Quo Vadis Pengaturan Regulatory Impact Analysis (Ria) Dalam Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan

Dian Agung Wicaksono
Departemen Hukum Tata Negara
Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada
Email: dianagung@ugm.ac.id

Abstract

Explicit mention of the RIA method in Law 13/2022 is a new phase in implementing RIA in Indonesia because it has undergone institutionalization in Indonesian laws. Therefore, it is important to re-analyze the existence of the RIA method, with questions: (a) What is the conceptual basis and framework of the RIA method? (b) How the RIA method should be positioned in the rulemaking process in Indonesia and when the RIA method should be used? This is normative legal research by collecting secondary data. The results of this study indicate that the conceptual basis for the RIA method is part of the GRP concept which emphasizes improvements in the rulemaking process, which are applied ex-ante and open opportunities not to form regulations and can be applied flexibly according to the needs and capacities of the regulators.

Keywords: regulatory impact analysis, rulemaking

Abstrak

Penyebutan secara eksplisit metode RIA dalam UU 13/2022 merupakan fase baru dalam penerapan RIA di Indonesia karena telah mengalami institusionalisasi dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Oleh karena itu, penting untuk dianalisis kembali mengenai eksistensi metode RIA, dengan beberapa pertanyaan mendasar: (a) Bagaimana dasar konseptual dan kerangka kerja metode RIA? (b) Sejatinya metode RIA seharusnya didudukkan sebagai metode apa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia dan kapan seharusnya metode RIA digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia? Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan melalui pengumpulan data sekunder guna mengkaji norma atau kaidah hukum positif. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dasar konseptual metode RIA merupakan bagian dari konsep GRP yang menekankan pada perbaikan dalam pembentukan peraturan, yang diterapkan secara ex-ante dan membuka peluang untuk tidak membentuk peraturan, serta dapat diterapkan secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas pembentuk peraturan.

Kata Kunci: analisis dampak regulasi, pembentukan peraturan perundang-undangan

A. Pendahuluan

Pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (UU 13/2022), terdapat pengaturan baru yang menarik untuk dicermati lebih lanjut. Dalam Penjelasan Umum UU a quo disebutkan bahwa:

Hal yang perlu disempurnakan antara lain:[1]

a. menambahkan metode omnibus;
b. memperbaiki kesalahan teknis setelah persetujuan bersama antara DPR dan Presiden dalam rapat paripurna dan sebelum pengesahan dan memperkuat keterlibatan dan partisipasi masyarakat yang bermakna (meaningful participation);
d. membentuk Peraturan Perundang-undangan secara elektronik;
e. mengubah sistem pendukung dari peneliti menjadi pejabat fungsional lain yang ruang lingkup tugasnya terkait Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
f. mengubah teknik penyusunan Naskah Akademik; dan
g. mengubah teknik penyusunan Peraturan Perundang-undangan.

Spesifik terkait perubahan teknik penyusunan Naskah Akademik, dijelaskan lebih lanjut bahwa:[2]

Penambahan teknik penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota dimuat dalam Lampiran I. Perubahan terhadap teknik penyusunan Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang, Rancangan Peraturan Daerah Provinsi, dan Rancangan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota dilakukan terhadap ketentuan Bab II huruf D tentang kajian terhadap implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang atau Peraturan Daerah terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara. Kajian tersebut didukung dengan analisis yang menggunakan metode tertentu, antara lain metode Regulatory Impact Analysis (RIA) dan metode Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and ldeology (ROCCIPI).

Penyebutan secara eksplisit metode Regulatory Impact Analysis (RIA) dalam Penjelasan Umum, yang kemudian dielaborasi lebih lanjut dalam Lampiran I UU a quo merupakan hal baru yang penting untuk dikaji. Hal ini dikarenakan penyebutan metode RIA dan ROCCIPI sebagai alternatif metode analisis juga membuka peluang bagi penerapan metode analisis lain[3] sepanjang dapat menganalisis implikasi penerapan sistem baru yang akan diatur dalam Undang-Undang (UU) atau Peraturan Daerah (Perda) terhadap aspek kehidupan masyarakat dan dampaknya terhadap aspek beban keuangan negara atau daerah.

Penyebutan metode RIA dalam UU a quo juga merupakan fase baru dalam penerapan metode RIA di Indonesia karena telah mengalami institusionalisasi[4] dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Sebelumnya metode RIA digunakan secara sporadis[5] dalam pembentukan peraturan perundang-undangan maupun dalam perumusan kebijakan di Indonesia.[6] Walaupun dalam perkembangannya telah terdapat pula beberapa peraturan perundang-undangan di bawah UU yang melembagakan penerapan metode RIA

[1]Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2022), 1-2.

[2]Lihat dalam Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2022), 3-4.

[3] Rachmat Trijono, "Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-undangan," Jurnal RechtsVinding 1, no. 3 (2012): 363–73; Economics and Law 2, no. 3 (2013): 58;

[4]Fendi Setyawan, "Institusionalisasi Nilai Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan," Jurnal Legislasi Indonesia 18, no. 2 (2021): 250.

[5]Tahapan RIA dinilai belum tercakup atau hanya tercakup sebagian dalam tahapan penyusunan Undang-Undang dalam UU 12/2011. " Jurnal Konstitusi 9, no. 2 (2012): 376.

[6]Diktum Kedelapan Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengambilan, Pengawasan, dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah (Republik Indonesia, 2017).

dalam pembentukan peraturan perundang-undangan dalam lingkup kementerian/lembaga.[7]

Bahkan dalam konteks pembentukan Perda, metode RIA diperkenalkan sebagai sarana menjaring partisipasi masyarakat dalam proses legislasi di daerah.[8] Walaupun seringkali penerapan metode RIA dilaksanakan tidak sesuai[9] dengan kerangka kerja RIA sebagaimana yang digariskan oleh Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), namun RIA telah diterapkan walaupun tidak terdapat instrumen hukum yang mengatur untuk menerapkan RIA dalam pembentukan peraturan perundang-undangan.

Dengan telah disebutkannya secara eksplisit dalam UU 13/2022, keberadaan metode RIA menjadi penting untuk dianalisis kembali, bagaimana dasar konseptual dan kerangka kerja metode RIA? Sejatinya metode RIA seharusnya didudukkan sebagai metode apa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, khususnya dalam pembentukan UU dan Perda? Kapan seharusnya metode RIA digunakan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia?

Guna menjawab pertanyaan-pertanyaan tersebut, Penulis membagi pembahasan menjadi 2 (dua) bagian, yaitu: Pertama, dasar konseptual dan kerangka kerja Regulatory Impact Analysis (RIA). Pada bagian ini dielaborasi mengenai dasar konseptual RIA dan bagaimana kerangka kerja RIA yang diintroduksi oleh OECD, serta variasi implementasi RIA sebagai metode analisis dalam perumusan kebijakan dan pembentukan peraturan perundang-undangan. Kedua, menjernihkan kedudukan Regulatory Impact Analysis (RIA) sebagai metode analisis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Pada bagian ini dielaborasi mengenai bagaimana metode RIA didudukkan sebagai bagian dari proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yang dilakukan guna mengkaji norma atau kaidah hukum positif.[10] Adapun bahan pustaka yang digunakan, yaitu: (a) bahan hukum primer, yang terdiri dari bahan hukum yang memiliki sifat mengikat berupa peraturan perundang-undangan; dan (b) bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer, berupa literatur, artikel jurnal, dan hasil penelitian yang relevan.[11] Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum yang relevan.[12] Analisis terhadap data yang telah dikumpulkan dilakukan secara deskriptif kualitatif guna menjawab rumusan masalah dalam penelitian ini.

B. Pembahasan

B.1. Dasar Konseptual dan Kerangka Kerja Regulatory Impact Analysis (RIA)

Regulatory Impact Analysis (RIA) merupakan suatu metode analisis mendalam terhadap dampak ekonomi dan sosial dari suatu regulasi dengan konsultasi yang melibatkan para pemangku kepentingan.[13] Adapun penggunaan dari metode RIA memiliki tujuan untuk: (a) menilai efektivitas kebijakan; (b) memastikan bahwa perumusan kebijakan telah mempertimbangkan semua alternatif tindakan; (c) meneliti berbagai manfaat dan biaya, memastikan bahwa semua tahapan rumusan kebijakan telah dikoordinasikan dan dikonsultasikan dengan pemangku kepentingan; dan (d) menilai strategi implementasi.[14]

---

[7]Peraturan Sekretaris Kabinet Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Persiapan, Pelaksanaan, dan Tindak Lanjut Hasil Sidang Kabinet (Republik Indonesia, 2018),

[8]Nasokah, "Implementasi Regulatory Impact Assessment (RIA) sebagai Upaya Menjamin Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 15, no. 3 (2008): 447.

[9] penggunaan metode RIA yang relatif sesuai dalam Afriva Khaidir, Novia Zulfa Riany, dan Elyunus Asmara, Laporan Penelitian Regulatory Impact Assessment (Padang: Pusat Kajian Sosial Budaya dan Ekonomi Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, 2007).

[10]Johnny Ibrahim, Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif (Malang: Bayumedia Publishing, 2006), 295.

[11]Soerjono Soekanto, Pengantar Penelitian Hukum (Jakarta: Universitas Indonesia Press, 2006), 52.

[12]Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum: Edisi Revisi (Jakarta: Prenada Media Group, 2017), 237.

[13]OECD, Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence (Paris: OECD Publishing, 2009), 12-13. Lihat juga OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance (Paris: OECD Publishing, 2012), 25-26.

[14]Riant Nugroho, Kebijakan Publik: Menuju Kebijakan Publik Unggul (Jakarta: Elex Media Komputindo, 2021), 7.

Secara konseptual, RIA muncul sebagai bagian dari pergeseran paradigma dirigiste state atau positive state menuju regulatory state yang memiliki "ketergantungan" terhadap peraturan.[15] Regulatory state mengacu pada perluasan dalam penggunaan teknik pembuatan peraturan, pemantauan, dan penegakan aturan oleh institusi oleh negara, yang secara paralel membawa perubahan dalam masyarakat.[16] Giandomenico Majone secara spesifik memperbandingkan antara positive state dan regulatory state yang dituangkan dalam tabel di bawah ini:[17]

Tabel 1.

Perbandingan Model Positive State dan Regulatory State

Perbandingan Model *Positive State* dan *Regulatory State*

	Positive State	***Regulatory State***
Main Functions	▪ *Redistribution* ▪ *Macroeconomic stabilisation*	*Correcting market failures*
Instruments	*Taxing (or borrowing) and spending*	*Rule making*
Main Arena of Political Conflict	*Budgetary allocations*	*Review and control of rule making*
Characteristic Institutions	▪ *Parliament* ▪ *Ministerial departments* ▪ *Nationalised firms* ▪ *Welfare services*	▪ *Parliamentary committees* ▪ *Independent agencies and commissions* ▪ *Tribunals*
Key Actors	▪ *Political parties* ▪ *Civil servants* ▪ *Corporate groups*	▪ *Single issue movements* ▪ *Regulators* ▪ *Experts* ▪ *Judges*
Policy Style	*Discretionary*	▪ *Rule-bound* ▪ *Legalistic*
Policy Culture	*Corporatist*	*Pluralist*
Political Accountability	*Direct*	*Indirect*

Sumber: Giandomenico Majone, 1997.

Tabel di atas setidaknya menunjukkan pergeseran paradigma mengenai instrumen, aktor, dan gaya kebijakan dari positive state menuju regulatory state yang mengutamakan pembentukan peraturan sebagai solusi atas permasalahan yang dihadapi. Ketergantungan regulatory state pada peraturan inilah yang mendorong lahirnya konsep Good Regulatory Practices (GRP) sebagai respons dari tuntutan legitimasi demokrasi (democratic legitimacy) dan tantangan akuntabilitas (accountability challenge).[18] GRP berusaha untuk meningkatkan input legitimacy (government by the people) dan output legitimacy (government for the people) dari aktivitas pembentukan peraturan.[19]

Robert Basedow menyebutkan bahwa GRP diwujudkan setidaknya dalam 3 (tiga) hal, yaitu: (a) ex ante RIAs of planned regulation; (b) ex post evaluations of existing regulation; dan (c) stakeholder consultations[20] on planned and existing regulation.[21] Hal tersebut menjadi dasar pijakan konseptual bahwa RIA lahir sebagai perwujudan dari GRP, dengan tempus penerapan sebelum (ex ante) pembentukan peraturan dan ditujukan bagi peraturan yang direncanakan akan dibentuk. Walaupun fitur lain dari GRP berupa ex post evaluation

Lihat juga OECD, Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance, 25-26.

[15]Giandomenico Majone, "The Rise of the Regulatory State in Europe," West European Politics 17, no. 3 (1994): 77.

[16]Ibid., 81.

[17]Giandomenico Majone, "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance," Journal of Public Policy 17, no. 2 (1997): 149.

[18]Robert Basedow, "Good Regulatory Practices and International Trade," dalam Joseph Francois dan Bernard Hoekman, Behind-the-Border Policies Assessing and Addressing Non-Tariff Measures (Cambridge: Cambridge University Press, 2019), 195.

[19]Ibid.

[20]Ibid.

[21]Ibid.

dan partisipasi publik juga menjadi hal yang penting untuk diterapkan dalam rangka mewujudkan praktik pembentukan peraturan yang baik.

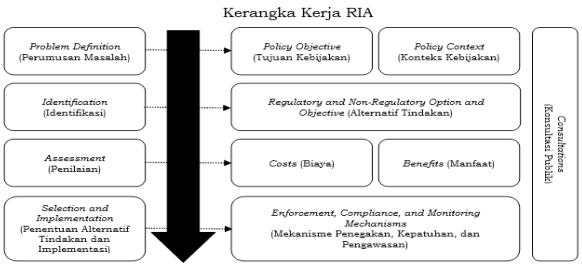
RIA merupakan elemen GRP yang paling menonjol, di mana RIA menjadi pendekatan sistematis untuk menilai secara ex ante potensi dampak positif dan negatif dari peraturan yang direncanakan dan alternatif non-peraturan yang potensial.[22] Metode RIA tidak ditujukan untuk menggantikan keputusan politik, tetapi sebagai sarana untuk menginformasikan kepada pembentuk peraturan mengenai implikasi dari pilihan kebijakan yang sedang dipertimbangkan.[23] Namun demikian, RIA seringkali hanya digunakan sebagai alat legitimasi daripada alat analisis, karena pembentuk peraturan pada dasarnya telah memutuskan untuk membentuk suatu peraturan terlebih dahulu, baru kemudian merancang RIA untuk membenarkan keputusan politik tersebut, sehingga konsekuensinya RIA tidak dapat diarahkan untuk meningkatkan kualitas dari peraturan yang dibentuk.[24]

Padahal seharusnya RIA dapat berperan untuk membatasi divergensi peraturan dan berfokus pada pemecahan masalah (menciptakan konvergensi) sebagai tujuan dari pembentukan peraturan, di mana hal ini bersesuaian dengan adagium lex semper dabit remidium[25] , bahwa hukum (dalam hal ini peraturan) seharusnya menjadi solusi dari permasalahan yang faktual dan aktual terjadi. Dalam penerapannya, metode RIA hanya dapat ditujukan secara spesifik untuk menilai satu per satu produk hukum secara terpisah, di mana RIA tidak digunakan untuk menilai implementasi dan penegakannya, tetapi hanya pada level desain regulasi.[26]

Kajian yang lahir dari metode RIA setidaknya akan mengacu pada beberapa prinsip berikut: Pertama, regulasi efektif minimum, yang berarti bahwa pada prinsipnya Pemerintah hanya mengeluarkan regulasi untuk mengatasi masalah yang tidak dapat diselesaikan selain melalui penerbitan regulasi.[27] Dengan kata lain, tidak perlu adanya pembentukan/perbaikan regulasi bila permasalahan dimaksud dapat diselesaikan melalui cara lain di luar penerbitan peraturan. Kedua, netralitas terhadap kompetisi, yaitu bahwa regulasi harus menciptakan peluang yang sama bagi semua pelaku usaha.[28] Regulasi yang dikeluarkan tidak bersifat diskriminatif terhadap pihak tertentu, sehingga tidak ada pihak yang dirugikan. Ketiga, transparan dan aspiratif, yang berarti penyusunan regulasi harus dilakukan secara terbuka dan memperhatikan aspirasi pemangku kepentingan dan masyarakat.[29] Keempat, cost effectiveness, di mana setiap regulasi harus mempunyai manfaat yang lebih besar daripada biayanya. Jika benefit tidak dapat ditentukan, maka digunakan ukuran cost yang terkecil.

Secara singkat, tujuan dan prinsip RIA sebagaimana disebutkan di atas kemudian diwujudkan dalam kerangka kerja yang dapat dilihat pada gambar berikut:[31]

Gambar 1.



Sumber: Diolah dari Daniel Trnka, 2021.

[22]Ibid., 196.

[23]Ibid.

[24]Ibid.

[25]Herbert Broom, A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated, 1882), 153-154.

[26]Robert Basedow, Good Regulatory Practices and International Trade, 196.

[27]Kristian Widya Wicaksono, "Aplikasi Prinsip-Prinsip RIA dalam Proses Formulasi Peraturan Daerah," Jurnal Administrasi Publik 5, no. 2 (2008): 169.

[28]Ibid., 168.

[29]Ibid., 170-171.

[30]Ibid., 172.

[31]Daniel Trnka, "Regulatory Impact Assessment - A Tool for Evidence based Policy Making", EU Central Asia Invest Programme, 2021,

Berdasarkan kerangka berpikir tersebut dapat diekstraksi beberapa langkah dasar dalam proses RIA, yaitu:

Tabel 2.

Langkah Dasar dalam Proses RIA

No.	Langkah Dasar	Keterangan
1.	Konsultasi dan pelibatan pemangku kepentingan (*Consultations and stakeholder engagement*)	Gunakan masukan dari semua pemangku kepentingan yang berpotensi terkena dampak serta pakar terkait lainnya di semua tahap proses RIA.
2.	Definisi masalah (*Problem definition*)	Jelaskan penilaian tentang sifat dan tingkat masalah yang akan ditangani oleh usulan peraturan.
3.	Tujuan (*Objective*)	Nyatakan dengan jelas tujuan dan sasaran kebijakan dari usulan peraturan.
4.	Deskripsi usulan peraturan (*Description of the regulatory proposal*)	Jelaskan kerangka peraturan yang ada, rancangan yang diusulkan, identifikasi badan dan lembaga administratif yang bertanggung jawab untuk menyusun usulan peraturan, menguraikan penegakan dan strategi yang diusulkan untuk memastikan kepatuhan.
5.	Identifikasi Alternatif (*Identification of alternatives*)	Buat daftar alternatif praktis, termasuk pendekatan non peraturan yang dianggap sebagai solusi potensial dari masalah yang diidentifikasi.
6.	Analisis manfaat dan biaya (*Analysis of benefits and costs*)	Uraikan dengan jelas manfaat dan biaya yang diharapkan dari alternatif yang diidentifikasi pada langkah sebelumnya.
7.	Identifikasi solusi yang lebih unggul (*Identification of the preferred solution*)	Uraikan bagaimana dan dengan cara apa usulan peraturan yang teridentifikasi lebih unggul daripada alternatif yang dipertimbangkan.
8.	Menetapkan kerangka pemantauan dan evaluasi (*Setting out the monitoring and evaluation framework*)	Menjelaskan bagaimana kinerja peraturan akan dievaluasi dan mengantisipasi kebutuhan data yang diperlukan.

Sumber: OECD, 2020.

Berdasarkan langkah dasar dalam metode RIA di atas, kemudian mulai dikembangkan sistematika kerja dalam menggunakan metode RIA secara empiris. Dalam konteks Indonesia, metode RIA kemudian diterapkan secara empiris-sporadis pada beberapa wilayah. Hal tersebut diilustrasikan oleh Nuri Andarwulan dalam gambar berikut:

Gambar 2.

Inisiasi Penerapan RIA di Indonesia



Salah satu bentuk inisiasi penerapan RIA, sebagaimana tercantum dalam ilustrasi Nuri Andarwulan, dilakukan oleh SwissContact bekerja sama dengan Pusat Kajian Dampak Regulasi dan Otonomi Daerah Fakultas Hukum Universitas Gadjah Mada (SadarOtda FH UGM), pada tahun 2009-2010 dengan mendukung penyelenggaraan Kuliah Kerja Nyata Pembelajaran Pemberdayaan Masyarakat (KKN-PPM) tematik bertema review Perda untuk mengimplementasikan metode RIA dalam pembentukan Perda, dengan lokasi di Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota di wilayah Daerah Istimewa Yogyakarta dan sekitarnya.

Dalam program KKN-PPM tersebut, mahasiswa dibekali dengan pedoman sistematika kerja untuk menerapkan RIA dalam melakukan review Perda di masing-masing lokasi KKN-PPM melalui 7 (tujuh) langkah RIA, yaitu:[35]

[32]OECD, Regulatory Impact Assessment (Paris: OECD Publishing, 2020), 16.

[33]Nuri Andarwulan, "Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) untuk Implementasi Kebijakan", PHariyadi's Blog, 2017, accessed 19 September 2022, http://phariyadi.staff.ipb.ac.id/files/2017/05/ITP602-Analisis-Resiko-Regulatory-Impact-Assessment-RIA-2017-NAN.pdf.

[34]Humas UGM, "Pusat Kajian Dorong Perkembangan Kegiatan Ilmiah dan Pengabdian", Universitas Gadjah Mada, 2010, accessed 19 September 2022, https://www.ugm.ac.id/id/berita/1358-pusat-kajian-dorong-perkembangan-kegiatan-ilmiah-dan-pengabdian.

[35]SadarOtda FH UGM dan SwissContact, Format RIA dalam KKN Review Perda FH UGM (Yogyakarta: FH UGM, 2010).

Gambar 3.



Sumber: SadarOtda FH UGM dan SwissContact, 2010.

Penyusunan alternatif penyelesaian masalah menjadi salah satu tahapan penting dan penciri metode RIA. Alternatif penyelesaian masalah atau alternatif tindakan dalam metode RIA secara umum dirumuskan dalam 3 (tiga) opsi, yang dapat berbentuk opsi peraturan dan non-peraturan, yaitu: [36]

Tabel 3.

Alternatif Penyelesaian Masalah dalam RIA

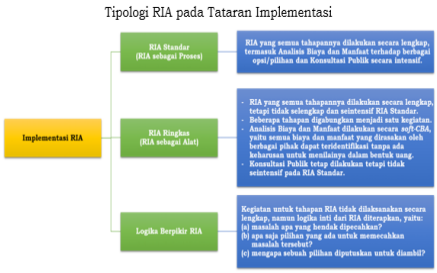
Alternatif Tindakan	Keterangan
Opsi 1: Tidak Melakukan Apapun (*Do Nothing*)	Tidak dilakukan perubahan terhadap materi muatan peraturan *existing* maupun penyesuaian terhadap praktik penyelenggaraan yang telah berjalan.
Opsi 2: Perbaikan Implementasi Peraturan	Meningkatkan praktik penyelenggaraan yang telah ada dengan kebijakan tertentu atau membentuk/memperbaiki peraturan pelaksanaan dari peraturan *existing*.
Opsi 3: Perubahan Peraturan	Melakukan perubahan dengan mengubah dan/atau menambah materi muatan dari peraturan *existing*.

Sumber: Diolah dari SadarOtda FH UGM dan SwissContact, 2010.

Perlu dipahami bahwa penyusunan alternatif tindakan ini memperlihatkan sifat naturalia dari metode RIA. Bahwa metode RIA masih memungkinkan membuka opsi untuk tidak melakukan apa-apa (do nothing) sebagai solusi dari permasalahan yang dihadapi, di mana mutatis mutandis tidak perlu membentuk peraturan atau kebijakan non-peraturan. Logika dasar penciri metode RIA inilah yang seringkali dilupakan karena kecenderungan yang terjadi adalah metode RIA hanya menjadi alat justifikasi dan legitimasi dari pilihan kebijakan untuk membentuk peraturan. Bila logika dasar penciri metode RIA ini diabaikan, maka penerapan metode RIA tidak akan memberikan dampak terhadap perbaikan kualitas peraturan yang dibentuk, karena terdapat kemungkinan pembentukan peraturan tidak didasarkan pada kebutuhan untuk menyelesaikan permasalahan.

Dalam perkembangan selanjutnya, Bappenas juga membuat kajian dalam rangka penerapan RIA sebagai metode untuk menilai kebijakan (peraturan dan non peraturan) dengan membuat 3 (tiga) tipologi RIA dalam tataran implementasi, yaitu:[37]

Gambar 4.



Sumber: Diolah dari Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, 2011.

[36]Ibid. Dimungkinkan pula untuk menambah opsi yang lain sesuai dengan konteks dan kebutuhan hukum ketika melakukan penilaian terhadap suatu permasalahan yang ditimbulkan dari ada atau tidak adanya peraturan.

[37]Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas, Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/Bappenas (Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas, 2011), 12.

Ketiga tipologi di atas memberikan justifikasi bahwa metode RIA sejatinya merupakan metode yang fleksibel. RIA dapat diimplementasi sebagai suatu proses yang mengharuskan seluruh tahapan dilaksanakan secara penuh. Namun, di sisi yang lain, dapat pula metode RIA disederhanakan sedemikian rupa sebagai alat sesuai kondisi penyusun kajian RIA. Bahkan pada titik yang paling ekstrem, metode RIA dapat pula diekstraksi dan diambil intisarinya dengan menjadikan RIA sebagai logika berpikir dalam menyelesaikan permasalahan aktual yang dihadapi.

Terlepas RIA diimplementasikan dalam tipologi apapun, hasil analisis dengan metode RIA harus dituangkan dalam Regulatory Impact Analysis Statement (RIAS) sebagai konklusi atas penerapan langkah-langkah RIA. Hal yang menarik dalam merumuskan hasil kajian menggunakan metode RIA adalah tidak ditemukan suatu format atau sistematika baku bagaimana menuangkan hasil kajian RIA. Variasi ini misalnya dapat dilihat pada RIAS yang dikembangkan di Kanada dan Selandia Baru, yang dapat dilihat pada tabel berikut ini:[38]

Tabel 4.

Canada		New Zealand
Medium/High-Impact RIAS	*Low-Impact RIAS*	**Coversheet:**
1. Executive summary	1. Issue and objectives	1. Purpose of Document
2. Issue	2. Description and rationale	2. Problem Definition
3. Objectives	3. Consultation	3. Executive Summary
4. Description	4. Implementation, enforcement, and service standards (as appropriate)	4. Limitations and Constraints on Analysis
5. Regulatory and non-regulatory options	5. Contact	5. Responsible Manager(s)
6. Benefits and costs		6. Quality Assurance
7. Rationale		**Section 1: Diagnosing the policy problem**
8. Consultation		1. What is the context behind the policy problem and how is the status quo expected to develop?
9. Implementation, enforcement, and service standards		2. What is the policy problem or opportunity?
10. Performance measurement and evaluation		3. What objectives are sought in relation to the policy problem?
11. Contact		**Section 2: Deciding upon an option to address the policy problem**
		1. What criteria will be used to compare options to the status quo?
		2. What scope will options be considered within?
		3. What options are being considered?
		4. How do the options compare to the status quo/counterfactual?
		5. What option is likely to best address the problem, meet the policy objectives, and deliver the highest net benefits?
		6. What are the marginal costs and benefits of the option?
		Section 3: Delivering an option
		1. How will the new arrangements be implemented?
		2. How will the new arrangements be monitored, evaluated, and reviewed?

Sumber: Diolah dari Treasury Board of Canada, 2009; Treasury of New Zealand, 2021.

Dokumen RIAS tersebut selanjutnya menjadi landasan mengenai langkah apa yang kemudian diperlukan untuk menyelesaikan permasalahan dan bagaimana solusi tersebut hendak diimplementasikan.

Berdasarkan elaborasi atas dasar konseptual dan kerangka kerja RIA di atas setidaknya terdapat beberapa catatan yang perlu untuk diperhatikan dalam penerapan RIA, yaitu: Catatan Pertama, metode RIA diterapkan secara ex ante dalam proses pembentukan peraturan. Catatan ini perlu mendapatkan penekanan, mengingat RIA sebagai bagian dari GRP memang didudukkan sebagai metode analisis sebelum pembentukan peraturan yang telah direncanakan sebelumnya (ex ante RIAs of planned regulation).

Pertanyaan yang muncul kemudian adalah apakah RIA diterapkan terhadap daftar peraturan yang direncanakan akan dibentuk atau RIA diterapkan untuk menyusun rencana daftar peraturan yang akan dibentuk? Dengan menggunakan pemahaman bahwa RIA tidak ditujukan sebagai alat legitimasi atas pilihan politik semata, maka seharusnya RIA diterapkan untuk menyusun rencana daftar peraturan yang akan dibentuk. Karena bila RIA diterapkan terhadap daftar peraturan yang direncanakan akan dibentuk, maka sejatinya RIA hanya menjadi alat untuk menjustifikasi pilihan politik yang telah diputuskan sebelumnya, berupa daftar peraturan yang direncanakan akan dibentuk.

Catatan Kedua, metode RIA membuka peluang untuk tidak membentuk peraturan. Catatan ini merupakan tindak lanjut dari catatan sebelumnya, di mana menekankan seharusnya RIA diterapkan untuk menyusun rencana daftar peraturan yang akan dibentuk. Karena bila RIA diterapkan terhadap daftar peraturan yang direncanakan akan dibentuk, maka alternatif tindakan untuk do nothing tidak dimungkinkan, dikarenakan RIA digunakan untuk menilai suatu daftar peraturan yang memang sudah direncanakan untuk dibentuk,

[38]Treasury Board of Canada, RIAS Writer's Guide 2009 (Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat, 2009), 4. Lihat juga Treasury of New Zealand, "Regulatory Impact Statement Template", Treasury of New Zealand, 2021, accessed 19 September 2022, https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-07/regulatory-impact-statement-template-jul21.docx.

bukan dalam kerangka untuk menyelesaikan masalah yang secara faktual dan aktual terjadi.

Catatan Ketiga, metode RIA dapat diterapkan secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas pembentuk peraturan. Catatan ini menekankan sifat responsif dari metode RIA, di mana RIA dapat saja diimplementasikan secara adaptif sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas kelembagaan pembentuk peraturan. Pemahaman ini didasarkan pada variasi RIAS yang dikembangkan secara beragam oleh beberapa negara sesuai dengan kebutuhan penerapan metode RIA. Oleh karena itu, penerapan RIA pada dasarnya bisa sangat variatif di masing-masing negara, sesuai dengan kebutuhan hukum untuk menilai alternatif tindakan dalam penyelesaian masalah.

B.2. Menjernihkan Kedudukan Regulatory Impact Analysis (RIA) sebagai Metode Analisis dalam Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia

Berbekal pemahaman atas dasar konseptual dan kerangka kerja RIA sebagaimana telah diuraikan di atas, selanjutnya perlu dianalisis sejatinya kedudukan metode RIA dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Penulis membangun sebuah preposisi bahwa pembentukan peraturan seharusnya didasari pada permasalahan yang aktual dan faktual ada, sebagaimana adagium lex semper dabit remidium. Permasalahan tersebut merupakan fenomena sosial yang bisa jadi dapat dipecahkan melalui pembentukan peraturan atau melalui kebijakan non-peraturan. Oleh karena itu, penting untuk dapat mengidentifikasi permasalahan (problems) secara presisi, dan jangan sampai yang teridentifikasi hanya sekedar gejala (symptoms).

Penulis menganalogikan upaya penyelesaian masalah selayaknya pemberian obat kepada orang sakit. Bila terjadi kesalahan dalam mendiagnosis penyakit, maka mutatis mutandis obat yang akan diresepkan adalah salah. Dengan kondisi demikian, bisa jadi yang terobati hanyalah gejalanya, sedangkan penyakit intinya tidak terobati. Sama halnya dalam pembentukan peraturan (yang seringkali dinilai sebagai solusi penyelesaian masalah), bila gagal dalam mengidentifikasi permasalahan, mutatis mutandis alternatif solusi penyelesaiannya juga keliru, maka pembentukan peraturan tidak akan dapat menjadi solusi dari permasalahan yang secara empiris terjadi. Kerangka pemikiran tersebut disajikan dalam gambar berikut ini:

Gambar 5.

Konstruksi Berpikir dalam Pembentukan Peraturan sebagai Upaya Penyelesaian Masalah



Sumber: Diolah Penulis, 2022.

Berbekal konstruksi berpikir di atas, maka setelah dapat diidentifikasi permasalahan yang secara faktual dan aktual terjadi, barulah kemudian dilakukan analisis untuk menyelesaikan permasalahan tersebut. Menurut Penulis, pada titik inilah metode RIA berperan sebagai metode analisis penyelesaian masalah dengan berpegang pada berbagai catatan yang telah dibahas pada bagian sebelumnya. Penerapan metode RIA sebagai metode analisis pemecahan masalah juga sejalan dengan konsep evidence-based policy dan bukan policy-based evidence. Perbedaan dikotomi di antara kedua konsep tersebut diilustrasikan oleh Daniel Trnka dalam gambar berikut:[39]

[39]Daniel Trnka, Regulatory Impact Assessment - A Tool for Evidence based Policy Making.

Gambar 6.

Perbandingan Konsep *Evidence-based Policy* dan *Policy-based Evidence*



Sumber: Diolah dari Daniel Trnka, 2021.

Bersandar pada pemahaman tersebut, maka metode RIA sudah seharusnya didudukkan sebagai metode analisis dalam pemecahan masalah, alih-alih bukan sebagai metode dalam penyusunan Naskah Akademik (NA), di mana NA merupakan dasar pijakan akademis dalam perancangan norma peraturan perundang-undangan. Hal ini perlu ditekankan oleh Penulis, mengingat seringkali metode RIA dimaknai sebagai metode penyusunan NA. Padahal bila RIA didudukkan sebagai metode dalam penyusunan NA, maka tidak mungkin akan muncul opsi do nothing dalam RIA, karena NA pasti bermuara pada pembentukan peraturan dan bahkan dalam sistematika NA harus dilampiri oleh rancangan peraturan perundang-undangan[40].

Pemahaman ini diperkuat dengan UU 13/2022 yang di dalamnya telah menyebutkan metode RIA sebagai salah satu metode analisis yang diakui. Namun, harus dipahami bahwa metode RIA yang disebut dalam UU 13/2022 sebagai perubahan Lampiran I UU 12/2011, disebutkan dalam Penjelasan Umum bahwa yang diubah adalah teknik penyusunan NA, dan bukan metode penyusunan NA. Lebih mendetail disebutkan bahwa yang diubah dalam Lampiran I UU 13/2022 adalah Bab II Sub D terkait Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru, bukan Bab I Sub D terkait Metode. Dengan demikian, wujud alternatif metode analisis (dalam hal ini RIA dan/atau ROCCIPI) dalam Lampiran I UU 13/2022 hanya ditujukan untuk menyusun Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru[41] Adapun untuk metode penyusunan NA tidak mengalami perubahan dalam UU 13/2022, yaitu:[42]

Penyusunan Naskah Akademik pada dasarnya merupakan suatu kegiatan penelitian sehingga digunakan metode penyusunan Naskah Akademik yang berbasiskan metode penelitian hukum atau penelitian lain. Penelitian hukum dapat dilakukan melalui metode yuridis normatif dan metode yuridis empiris. Metode yuridis empiris dikenal juga dengan penelitian sosiolegal. Metode yuridis normatif dilakukan melalui studi pustaka yang menelaah (terutama) data sekunder yang berupa Peraturan Perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, kontrak, atau dokumen hukum lainnya, serta hasil penelitian, hasil pengkajian, dan referensi lainnya. Metode yuridis normatif dapat dilengkapi dengan wawancara, diskusi (focus group discussion), dan rapat dengar pendapat. Metode yuridis empiris atau sosiolegal adalah penelitian yang diawali dengan penelitian normatif atau penelaahan terhadap Peraturan Perundang-undangan (normatif) yang dilanjutkan dengan observasi yang mendalam serta penyebarluasan kuesioner untuk mendapatkan data faktor non hukum yang terkait dan yang berpengaruh terhadap Peraturan Perundang-undangan yang diteliti.

[40]Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2011).

[41]Lampiran I Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2022).

[42]Lampiran I Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2011).

Berbekal pada elaborasi di atas, menjadi jelas bahwa dalam metode RIA yang disebutkan secara eksplisit dalam UU 13/2022 bukan dalam konteks mendudukkan RIA sebagai metode dalam penyusunan NA, melainkan sebagai metode untuk menganalisis implikasi penerapan sistem baru sebagai konsekuensi pembentukan peraturan. Dengan demikian, Penulis perlu untuk memberikan penekanan bahwa metode RIA bukanlah metode penyusunan NA, namun demikian analisis yang dihasilkan dari metode RIA dapat digunakan untuk menyusun NA.

Hal lain yang kemudian perlu untuk ditelaah lebih lanjut adalah dengan penyebutan metode RIA sebagai alternatif metode dalam menyusun Bab II Sub D terkait Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru, menimbulkan beberapa pertanyaan pendalaman, yaitu: (a) apakah metode RIA diterapkan secara utuh untuk menyusun Bab II Sub D? (b) apakah metode RIA relevan untuk diterapkan secara utuh hanya untuk menyusun Bab II Sub D, padahal dalam metode RIA terdapat opsi do nothing? (c) apa bagian dari metode RIA yang relevan digunakan untuk menyusun Bab II Sub D?

Berbekal pada elaborasi pada bagian sebelumnya, menurut Penulis metode RIA tidak relevan untuk diterapkan secara utuh hanya untuk menyusun Bab II Sub D terkait Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru. Hal ini didasarkan pada pemahaman bahwa metode RIA dapat saja memunculkan opsi do nothing yang berarti tidak perlu membentuk peraturan atau kebijakan non peraturan, sehingga bila metode RIA diterapkan secara utuh untuk menyusun Bab II Sub D terkait Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru, maka hal ini kontradiktif dengan keberadaan NA yang digunakan sebagai dasar akademis dalam pembentukan peraturan, yang berarti ketika sudah diputuskan untuk menyusun NA, maka mutatis mutandis sudah diputuskan pula akan membentuk peraturan.

Lantas bagaimana implementasi metode RIA dalam menyusun Bab II Sub D terkait Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru? Menurut Penulis, metode RIA tetap dapat diterapkan, namun tidak secara utuh. Hanya analisis biaya dan manfaat (cost and benefit analysis; CBA) yang relatif relevan untuk digunakan. Itu pun CBA yang digunakan tentu bukan CBA terhadap seluruh alternatif tindakan dalam metode RIA, mengingat tindakan yang dapat analisis hanya ada 1 (satu), yaitu tindakan membentuk peraturan. Hal ini kembali didasarkan pada pemahaman yang dibangun dalam UU 12/2011 dan perubahannya, bahwa penyusunan NA merupakan langkah lanjutan dari keputusan politik untuk membentuk peraturan.

Berbekal pemahaman tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa penyebutan metode RIA secara eksplisit dalam UU 13/2022 harus dimaknai secara cermat bahwa hanya ditujukan dalam menyusun Bab II Sub D terkait Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru, itu pun dengan limitasi penggunaan hanya pada CBA yang terbatas. Jangan sampai terjebak pada pemahaman bahwa metode RIA yang disebutkan secara eksplisit dalam UU 13/2022 dimaknai sebagai metode penyusunan NA. Hal ini dikarenakan metode penyusunan NA tidak mengalami perubahan dan masih menggunakan metode yang diperkenalkan dalam Lampiran I UU 12/2011.

Namun demikian, Penulis dalam tulisan ini juga mengusulkan sebuah pemaknaan baru terhadap penggunaan metode RIA dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Bersandar pada dasar konseptual bahwa metode RIA adalah bagian dari GRP, Penulis mendudukkan metode RIA sebagai metode dalam penyusunan rencana daftar peraturan yang akan dibentuk, atau dalam konteks pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia disebut dengan Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk UU atau program pembentukan peraturan untuk peraturan perundang-undangan di bawah UU.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 UU 12/2011 dinyatakan bahwa, "Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan Peraturan Perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan".[43] Dengan demikian, dapat ditarik pemaknaan bahwa pembentukan peraturan perundang-undangan, meliputi 5 (lima)

[43]Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2011).

tahapan, yaitu: (a) perencanaan; (b) penyusunan; (c) pembahasan; (d) pengesahan; dan (e) pengundangan.

Dalam konteks penyusunan UU, sebagai tahapan pertama yang dilakukan adalah tahap perencanaan, di mana berdasarkan ketentuan Pasal 16 UU 12/2011 dilakukan dalam suatu Program Legislasi Nasional (Prolegnas).[44] Dalam penyusunan Prolegnas, penyusunan daftar rancangan UU didasarkan atas: (a) perintah UUD NRI Tahun 1945; (b) perintah Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (Tap MPR); (c) perintah UU lainnya; (d) sistem perencanaan pembangunan nasional; (e) rencana pembangunan jangka panjang nasional; (f) rencana pembangunan jangka menengah; (g) rencana kerja pemerintah dan rencana strategis DPR; dan (h) aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat.[45]

Dasar penyusunan daftar rancangan UU sebagaimana diatur dalam UU 12/2011 setidaknya menimbulkan 4 (empat) pertanyaan yang patut dicermati lebih lanjut, yaitu: Pertanyaan Pertama, apakah seluruh perintah UUD NRI Tahun 1945 telah dibentuk dan direncanakan pembentukannya dalam Prolegnas? Hal demikian menjadi penting untuk ditelaah mengingat kedudukan UUD NRI Tahun 1945 sebagai hukum dasar dalam peraturan perundang-undangan.[46] Beberapa UU telah dibentuk, baik yang memang pelaksanaan amanat dari UUD NRI Tahun 1945 maupun UU yang telah ada sebelumnya ditetapkannya perubahan UUD NRI Tahun 1945, misalnya UU Perjanjian Internasional yang telah diundangkan pada tanggal 23 Oktober 2000 sebelum ditetapkannya amandemen ketiga UUD NRI Tahun 1945 pada tanggal 9 November 2001. Di samping itu, masih terdapat UU yang pembentukannya diperintahkan oleh UUD NRI Tahun 1945, namun tidak kunjung dibentuk. Walaupun memang terhadap UU Perjanjian Internasional dan UU Pengakuan dan Penghormatan Masyarakat Hukum Adat sudah masuk dalam Prolegnas Tahun 2020-2024.[47]

Pertanyaan Kedua, apakah telah dilakukan pemetaan perintah pembentukan UU dari Tap MPR Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002? Hal ini mengingat dalam ketentuan Pasal 4 Tap MPR a quo, terdapat 11 (sebelas) Tap MPR yang ditetapkan masih berlaku sampai dengan terbentuknya undang-undang.[48] Berdasarkan pemetaan yang telah dilakukan Penulis pada penelitian sebelumnya, dari kesebelas Tap MPR tersebut, setidaknya masih terdapat 4 (empat) Tap MPR yang berlaku, yaitu: (1) Tap MPR Nomor XI/MPR/1998 tentang Penyelenggara Negara yang Bersih dan Bebas Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme; (2) Tap MPR Nomor VI/MPR/2001 tentang Etika Kehidupan Berbangsa; (3) Tap MPR Nomor VII/MPR/2001 tentang Visi Indonesia Masa Depan; dan (4) Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam.[49]

Pertanyaan Ketiga, apakah telah dilakukan pemetaan perintah untuk membentuk UU dari UU lain? Pemetaan terhadap delegatie provisio yang memerintah pembentukan UU dalam UU yang telah ada perlu dilakukan dengan memperhatikan kaidah delegatie provisio, apakah bij de wet geregeld (diatur dengan) atau in de wet geregeld (diatur dalam). Keduanya secara konseptual memerlukan respon yang berbeda, di mana bila suatu delegatie provisio menggunakan frasa "diatur dengan", maka diperlukan pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tersendiri untuk mengatur secara spesifik mengenai materi muatan yang diamanatkan untuk diatur lebih lanjut. Berbeda halnya bila kemudian digunakan frasa "diatur dalam", di mana tidak harus dibentuk dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri, selama materi muatan yang diperintahkan untuk diatur lebih lanjut telah terakomodasi dalam suatu peraturan perundang-undangan.

[44]Pasal 16 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2011).

[45]Pasal 18 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2011).

[46]Pasal 3 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2011).

[47]Dewan Perwakilan Rakyat RI, "Program Legislasi Nasional", DPR RI, 2019, accessed 26 September 2022, https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list.

[48]Pasal 4 Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 (Republik Indonesia, 2003).

[49]Dian Agung Wicaksono, "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," Jurnal Konstitusi 10, no. 1 (2013): 163-168.

Pertanyaan Keempat, apakah sudah terdapat metode atau mekanisme untuk menjustifikasi aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat? Hal ini mengingat dalam UU 12/2011 maupun peraturan pelaksanaannya tidak memberikan instrumen untuk mengukur aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat. Pertanyaan lebih lanjut yang perlu dicermati adalah apakah aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat hanya diukur dan disandarkan pada fungsi representasi dari anggota legislatif? Menjadi pertanyaan pula, bila rancangan UU yang diajukan dalam Prolegnas adalah inisiatif dari Pemerintah, maka bagaimana Pemerintah menyerap aspirasi dan kebutuhan masyarakat, lebih-lebih memverifikasi validitas aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat tersebut sebagai justifikasi perlunya dibentuk suatu UU dan dimasukkan dalam Prolegnas?

Spesifik terkait Pertanyaan Keempat, Penulis mengusulkan metode RIA sebagai metode untuk menjustifikasi aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka penyusunan Prolegnas atau program pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU. Penggunaan metode RIA sebagai metode dalam menjustifikasi aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat relevan untuk digunakan dikarenakan salah satu fitur mendasar dari metode RIA adalah adanya keterlibatan masyarakat dalam perumusan alternatif tindakan penyelesaian masalah, berupa mekanisme konsultasi publik.

Dengan demikian, terdapat kesesuaian antara kebutuhan untuk menangkap aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat dalam penyusunan Prolegnas atau program pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU, dengan fitur dasar metode RIA yang memang mengutamakan keterlibatan masyarakat dalam kerangka kerjanya berupa konsultasi publik. Hal ini secara tidak langsung menunjukkan bahwa secara naturalia metode RIA seharusnya didudukkan sebagai metode dalam penyusunan Prolegnas atau program pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU sebagai bagian dari tahapan perencanaan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia. Selain itu, penempatan RIA sebagai metode dalam penyusunan Prolegnas atau program pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU juga sejalan pilihan alternatif tindakan dalam RIA, di mana RIA masih memungkinkan opsi untuk tidak membentuk peraturan, sehingga judul-judul UU atau peraturan yang direncanakan untuk dibentuk, yang dituangkan dalam Prolegnas atau program pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU, memang merupakan kebutuhan hukum masyarakat dalam rangka menyelesaikan suatu permasalahan yang aktual dan faktual terjadi.

C. Penutup

Berdasarkan analisis dan elaborasi di atas, dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, dasar konseptual metode RIA merupakan bagian dari konsep GRP yang menekankan pada perbaikan dalam pembentukan peraturan. Kerangka kerja metode RIA pada dasarnya, meliputi: (a) problem definition (perumusan masalah); (b) identification (identifikasi); (c) assessment (penilaian); (d) selection and implementation (penentuan alternatif tindakan dan implementasi); dan (e) consultations (konsultasi publik). Berdasarkan dasar konseptual dan kerangka kerja metode RIA tersebut dapat ditarik beberapa catatan mendasar, yaitu: (1) metode RIA diterapkan secara ex ante dalam proses pembentukan peraturan; (2) metode RIA membuka peluang untuk tidak membentuk peraturan; dan (3) metode RIA dapat diterapkan secara fleksibel sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas pembentuk peraturan.

Kedua, kedudukan metode RIA sebagai metode analisis dalam pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia merupakan metode dalam penyusunan Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru sebagai bagian dari NA, dan bukan merupakan metode dalam penyusunan NA. Hal ini dikarenakan yang diubah dalam UU 13/2022 adalah teknik penyusunan NA, dan bukan metode penyusunan NA. Lebih mendetail disebutkan bahwa yang diubah dalam Lampiran I UU 13/2022 adalah Bab II Sub D terkait Kajian terhadap Implikasi Penerapan Sistem Baru, bukan Bab I Sub D terkait Metode.

Selain itu, Penulis juga menyarankan agar metode RIA digunakan sebagai metode dalam penyusunan Prolegnas atau program pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU karena terdapat kesesuaian antara kebutuhan untuk menangkap aspirasi dan kebutuhan hukum masyarakat dalam

penyusunan Prolegnas atau program pembentukan peraturan perundang-undangan di bawah UU, dengan fitur dasar metode RIA yang memang mengutamakan keterlibatan masyarakat dalam kerangka kerjanya berupa konsultasi publik.

DAFTAR PUSTAKA

Andarwulan, Nuri, "Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) untuk Implementasi Kebijakan", PHariyadi's Blog, 2017, accessed 19 September 2022, http://phariyadi.staff.ipb.ac.id/files/2017/05/ITP602-Analisis-Resiko-Regulatory-Impact-Assessment-RIA-2017-NAN.pdf.

Basedow, Robert. "Good Regulatory Practices and International Trade," dalam Francois, Joseph. dan Bernard Hoekman. 2019. Behind-the-Border Policies Assessing and Addressing Non-Tariff Measures. Cambridge: Cambridge University Press.

Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas. 2011. Kajian Ringkas Pengembangan dan Implementasi Metode Regulatory Impact Analysis (RIA) untuk Menilai Kebijakan (Peraturan dan Non Peraturan) di Kementerian PPN/Bappenas. Jakarta: Kementerian PPN/Bappenas.

Broom, Herbert. 1882. A Selection of Legal Maxims, Classified and Illustrated. Philadelphia: T.&J.W. Johnson & Co.

Dewan Perwakilan Rakyat RI, "Program Legislasi Nasional", DPR RI, 2019, accessed 26 September 2022, https://www.dpr.go.id/uu/prolegnas-long-list.

Humas UGM, "Pusat Kajian Dorong Perkembangan Kegiatan Ilmiah dan Pengabdian", Universitas Gadjah Mada, 2010, accessed 19 September 2022, https://www.ugm.ac.id/id/berita/1358-pusat-kajian-dorong-perkembangan-kegiatan-ilmiah-dan-pengabdian.

Ibrahim, Johnny. 2006. Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayumedia Publishing.

Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengambilan, Pengawasan, dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah (Republik Indonesia, 2017).

Keputusan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 96/KEPMEN-KP/2020 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Kajian Tertulis Rancangan Peraturan Perundang-undangan di Lingkungan Kementerian Kelautan dan Perikanan dengan Menggunakan Metode Regulatory Impact Analysis (Republik Indonesia, 2020).

Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Nomor 1/MPR/2003 tentang Peninjauan terhadap Materi dan Status Hukum Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara dan Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia Tahun 1960 sampai dengan Tahun 2002 (Republik Indonesia, 2003).

Khaidir, Afriva. Novia Zulfa Riany, dan Elyunus Asmara. 2007. Laporan Penelitian Regulatory Impact Assessment. Padang: Pusat Kajian Sosial Budaya dan Ekonomi Fakultas Ilmu-Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang.

Majone, Giandomenico. 1994. "The Rise of the Regulatory State in Europe," West European Politics 17, no. 3.

Majone, Giandomenico. 1997. "From the Positive to the Regulatory State: Causes and Consequences of Changes in the Mode of Governance," Journal of Public Policy 17, no. 2.

Marzuki, Peter Mahmud. 2017. Penelitian Hukum: Edisi Revisi. Jakarta: Prenada Media Group.

Nasokah. 2008. "Implementasi Regulatory Impact Assessment (RIA) sebagai Upaya Menjamin Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Peraturan Daerah," Jurnal Hukum Ius Quia Iustum 15, no. 3.

Nugroho, Riant. 2021. Kebijakan Publik: Menuju Kebijakan Publik Unggul. Jakarta: Elex Media Komputindo.

OECD. 2009. Regulatory Impact Analysis: A Tool for Policy Coherence. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2012. Recommendation of the Council on Regulatory Policy and Governance. Paris: OECD Publishing.

OECD. 2020. Regulatory Impact Assessment. Paris: OECD Publishing.

Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara Nomor 14 Tahun 2016 tentang Penggunaan Metode Regulatory Impact Assessment (RIA) dalam Pembentukan Peraturan Kepala Badan Kepegawaian Negara (Republik Indonesia, 2016).

Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor 49/PERMEN-KP/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Kelautan dan Perikanan Nomor PER.25/MEN/2012 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan di Lingkungan Kementerian Kelautan dan Perikanan (Republik Indonesia, 2017).

Peraturan Menteri Kesehatan Nomor 1 Tahun 2020 tentang Tata Cara Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dan Produk Hukum Lain Bidang Kesehatan di Lingkungan Kementerian Kesehatan (Republik Indonesia, 2020).

Peraturan Sekretaris Kabinet Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman Persiapan, Pelaksanaan, dan Tindak Lanjut Hasil Sidang Kabinet (Republik Indonesia, 2018).

Rodiyah. 2013. "Aspect Democracy in the Formation of Regional Regulation (Case Study the Formation of Regional Regulation about Education in Perspective Socio-Legal)," International Journal of Business, Economics and Law 2, no. 3.

SadarOtda FH UGM dan SwissContact. 2010. Format RIA dalam KKN Review Perda FH UGM. Yogyakarta: FH UGM.

Sanjaya, Roy. Riezky Aditya Ramadhan, dan Marco Gregorius Suitela. 2022. "Peran Threshold dalam Tata Kelola Kebijakan di Indonesia," Court Review: Jurnal Penelitian Hukum 2, no. 3.

Setyawan, Fendi. 2021. "Institusionalisasi Nilai Pancasila dalam Pembentukan dan Evaluasi Peraturan Perundang-undangan," Jurnal Legislasi Indonesia 18, no. 2.

Soekanto, Soerjono. 2006. Pengantar Penelitian Hukum. Jakarta: Universitas Indonesia Press.

Suska. 2012. "Prinsip Regulatory Impact Assessment dalam Proses Penyusunan Peraturan Perundang-undangan sesuai UU Nomor 12 Tahun 2011," Jurnal Konstitusi 9, no. 2.

Tim Penyusun. 2018. Laporan Akhir Kajian Evaluasi Peraturan Daerah Pemantauan Pelaksanaan Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2005 tentang Tata Cara Penyusunan Rencana Pembangunan Daerah dan Pelaksanaan Musyawarah Daerah. Yogyakarta: Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Daerah Istimewa Yogyakarta.

Treasury Board of Canada. 2009. RIAS Writer's Guide 2009. Ottawa: Treasury Board of Canada Secretariat.

Treasury of New Zealand, "Regulatory Impact Statement Template", Treasury of New Zealand, 2021, accessed 19 September 2022, https://www.treasury.govt.nz/sites/default/files/2021-07/regulatory-impact-statement-template-jul21.docx.

Trijono, Rachmat. 2012. "Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-undangan," Jurnal RechtsVinding 1, no. 3.

Trnka, Daniel, "Regulatory Impact Assessment - A Tool for Evidence based Policy Making", EU Central Asia Invest Programme, 2021, accessed 19 September 2022, https://eu-cai.org/wp-content/uploads/2021/01/Regulatory-impact-assessment-Uzbekistan.pptx.

Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2011).

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan (Republik Indonesia, 2022).

Wicaksono, Dian Agung. 2013. "Implikasi Re-Eksistensi Tap MPR dalam Hierarki Peraturan Perundang-undangan terhadap Jaminan Atas Kepastian Hukum yang Adil di Indonesia," Jurnal Konstitusi 10, no. 1.

Wicaksono, Kristian Widya. 2008. "Aplikasi Prinsip-Prinsip RIA dalam Proses Formulasi Peraturan Daerah," Jurnal Administrasi Publik 5, no. 2.