan untuk sedapat mungkin menggunakan bahasa sederhana atau bahasa sehari-hari.

Tips Menulis Laporan RIA:

- Persuasif
- Menjawab minat *audiens*
- Gagasan yang penting disampaikan lebih dulu (prioritas)
- Gunakan kalimat pendek dan jelas
- Gunakan bahasa sehari-hari
- Hindari istilah teknis
- Ringkas dan fokus pada gagasan kunci
- Minta orang awam untuk membaca ulang
(*review*) *final draft*

D. PENULISAN PERMASALAHAN DAN TUJUAN

Bagian penjelasan permasalahan dan tujuan adalah bagian yang paling sering dibaca, sehingga harus dipersiapkan secara baik. Bagian ini biasanya tidak lebih dari 1 (satu) halaman. Tujuan dari bagian ini adalah untuk menjelaskan rumusan masalah dan menunjukkan perlunya pemerintah melakukan intervensi untuk menyelesaikan masalah tersebut. Bagian ini juga perlu menunjukkan bagaimana peraturan perundang-undangan yang diusulkan akan memberi solusi pada masalah tersebut.

Pada bagian ini perlu dijelaskan pihak-pihak yang terkena dampak. Salah satu pertanyaan pertama yang mungkin ada di benak pembaca adalah 'Apakah peraturan perundang-undangan ini berkaitan dengan diri saya?' Oleh karenanya, tugas pertama penulis RIAS adalah membantu mereka agar secara cepat dapat melihat apakah peraturan perundang-undangan tersebut mempengaruhi mereka, dan bagaimana bentuk pengaruh tersebut?

Hal ini dapat dicapai dengan menjelaskan pihak-pihak tersebut sejak awal.

Melalui bagian penjelasan ini pembaca berusaha memahami peraturan perundang-undangan, latar belakang, maupun konteksnya. Untuk memenuhi kebutuhan ini, penulis RIAS pada satu sisi harus memberi penjelasan yang dapat membantu meningkatkan pemahaman pembaca. Tetapi pada sisi lain harus menjaga agar RIAS tidak menjadi terlalu rinci dan kompleks. Penulis RIAS harus berusaha fokus pada apa yang paling penting saja. Salah satu cara untuk membantu menentukan mana yang penting adalah dengan membayangkan jika kita harus berbicara menjelaskan peraturan perundang-undangan tersebut dalam waktu 2 (dua) menit kepada orang yang tidak begitu mengetahuinya.

E. PENULISAN ALTERNATIF

Bagian ini mencantumkan daftar alternatif (opsi) yang dipertimbangkan baik alternatif non-peraturan (*alternatives non regulation*) maupun alternatif berbagai variasi bentuk peraturan (*alternative forms regulation*). Dengan mempertimbangkan alternatif non-peraturan kita berusaha menghindari terbitnya peraturan yang mungkin tidak diperlukan atau terlalu mahal.

Sebaiknya, dalam bagian ini dibuat daftar atas semua alternatif yang dipertimbangkan, meskipun nantinya hanya 2 (dua) atau 3 (tiga) alternatif yang dianalisis manfaat dan kerugiannya. Kita dituntut untuk berpikir secara luas, mempertimbangkan semua alternatif yang tersedia meskipun pada kondisi saat ini mungkin belum bisa dilaksanakan.

Setiap alternatif sebaiknya dijelaskan dalam 1 (satu) paragraf tersendiri. Ulasan setiap alternatif mencakup penjelasan ringkas atas alternatif tersebut, dan alasan kenapa alternatif tersebut tidak dianalisis lebih lanjut.

Pada kondisi tertentu, mungkin tidak terdapat alternatif lain yang tersedia selain menerbitkan peraturan perundang-undangan. Dalam kondisi demikian, maka alternatif 'membiarkan' (*'do nothing'* atau *'business as usual'*) menjadi sangat penting.

Jika informasi mengenai salah satu alternatif cukup 'sensitif', baik karena alasan etis, politis atau lainnya, maka informasi ini dapat disajikan secara terpisah untuk kalangan pengambil keputusan saja dan tidak ikut dipublikasikan. Contoh menulis alternatif (opsi) adalah sebagai berikut:

Contoh "Penulisan Alternatif"

Alternatif I – Peraturan perundang-undangan wajib memasang IPAL

Alternatif I berupa penerbitan peraturan perundang-undangan yang mewajibkan semua pabrik yang membuang limbah ke sungai untuk memasang Instalasi Pengolah Air Limbah (IPAL), sesuai standar Kementerian Lingkungan Hidup. Meskipun berpotensi membuahkan manfaat yang besar (berupa penurunan kadar pencemaran), alternatif ini pada sisi lain dapat 'membebani' pelaku usaha. UKM dengan modal dan pendapatan kecil akan kesulitan untuk dapat menyediakan IPAL yang harganya bisa mencapai ratusan juta rupiah.

Alternatif II – Subsidi

Alternatif II adalah memberikan subsidi kepada semua pabrik untuk memasang IPAL. Alternatif ini dapat secara efektif mencapai tujuan pengurangan limbah. Namun biaya subsidi yang diperlukan sangat besar. Karena pertimbangan kemampuan keuangan daerah, alternatif ini, untuk saat ini, tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah daerah, sehingga alternatif ini tidak dimasukkan dalam analisis manfaat dan kerugian.

Alternatif III – Peraturan perundang-undangan Wajib IPAL dengan Subsidi

Alternatif III merupakan jalan tengah antara alternatif I dan II. Pada alternatif ini, pemerintah daerah mewajibkan pemasangan IPAL oleh semua pabrik di sekitar sungai. Bersamaan dengan itu, pemerintah daerah secara selektif memberi subsidi untuk mengganti sebagian biaya pemasangan IPAL kepada UKM yang terkena peraturan perundang-undangan.

Meskipun demikian, alternatif ini memiliki beberapa kendala utama. Pertama, pengusaha yang tidak mendapat subsidi kemungkinan menganggap alternatif ini tidak 'adil' (*fair*). Kedua, meskipun subsidi selektif, dana yang diperlukan masih cukup besar.

Alternatif ini dapat secara efektif mencapai tujuan pengurangan limbah. Namun biaya subsidi yang diperlukan masih sangat besar. Karena pertimbangan kemampuan keuangan daerah, opsi ini, untuk saat ini, tidak mungkin dilakukan oleh pemerintah. Dengan demikian alternatif ini tidak dimasukkan dalam analisis manfaat dan kerugian.

Alternatif IV – Pinjaman

Dalam alternatif IV ini pemerintah daerah memberikan pinjaman kepada pengusaha (pabrik) berupa dana untuk membeli dan memasang IPAL. Dana yang diberikan tersebut bukanlah subsidi sebagaimana dalam alternatif II, melainkan pinjaman yang harus dikembalikan oleh pengusaha pabrik. Alternatif ini juga dapat mencapai tujuan pengurangan limbah dalam jumlah yang memadai.

Alternatif V – Insentif Pajak

Alternatif V memberikan insentif keringanan pajak sesuai dengan jumlah (tingkat) pencemaran yang dihasilkan oleh pabrik. Pabrik yang limbahnya sedikit dikenakan pajak kecil (mendapat potongan pajak). Sebaliknya, pabrik dengan limbah banyak akan dikenakan pajak yang besar.

Alternatif ini diharapkan mendorong pengusaha yang mampu untuk memasang IPAL, sehingga menghemat biaya pajak secara cukup signifikan. Sementara itu, UKM yang tidak mampu membeli IPAL akan bisa tetap hidup dan memiliki beberapa pilihan. Misalnya, mengubah bahan baku atau proses produksi sehingga limbahnya berkurang, atau tetap beroperasi biasa dengan konsekuensi membayar pajak besar.

Alternatif VI – Persuasi

Alternatif persuasi dilakukan melalui berbagai sosialisasi, kampanye, dan program penghargaan bagi perusahaan yang mengurangi limbah. Alternatif ini hanya memerlukan biaya yang relatif kecil, meskipun pengurangan limbah yang terjadi juga tidak banyak.

F. PENULISAN MANFAAT DAN BIAYA

Bagian ini merupakan bagian yang paling beragam isi dan strukturnya, sesuai dengan sifat permasalahan yang ditulis dalam RIAS. Bagian ini merupakan bagian yang paling sulit untuk dibuat, namun juga merupakan bagian yang paling penting.

Selain menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan yang diusulkan memiliki manfaat yang lebih besar dari biayanya (mempunyai manfaat neto positif). Dalam bagian ini inisiator/regulator juga harus bisa menunjukkan bahwa peraturan perundang-undangan tersebut mempunyai manfaat neto (perbandingan antara manfaat dan kerugian) yang paling besar.

Pembaca akan lebih mudah memahami besarnya dampak dengan tepat jika manfaat dan kerugian digambarkan dalam 'angka'. 'Angka' untuk menggambarkan manfaat ini tidak harus dalam bentuk uang (rupiah). Bentuk lain seperti jumlah orang, luas areal, panjang jalan, dan sebagainya, akan menambah pemahaman pembaca terhadap besarnya dampak.

Dampak peraturan perundang-undangan terhadap hal-hal berikut biasanya dapat dikuantifikasi: inflasi, pengangguran, biaya operasi, manfaat langsung, distribusi pendapatan, perdagangan internasional, dan daya saing global.

Jika dampak peraturan perundang-undangan tidak memungkinkan dikuantifikasi secara rinci, gunakan analisis kualitatif. Hal ini mungkin terjadi pada hal-hal yang berkaitan dengan kesehatan, keselamatan kerja, dan lingkungan hidup.

Dengan demikian, dalam RIAS ada 3 (tiga) kategori manfaat dan kerugian yaitu: (i) manfaat kualitatif, (ii) manfaat yang dapat dikuantifikasi tapi bukan dalam bentuk rupiah, dan (iii) manfaat yang dapat dikuantifikasi dalam bentuk rupiah.

Dalam menunjukkan manfaat dan kerugian, penulis RIAS juga perlu mengidentifikasi secara spesifik pihak-pihak mana yang mendapat manfaat dan pihak-pihak mana yang menanggung kerugian.

Kompleksitas dari bagian 'analisis manfaat dan biaya (kerugian)' harus sebanding dengan besar-kecilnya (dampak) peraturan perundang-undangan. Analisis manfaat dan kerugian secara lengkap, termasuk dengan upaya untuk mengkuantifikasi semua aspek, hanya perlu dilakukan pada peraturan perundang-undangan yang berdampak besar. Peraturan perundang-undangan dengan dampak sedang cukup dilengkapi dengan analisis kuantitatif. Untuk peraturan perundang-undangan yang dampaknya kecil, sebaiknya analisis dilakukan secara ringkas.

Contoh "Analisis Manfaat dan Biaya"

Catatan: berikut ini contoh analisis manfaat dan biaya (kerugian) pada proposal peraturan mengenai Airport Landing Fees. Dengan peraturan ini pemerintah Kanada akan menaikkan Minimum Landing Fees pada dua Bandara yang cukup padat, yaitu Toronto dan Vancouver (international airports).

Dengan tarif *landing* minimum yang diusulkan dalam proposal peraturan ini, biaya bagi sektor penerbangan diperkirakan akan naik sebesar \$3-\$4 juta per tahun. Tarif *landing* minimum yang baru adalah \$ 75 di Toronto dan \$ 25 di Vancouver.

Di Vancouver, penumpang dan jasa pengangkutan akan mendapat manfaat berupa pengurangan kepadatan (*congestion*). Pemerintah memperkirakan bahwa dengan naiknya tarif *landing* minimum, dunia penerbangan akan merespon dengan mengalihkan tujuannya ke bandara di sekitar Vancouver International. Dalam jangka pendek pengalihan rute ini akan menyelesaikan masalah kepadatan lalu lintas (*congestion*) di *runway* bandara Vancouver. Pengalihan lalu lintas dari Vancouver diperkirakan tidak akan melampaui batas kapasitas yang tersedia pada bandara sekitarnya.

Di Toronto, kenaikan tarif *landing* minimum melengkapi paket kebijakan lainnya dalam rangka mengurangi kegiatan penerbangan. Meskipun jumlah penerbangan yang mengalihkan tujuannya mungkin tidak banyak, kenaikan tarif akan membantu memastikan bahwa sumberdaya yang terbatas ini dialokasikan kepada para pemakai yang menaruh nilai tinggi terhadap kemudahan akses tersebut.

G. PENULISAN HASIL KONSULTASI

Bagian ini menyampaikan hasil konsultasi yang sudah dilakukan, mencakup:

- Siapa saja yang telah diajak konsultasi? (perorangan, *interest groups*, asosiasi, konsumen, produsen, wakil pemerintah, dan sebagainya.)

- ❑ Apa mekanisme konsultasi yang digunakan? (diskusi, seminar, *interview*, tanya-jawab tertulis, pengumuman)
- ❑ Apa hasil-hasil konsultasi? Penjelasan bagaimana hasil-hasil tersebut mempengaruhi disain peraturan perundang-undangan?
- ❑ Jika masih terdapat pihak yang menolak (tidak setuju) dengan peraturan perundang-undangan, maka (i) identitas pihak tersebut perlu dicatat, dan (ii) alasan penolakannya perlu dijelaskan. Jika informasi ini sangat sensitif, maka dapat disampaikan dalam lampiran tersendiri (tidak dalam RIAS).

Melaporkan hasil konsultasi publik (*stakeholders*) yang telah dilakukan pada umumnya merupakan hal yang mudah. Kesulitan menulis biasanya terjadi jika ternyata penulis RIA tidak melakukan konsultasi atau jika ternyata konsultasi yang dilakukan tidak memadai.

Selama proses perumusan peraturan perundang-undangan, bagian 'konsultasi' harus selalu diperbaharui (*update*) dari waktu ke waktu sesuai dengan respon/masukan yang diterima. Seberapa jauh Tim RIA melakukan konsultasi, dan seberapa banyak halaman RIAS kita gunakan untuk melaporkan konsultasi, sangat tergantung pada besar/kecilnya dampak dari peraturan perundang-undangan yang dianalisis.

Peraturan perundang-undangan dapat saja dipublikasikan terlebih dahulu dalam bentuk *draft* (pre-publikasi) sebelum diundangkan. Namun demikian, pre-publikasi ini bukanlah pengganti dari konsultasi publik. Sebelum pre-publikasi, Tim RIA biasanya sudah melakukan konsultasi publik dengan mengundang pihak-pihak yang paling terpengaruh oleh peraturan perundang-undangan. Pre-publikasi dilakukan sebagai cek akhir untuk memberi peluang pada semua pihak yang tertarik untuk me-*review* dan memberi masukan.

Contoh "Hasil Konsultasi Stakeholders"

Revisi Pembukaan 'Kran' Ekspor Rotan

Revisi terhadap SK Export Rotan ini terutama dilakukan sebagai respon permintaan dari petani rotan budidaya, lembaga swadaya masyarakat dan organisasi Pencinta Kelestarian Lingkungan. Beberapa lembaga yang terkait juga sudah diajak konsultasi secara ekstensif, misalnya asosiasi petani rotan, LSM yang mendorong pemberdayaan NTFPs (*Non-Timber Forest Products*), asosiasi eksportir rotan, dan ASMINDO (asosiasi meubel Indonesia). Substansi isi revisi telah disebarluaskan 6 (enam) bulan sebelumnya untuk memberi kesempatan kepada pihak tersebut dalam me-*review* revisi-revisi yang diusulkan.

Kemungkinan untuk membuka kran ekspor atas rotan budidaya jenis *Datu*, *Pulut*, dan *Mera* telah mendapat reaksi yang beragam. Petani rotan budidaya telah sejak beberapa tahun yang lalu meminta diperbolehkan ekspor rotan jenis-jenis tersebut. LSM pro NTFPs (*non-timber forest products*) sangat mendukung revisi yang membuka kran ekspor rotan *Datu*, *Pulut*, dan *Mera* ini. Kelompok ini yakin bahwa pembukaan kran ekspor akan mendorong intensitas budidaya rotan tersebut di Kalimantan. Semakin banyak budidaya dilakukan berarti akan semakin banyak pohon ditanam dan dipelihara (sebagai media pertumbuhan rotan); dengan demikian kelestarian lingkungan akan semakin terjaga.

Pengusaha meubel rotan dikonsultasi melalui pertemuan dengan ASMINDO di beberapa wilayah. Mereka tidak mendukung pembukaan kran ekspor karena melihat hal ini seperti 'memberikan peluru kepada musuh'. Ekspor tersebut dianggap memberi kemudahan kepada pengusaha meubel di luar negeri, yakni musuh atau pesaing mereka.

Proposal revisi dalam RIAS ini telah mengalami modifikasi untuk mengakomodasi kekhawatiran ASMINDO tersebut di atas. Revisi pembukaan kran ekspor rotan budidaya hanya diberikan kepada jenis rotan yang volume produksinya jauh melebihi kebutuhan industri meubel di dalam negeri, yakni rotan *Datu* dan *Pulut*. Sebelum revisi ini diundangkan, departemen akan melakukan klarifikasi dengan ASMINDO.

Pada tanggal 25 Agustus 2005 telah dilakukan pre-publikasi pada lembaran negara, 2 koran nasional, dan 10 koran daerah. Beberapa masukan telah diperoleh dari organisasi-organisasi yang kami ajak konsultasi tersebut di atas.

Catatan:

- * Pihak yang diajak konsultasi dan ringkasan hasil konsultasi publik dijelaskan dengan baik
- * Pandangan pihak yang tidak mendukung dimuat dan solusi yang diberikan oleh pemerintah dijelaskan
- * Pre-publikasi dijelaskan, termasuk tanggal dan medianya, serta respon yang diterima
- * Modifikasi peraturan perundang-undangan sebagai akibat hasil konsultasi dijelaskan dengan baik.

H. PENULISAN STRATEGI IMPLEMENTASI

Peraturan perundang-undangan biasanya ditujukan agar pihak terkait mengubah perilakunya dalam rangka melindungi atau meningkatkan kepentingan publik. Namun demikian, perubahan perilaku ini biasanya tidak bisa datang begitu saja. Diperlukan upaya untuk mensosialisasikan, memonitor, dan mendorong kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan tersebut.

Untuk peraturan perundang-undangan '**baru**', bagian strategi implementasi harus:

- ❑ menjelaskan mekanisme yang digunakan untuk memastikan kepatuhan (termasuk sanksi kriminal, tindakan koreksi, inspeksi, dan perizinan),
- ❑ menjelaskan cara-cara yang dapat digunakan untuk mendeteksi pelanggar atau pihak yang tidak patuh (misalnya, melalui inspeksi, pengujian, dsb.), dan
- ❑ menjelaskan hukuman yang akan dikenakan terhadap pelanggar (denda, penjara, atau pajak).

Harap dicatat bahwa aturan, proses, sanksi, dan tindakan yang dilakukan sebaiknya memiliki dasar hukum yang kuat.

Dalam hal '**revisi**' atas suatu peraturan perundang-undangan, selidiki apakah beban penegakan hukum menjadi bertambah dengan adanya revisi tersebut. Jika bertambah, jelaskan cara-cara yang akan dilakukan untuk mengatasi beban yang bertambah ini.

Bagian 'strategi implementasi' adalah bagian yang opsional. Pada kondisi tertentu bagian ini dapat ditiadakan. Sebagai contoh, misalnya, jika bentuk peraturan perundang-undangannya berupa 'tarif masuk' (*access fee*) ke Taman Monas, dalam hal ini yang tidak patuh (*bayar fee*) jelas tidak akan bisa masuk.

Contoh "Strategi Implementasi"

Revisi peraturan perundang-undangan mengenai Kuota Pemancingan

Peraturan perundang-undangan ini diimplementasikan oleh Bapedal SKPD terkait di Provinsi dan Kabupaten/Kota, Departemen Kelautan & Perikanan, serta Kementerian Lingkungan Hidup. Hukuman yang dikenakan terhadap pelanggaran atas peraturan perundang-undangan ini tercantum dalam UU Lingkungan Hidup dan UU Kelautan, termasuk hukuman denda sebesar \$ 5,000 dan penyitaan alat-alat pemancingan, jala, kapal, dan alat-alat lain yang digunakan dalam melakukan pelanggaran. Pengadilan juga dapat mencabut lisensi memancing.

Revisi ini tidak memerlukan strategi implementasi yang baru dan tidak akan mengakibatkan kenaikan biaya penegakan hukum (*enforcement*).

koordinator fasilitasi proses dan isi :



The Asia Foundation



ARABEMIRA

Didukung oleh :

Canada



IFPC
International Financial
Cooperation
Support Centre
Kuala Lumpur