

Regulatory Impact Assessment (RIA) sebagai Pendekatan Analisis Manfaat Biaya
untuk Meningkatkan Kualitas Regulasi Daerah:
Pengalaman Pendampingan di Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat¹

Afriva Khaidir, MAPA.,PhD.²

ABSTRACT

Regulatory impact analysis (RIA) is a systemic approach to critically assessing the positive and negative effects of proposed and existing regulations and non-regulatory alternatives. As employed in Kabupaten Solok, West Sumatera Province, it encompasses a range of methods. At its core it is an important element of an evidence-based approach to policy making. The analysis shows that the conduct of RIA within an appropriate systematic framework can underpin the capacity of governments to ensure that regulations are efficient and effective in a changing and complex world. RIA has now been adopted by this regency as a part of a commitment to good governance. This working paper brings together Perda mapping analysis and analysis concerning methodological issues use cost benefit and PKSBE and Solok regency country experiences with RIA. The analysis covers a number of challenges to the effectiveness of RIA including: systemic factors which influence the quality of RIA; methodological frameworks that can assist RIA to improve regulation; and institutionalization proces of RIA in Solok regency. Taken together, this paper provides valuable, practical guidance on how to improve the performance of RIA systems in improving regulation quality as well as to promote economic welfare through better quality regulation in local government level.

Keyword: analisis manfaat biaya, regulasi, dampak

PENDAHULUAN

Proses desentralisasi di Indonesia telah mengalihkan sebagian besar kewenangan ke sekitar 500 pemerintah daerah (pemda) kabupaten/kota. Dalam jangka panjang, transisi yang dramatis ini tentunya positif untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah. Namun demikian, tahap awal desentralisasi ini diwarnai dengan "semangat" pemda untuk menerbitkan berbagai peraturan daerah (perda) yang sebagian di antaranya bertujuan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah (PAD) setinggi-tingginya.

Berbagai perda yang disusun tanpa analisis yang mendalam melalui proses konsultasi publik yang terbatas mengakibatkan beban bagi pelaku usaha di daerah dan juga masyarakat secara luas. Metode Analisis Dampak Regulasi (*Regulatory Impact Assessment* atau *RIA*) merupakan salah satu cara yang banyak digunakan di negara maju untuk mengkaji permasalahan dan kebutuhan akan kebutuhan suatu regulasi, menghitung untung ruginya (analisis manfaat dan biaya), dan mempertimbangkan berbagai alternatif solusi atas masalah yang diidentifikasi. Konsultasi kepada berbagai pemangku kepentingan

¹ Makalah akan disampaikan pada Simposium Nasional Ilmuwan Administrasi Negara untuk Indonesia oleh FIS Univ. Negeri Yogyakarta. Yogyakarta 25-26 Maret 2011

² Penulis adalah dosen program studi Ilmu Administrasi Negara di Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negeri Padang, saat ini juga bertugas sebagai wakil Direktur Pusat Kajian Sosial Budaya dan Ekonomi (PKSBE) FIS UNP. Sarjana Hukum Tata Negara dari Universitas Andalas, Magister Hukum dari Universitas Airlangga, Master of Arts Public Administration dari Carleton University, Ottawa Canada, PhD Pentadbiran Awan (Public Administration) dari Universiti Utara Malaysia

(*stakeholders*) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari metode ini. Metode ini terbukti efektif untuk meningkatkan iklim usaha di Korea Selatan, Vietnam, China, Australia, dan Amerika Serikat, sehingga Organisasi Pembangunan dan Kerjasama Ekonomi (OECD) mendorong penggunaannya di berbagai negara lainnya.

PENDEKATAN

Pusat Kajian Sosial Budaya dan Ekonomi (PKSBE) Fakultas Ilmu Sosial Universitas Negari Padang dengan dukungan Asia Foundation telah memperkenalkan metode RIA melalui pendampingan teknis kepada Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat. Dalam pendampingan teknis ini, PKSBE menempatkan diri sebagai mitra lokal – organisasi non-pemerintah atau perguruan tinggi – yang berlokasi di daerah yang didampingi. Hal ini dilakukan untuk memastikan bahwa bukan hanya pemda yang meningkat kapasitasnya untuk melakukan analisis regulasi, tetapi juga *stakeholders* nonpemerintah. Selain untuk memastikan bahwa ada sumberdaya yang relatif mudah diakses pemda setelah program berakhir, diharapkan bahwa PKSBE sebagai lembaga perguruan tinggi dan akademisi dapat terus mengadvokasi pemerintah daerah untuk terus menggunakan metode ini di masa berikutnya. Untuk meningkatkan kapasitas *stakeholders* di daerah untuk dapat menggunakan metode RIA, dilakukan berbagai pendekatan. Pelatihan yang dirancang dengan banyak studi kasus, selain teorinya, diberikan kepada mitra lokal dan aparat pemerintah yang ditunjuk pemda untuk melaksanakan RIA. Berbagai pemda juga difasilitasi untuk belajar dari pemda lain yang telah melaksanakannya terlebih dahulu. Pendekatan lain yang digunakan adalah asistensi langsung dari staf Asia Foundation, akademisi PKSBE, tenaga ahli RIA, dan *stakeholders* pemerintahan daerah (Khaidir, 2008)

LANDASAN TEORITIS DAN KONSEPTUAL

Reformasi birokrasi seharusnya merupakan pangkal dan sekaligus target utama dalam proses-proses reformasi di Indonesia. Kuatnya desakan dan keinginan daerah untuk melaksanakan otonomi daerah dalam spirit reformasi dewasa ini juga didukung oleh paradigma baru tentang *good governance*, di mana reformasi birokrasi harus mencakup pembenahan kembali *state-society relations*. Jika ini bisa dilakukan, maka berarti secara implisit dan eksplisit tujuan hakiki dari pelaksanaan otonomi dan desentralisasi adalah upaya meningkatkan hubungan timbal balik yang harmonis dan seimbang antara negara dan masyarakat di satu pihak dan negara dengan dunia usaha di lain pihak. Proses ini hanya mungkin jika terjadi perbaikan-perbaikan, baik dalam prumusan kebijakan (*policy formulation*) maupun pelaksanaan kebijakan (*policy implementation*) dan evaluasi kebijakan (*policy evaluation*). Dalam semua ini partisipasi lokal merupakan hal yang sentral.

RIA adalah suatu metode sistematis dan tahapan logis untuk memperbaiki kualitas regulasi. RIA dapat digunakan untuk mengevaluasi peraturan (*ex-post evaluation*) yang ada maupun peraturan yang akan dibuat (*ex-ante evaluation*). Dalam RIA diidentifikasi masalah sebenarnya yang akan diregulasi, alternatif solusi, analisa manfaat/biaya berbagai pilihan solusi yang ada, dan efektivitas kebijakan/regulasi yang dipilih untuk menyelesaikan masalah yang ada. Analisis manfaat/biaya dari sebuah regulasi dibuat dengan data-data empiris dalam sebuah laporan formal tertulis. Setiap tahapan dalam RIA juga menuntut transparansi, partisipasi publik, dan akuntabilitas dari pihak pembuat kebijakan/regulasi

Secara konseptual, investasi adalah sebuah keniscayaan bagi pengembangan ekonomi suatu daerah karena investasi merupakan lokomotif penggerak perekonomian-an pemerintah. Investasi dapat dilakukan oleh pemerintah atau oleh pihak swasta, namun karena sumber dana pemerintah terbatas, maka investasi swasta dapat menjadi aktor utama dalam proses pembangunan daerah guna tercapainya kemakmuran bagi warganya.

Tentu saja tidak mudah bagi pemerintah daerah untuk menarik investasi swasta, disamping faktor eksternal seperti persaingan antar pemerintah daerah dan ancaman yang timbul dari berbagai perjanjian tentang area perdagangan bebas, baik di tingkat regional maupun global juga adanya faktor eksternal, antara lain karena adanya ketidakjelasan peraturan perundang-undangan yang berlaku bagi kegiatan investasi, dan ketiadaan pelayanan yang profesional dan memuaskan. Kondisi ini terjadi bukan hanya karena kelemahan implementasi perundang-undangan di lapangan, namun juga karena kelemahan dari substansi undang-undang atau Peraturan Daerah itu sendiri.

Kelemahan substansi sebuah Peraturan Daerah seringkali baru diketahui setelah peraturan tersebut diundangkan, padahal masalah ini dapat ditanggulangi apabila proses pembuatan peraturan daerah dilakukan dengan mekanisme yang benar, namun kenyataan membuktikan bahwa sebagian Peraturan Daerah dibuat atau dirubah hanya berdasarkan kondisi kesejarahan atau asumsi-asumsi yang tidak cukup valid tanpa melewati proses analisis yang bertanggung jawab.

Pemerintah harus bekerja secara sistematis untuk memastikan bahwa regulasi yang mereka hasilkan berkualitas. Konsekuensi atau biaya yang diakibatkan dari regulasi yang tidak berkualitas ditanggung oleh masyarakat. Kualitas regulasi yang rendah meningkatkan "*compliance cost*" bagi dunia usaha dan kelompok lain. Hal ini akan mengarah kepada kompleksitas yang semestinya tidak terjadi dan berkaitan langsung dengan ketidakpastian karena merendahkan fungsi regulator dan kemampuan pemerintah untuk mencapai tujuannya (OECD, 2008:3-4)

Secara konseptual RIA adalah proses yang secara sistematis mampu mengidentifikasi dan menilai dampak yang dihasilkan dari perencanaan regulasi yang menggunakan metode analisis yang sistematis seperti analisis manfaat biaya. RIA adalah sebuah proses yang komparatif, karena ia berdasarkan dari penentuan terhadap tujuan regulasi yang sekaligus mengidentifikasi seluruh kemungkinan intervensi kebijakan yang mampu dilakukan. Kemungkinan-kemungkinan alternatif ini harus dipertimbangkan menggunakan metode yang sama. Ini akan memberikan informasi kepada pengambil kebijakan tentang kadar efektivitas dan efisiensi dari setiap pilihan yang berbeda dan akhir memberikan informasi tentang pilihan mana yang terbaik.

"...RIA's most important contribution to the quality of decisions is not the precision of the calculations used, but the action of analyzing – questioning, understanding real-world impacts and exploring assumptions". (OECD,2002)

RIA harus terintegrasi dalam proses konsultasi publik karena ini akan memberikan pilihan yang terbaik untuk melakukan analisis dan memberikan pihak-pihak yang terpengaruh oleh kebijakan kesempatan untuk mengidentifikasi dan memperbaiki asumsi yang keliru dan memberikan argumentasi.

Regulasi akan memaksimalkan kesejahteraan sosial. Peningkatan kualitas akan berdampak kepada kesejahteraan sosial. Keadaan ini akan tercapai jika total manfaat dari regulasi lebih besar dari biaya yang dikeluarkan. Aspek dasar dari RIA haruslah mempertimbangkan seluruh lapisan masyarakat ketimbang hanya memberikan perhatian kepada kelompok tertentu yang memiliki lobby kuat pada proses perumusan kebijakan.

Ketika warga mampu memuaskan keinginannya melalui partisipasi dalam memfungsikan pasar untuk ketersediaan barang dan jasa berdasarkan penilaian yang informatif tentang kualitas produk dan nilai-nilai yang terkandung di dalamnya, keterlibatan pemerintah diperlukan lebih daripada mengatur pasar. Keadaan ini tidak selalu menuntut regulasi yang sering dianggap sebagai respon terhadap "*market failure*". Pada kasus ini regulasi diperlukan untuk meningkatkan efisiensi pasar. Kegagalan pasar (*market failure*) sering terjadi jika faktor eksternalitas yaitu pada saat pihak lain menanggung biaya jika seseorang memproduksi atau menggunakan suatu produk.

Sebagai contoh pabrik yang membuang polusi ke sungai akan mengurangi produksi ikan dan membuat air sungai tidak layak digunakan. Karena pabrik sebagai produser tidak membayar biaya polusi, harga barang akan rendah. Konsumen akan meminta (*demand*) barang. Ini mengakibatkan over-consumption karena tidak semua biaya kepada masyarakat dikeluarkan. Regulasi haruslah merupakan pengamanan (*safeguards*) dari pemakai lain. Baik dengan membatasi emisi limbah atau membebaskan pajak. Kebijakan yang akan berpengaruh kepada harga dan kuantitas barang yang dikonsumsi. Harga harus mempertimbangkan juga biaya untuk lingkungan dan masyarakat yang terdampak produksi barang.

“Regulations are an essential part of the “toolkit” of policy instruments governments can use to achieve their objectives, but regulations usually have widespread effects: they affect many different groups in society and the effects may be of many different types. Many of the effects are “hidden”, or at least are difficult to identify when a regulation is being considered” (OECD,20083).

Tidak semua regulasi merupakan respon kepada kegagalan pasar. Seringkali regulasi adalah cara untuk meningkatkan kondisi kelompok tertentu dalam masyarakat seperti kaum miskin dan kelompok yang lemah. Pada kasus ini regulasi mencoba memberikan keuntungan kepada kelompok sasaran (*target groups*). RIA akan mengungkapkan secara transparan siapa yang mendapat manfaat dari regulasi.

PELEMBAGAAN RIA DI KABUPATEN SOLOK PROPINSI SUMATERA BARAT

Geografis

Kabupaten Solok merupakan salah satu dari tiga kabupaten di propinsi Sumatera Barat yang pada akhir tahun 2003 mengalami pemekaran wilayah menjadi 2 kabupaten yaitu Kabupaten Solok dan Kabupaten Solok Selatan. Setelah pemekaran luas wilayah Kabupaten Solok berkurang menjadi 373.800 Ha atau 3.738,00 km² dari sebelumnya seluas 708.402 Ha atau 7.084,02 km². Letak kab. Solok secara geografis terletak antara 01°20'27" sampai 01°21'39" Lintang Selatan dan 100°25'00" sampai 100°33'4" Bujur Timur dengan batas-batas sebagai berikut:

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Tanah Datar
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Sawahlunto Sijunjung
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Solok Selatan
- Sebelah Barat berbatasan dengan Kabupaten Pesisir Selatan

Secara umum daerah ini beriklim tropis dengan temperatur bervariasi antara 18°C hingga 30°C dimana dapat ditemui daerah berhawa panas, sedang dan dingin, dengan ketinggian antara 329 sampai 1.458 meter di atas permukaan laut.

Topografis

Dengan topografi daerah yang tidak rata, Kab. Solok mempunyai empat buah danau yaitu Danau Singkarak, Danau Diatas, Danau Dibawah dan Danau Talang. Danau ini selain menjadi sumber mata pencarian petani nelayan dan sumber irigasi persawahan juga merupakan aset wisata yang banyak dikunjungi oleh para wisatawan manca negara maupun domestik.

Perbedaan yang cukup tajam antara satu kawasan dengan kawasan yang lain membuat kondisi sumber daya alam juga saling berbeda. Di kawasan utara yang rata-rata lebih rendah, tanahnya tidak terlalu subur, berbatuan dan kering membuat penduduknya lebih banyak merantau. Sementara di bagian tengah arah ke selatan terletak pada dataran tinggi, bercurah hujan tinggi dan tanahnya lebih subur, karena itu bagian tengah ini merupakan daerah penghasil komoditas sayuran dan buah markisa yang menjadi produk unggulan Kab. Solok, sedangkan wilayah selatan yang sebagian wilayahnya berada pada dataran sedang dan rendah cocok untuk perkebunan.

Demografis

Penduduk kab. Solok berjumlah 330.405 jiwa dengan tingkat kepadatan penduduk sebesar 88 jiwa per-km². Kecamatan Kubung memiliki jumlah penduduk terbesar yaitu 53.302 jiwa atau 15,60% dan Kecamatan Payung Sekaki sebesar 8.322 atau 2,44%. Komposisi penduduk kab. Solok terdiri dari laki-laki sebanyak 162.314 jiwa (49,13%) dan perempuan sebanyak 168.091 jiwa (50,87%). Kelompok umur 0-19 tahun merupakan jumlah penduduk terbanyak yaitu 42,98%.

Administrasi Pemerintahan

Kabupaten Solok yang secara yuridis formal dibentuk dengan UU No. 12 tahun 1956 semula terdiri dari 83 nagari dan 12 kecamatan. Setelah melalui beberapa kali perubahan tahun 1970, 1983, 2000, 2001 dan 2003, saat ini terdiri dari 14 kecamatan dan 73 nagari sebagaimana ditetapkan dalam UU No. 8 tahun 2003 tentang Pemekaran Wilayah Kabupaten dan Kota. Kecamatan yang ada setelah pemekaran adalah: (1) Kecamatan Pantai Cermin, (2) Lembah Gumanti, (3) Hiliran Gumanti, (4) Payung Sekaki, (5) Tigo Lurah, (6) Lembang Jaya, (7) Danau Kembar, (8) Gunung Talang, (9) Bukit Sundi, (10) IX Koto Sungai Lasi, (11) Kubung, (12) X Koto Singkarak, (13) Junjung Sirih dan (14) X Koto Diatas.

Secara organisatoris saat ini Kab. Solok memiliki 4 Badan yaitu Bappeda, BKD, BPD dan BPKD, 10 buah Dinas yaitu PU, Kesehatan, Pendidikan, Pertanian, Perhubungan, Pariwisata, Koperindag, Kehutanan dan Perkebunan, Pertambangan dan Lingkungan Hidup, serta 2 kantor yaitu Inforkom dan Polisi Pamong Praja.

Kondisi Ekonomi dan Iklim Usaha

Pelajaran yang dapat dipetik dari krisis moneter 1997 adalah terpuruknya kondisi sosial ekonomi masyarakat baik secara nasional maupun regional. Pertumbuhan ekonomi kab. Solok pada tahun 1998 adalah -3,74 dari tahun sebelumnya 4,83. Tahun 1999 pertumbuhan ekonomi kab. Solok menjadi 1,52%, tahun 2000 sebesar 2,43% dan terus menanjak tahun-tahun berikutnya menjadi 3,49%, 4,39%, 4,61% dan 4,79% berturut-turut pada tahun 2001, 2002, 2003 dan 2004. Indikator saat ini dapat dilihat pada lampiran tabel 1.

Perekonomian kab. Solok sangat dipengaruhi oleh tiga sektor ekonomi yaitu sektor pertanian yang menyumbang 43,17%, sektor bangunan dengan sumbangan 15,44% serta perdagangan, hotel dan restoran dengan sumbangan 13,53%. PDRB perkapita kab. Solok sejak tahun 2001 terus mengalami peningkatan yang signifikan. Tahun 2003 PDRB perkapita adalah 5,002 juta rupiah maka pada tahun berikutnya menjadi 5,092 juta rupiah, artinya mengalami peningkatan 1,79%. Tingginya PDRB kab. Solok pada dua tahun terakhir lebih disebabkan karena tingginya tingkat inflasi baik secara nasional maupun regional.

Sebagai pihak yang selalu berusaha mendorong terwujudnya iklim usaha yang mendukung pengembangan usaha, pertumbuhan ekonomi daerah, peningkatan kesejahteraan masyarakat dan penciptaan pemerintahan yang baik, PKSBE mengintrodusri RIA yang diharapkan menghasilkan regulasi melalui Peraturan Daerah di masa depan seyogyanya memberi pertimbangan kepada analisis manfaat dan biaya sehingga dapat berlaku secara baik dan efektif pada penciptaan iklim usaha dan kesejahteraan rakyat yang lebih baik.

Penyusunan Produk Hukum di Kabupaten Solok

Kabupaten Solok telah memiliki dasar hukum yang mendasari proses pembentukan produk hukumnya melalui Keputusan Bupati Solok No. 39 tahun 2002 tentang Teknik dan Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah (Lembaran Daerah tahun 2002 No. 61) yang kemudian dilaksanakan melalui Intsruksi Bupati Solok No. 1 tahun 2003. Secara sistematis, aturan ini mengatur tentang:

1. Ketentuan Umum;
2. Teknik Penyusunan Produk Hukum Daerah (Peraturan Daerah, Keputusan Kepala Daerah dan Instruksi Kepala Daerah);
3. Prosedur Penyusunan Produk Hukum;
4. Penomoran, Penggandaan, Pendistribusian dan Pendokumentasian Produk Hukum;
5. Ketentuan lain-lain dan ketentuan penutup.

Dalam lampiran keputusan ini dijabarkan bahwa mekanisme dan prosedur penyusunan Perda terdiri dari:

1. Konsep/prarancangan oleh unit kerja;
2. Pembahasan konsep oleh bag. Hukum;
3. Ranperda oleh bag. Hukum;
4. Proses pembahasan di DPRD;
5. Perda (penomoran dan autentifikasi) oleh bag. Hukum; dan
6. Pelaksanaan dan sosialisasi oleh unit kerja dan bag. Hukum.

Dalam paradigma Hukum Administrasi Negara, produk hukum daerah memiliki kemungkinan untuk bersifat mengatur (*regelling*) dan menetapkan (*beschikking*). Pada satu sisi prosedur pembentukan untuk keputusan Bupati (yang bersifat mengatur/*regelling*) terdiri dari:

1. Konsep oleh unit kerja;
2. Penyempurnaan konsep oleh bag. Hukum;
3. Penandatanganan oleh Bupati;
4. Penomoran dan autentifikasi oleh bag. Hukum; dan
5. Pelaksanaan oleh unit kerja.

Untuk Keputusan Bupati yang bersifat penetapan (*beschikking*) prosedurnya lebih ringkas dan sederhana. Pelaksanaan penyusunan peraturan perundang-undangan tersebut secara nasional didasari oleh UU No. 10 tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Permendagri No. 15 tahun 2006 tentang Jenis dan Bentuk Produk Hukum Daerah serta Permendagri No. 17 tahun 2006 tentang Lembaran Daerah dan Berita Daerah.

Pada saat pelaksanaan program pada tahun 2007 terdapat beberapa Perda yang berlaku di Kab. Solok, sebagian diantaranya masih merupakan produk hukum sebelum reformasi. Deskripsi selengkapnya adalah:

- 2 buah Perda tahun 2002;
- 1 buah Perda tahun 1982;
- 2 buah Perda tahun 1995;
- 1 buah Perda tahun 1997;
- 1 buah Perda tahun 1998;
- 1 buah Perda tahun 2000;
- 5 buah Perda tahun 2001;
- 17 buah Perda tahun 2002; (13 diantaranya mengenai Pajak dan Retribusi)
- 12 buah Perda tahun 2003; (7 diantaranya mengenai Pajak dan Retribusi)
- 30 buah Perda tahun 2004; (3 mengenai Retribusi, sebagian besar tentang SOTK)
- 17 buah Perda tahun 2005; (8 diantaranya mengenai Pajak dan Retribusi)
- 11 buah Perda tahun 2006; (3 buah tentang Retribusi)

- 1 buah Perda tahun 2007 (untuk sementara);

Selama tahun 2005, Bupati telah mengeluarkan sebanyak 492 buah Surat Keputusan (baik yang bersifat mengatur ataupun memutuskan). Sedangkan tahun 2006, Bupati mengeluarkan sebanyak 648 buah Surat Keputusan. Sejauh ini belum ada Perda yang dibatalkan karena dianggap bertentangan baik secara materi maupun yuridis dengan aturan yang lebih tinggi.

Secara umum, proses pendampingan teknis diawali dengan membantu pemda untuk memetakan semua perda yang terkait dunia usaha yang masih berlaku. Berbagai perda tersebut dikaji oleh tim yang dibentuk pemda untuk mengidentifikasi masalah yang tidak mendukung iklim usaha yang kondusif di daerah. Hasil dari pemetaan perda ini kemudian dikonsultasikan kepada berbagai *stakeholders* di daerah untuk memilih beberapa perda yang dianggap prioritas untuk dikaji lebih dalam dengan metode RIA. Analisis atas perda yang dianggap bermasalah dimulai dengan mengkaji kembali alasan penerbitannya – masalah apa yang berusaha diatasi dengan regulasi? alternatif apa yang ada untuk mengatasi masalah tersebut? apakah penerbitan regulasi merupakan alternatif terbaik?

Hasil dari tiga langkah pertama RIA ini kemudian dikonsultasikan kepada publik, terutama para pelaku usaha yang berkepentingan dan/atau akan terkena dampak atas peraturan tersebut. Langkah selanjutnya adalah menganalisis manfaat dan biaya (*cost-benefit analysis*) dari berbagai alternatif yang teridentifikasi. Alternatif yang memberikan manfaat-biaya terbesar kemudian dipilih untuk direkomendasikan. Setelah dikonsultasikan dengan *stakeholders* terkait, strategi implementasi dan pelembagaan alternatif yang dipilih kemudian disusun. Keseluruhan proses dan hasil RIA ini dituliskan dalam dokumen yang disebut *RIA Statement*. Pada umumnya, dibutuhkan perda baru untuk melaksanakan rekomendasi *RIA Statement* ini, sehingga Asia Foundation dan mitra lokalnya biasanya juga mendukung formulasi rancangan perda yang baru. Proses selanjutnya adalah proses politik pengesahan perda di DPRD.

Advokasi kebijakan dan kelembagaan merupakan fokus utama dalam serangkaian kegiatan dalam program bantuan teknis ini. Aktivitas rincinya mencakup antara lain: *Assesmen Daerah*, *Sosialisasi Program dan Penandatanganan MoU*, *Pembentukan Tim RIA daerah*, *Workshop untuk Pemetaan dan Seleksi Perda yang akan dianalisis*, *Kampanye publik melalui Radio Talkshow*, *Perencanaan Proses RIA*, *Proses RIA Putaran Pertama dimulai*, *Training RIA I (tahap 1-3)*, *Analisis RIA tahap 1-3*, *Perumusan Draft I*, *Training RIA II (tahap 4-6)*, *Analisis RIA tahap 4-6*, *Perumusan Draft II*, *Legal Drafting*, *Pelatihan Penyegaran (refresher)*, *Proses RIA Putaran Kedua dimulai*, *Analisis RIA tahap 1-3*, *Perumusan Draft III*, *Analisis RIA tahap 4-6*, *Perumusan Draft IV*, *Lokakarya Akhir (Feedback Meeting)*.

Lokakarya Pemetaan Perda (Perda Mapping)

Dengan menjadikan 30 buah Perda yang didapatkan pada proses *medium list* yang terkait dengan iklim dan dunia usaha dilakukan pemilihan 10 buah Perda yang dikategorikan sebagai “*burning issues*” menurut *stakeholders* terutama dunia usaha, masyarakat, LSM, akademisi, SKPD pelaksana teknis dan tokoh masyarakat.

Pemilihan 10 buah Perda itu dilakukan dengan sebuah lokakarya (*workshop*) dengan menghadirkan lebih kurang 40 orang. Peserta dibagi ke dalam 3 kelompok dengan masing-masing kelompok terdiri dari 10-15 orang yang dipimpin oleh satu pemimpin diskusi dari kalangan peserta sendiri dan 1 orang tim teknis sebagai juru tulis. Setiap kelompok juga memutuskan satu orang untuk melaksanakan presentasi dalam sidang pleno. Adapun pedoman indikator dalam memberikan skor adalah sesuai dengan tabel berikut ini. Meskipun penilaian dilakukan dengan memberikan skor, namun dilaksanakan juga penyampaian ilustrasi dan pendapat secara verbal dengan parameter kualitatif terhadap Perda.

Lokakarya menghasilkan 10 buah Perda sebagai “*burning issues*” di kalangan pelaku usaha dan stakeholders, yang dengan sendirinya menjadi short list, yang dapat dilihat pada tabel 6, yaitu berturut-turut berdasarkan perolehan skor hasil penilaian lokakarya:

1. Perda No. 4 tahun 2002 tentang Retribusi Surat Izin Usaha Jasa Konstruksi; (spesifik)
2. Perda No. 5 tahun 2006 tentang Retribusi Izin Usaha di Bidang Kehutanan dan Perkebunan; (spesifik)
3. Perda No. 7 tahun 1995 tentang Penyertaan Modal Daerah tingkat II Kabupaten Solok pada Pihak Ketiga; (spesifik)
4. Perda No. 4 tahun 2004 tentang Retribusi Persampahan dan Kebersihan; (umum)
5. Perda No. 10 tahun 1982 tentang Kebersihan, Keindahan dan Ketertiban; (umum)
6. Perda No. 18 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan; (umum)
7. Perda No. 19 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Gangguan; (umum)
8. Perda No. 5 tahun 2003 tentang Pajak Penerangan Jalan; (umum)
9. Perda No. 6 tahun 2004 tentang Perusahaan Daerah Solok Nan Indah; (spesifik)
10. Perda No. 6 tahun 1995 tentang Retribusi Pemeriksaan dan Pengisian Racun Api pada Alat Pemadam Kebakaran Dalam Kabupaten Daerah Tingkat II Solok (umum)

Beberapa catatan penting dapat diambil dari proses lokakarya ini. Sebanyak dua buah Perda yang menempati urutan pertama dan kedua adalah perda spesifik. Selaras dengan penelitian yang dilakukan sebelumnya, Perda SIUJK memang memberikan beban kepada tumbuhnya dunia properti dan pembangunan di Kab. Solok. Perda ini juga memberikan disinsentif kepada kontraktor dari luar Kab. Solok dengan memberikan beban yang diistilahkan sebagai “uang lompat pagar”, namun demikian untuk masyarakat umum Perda ini kurang dipahami dan nampaknya sosialisasi juga kurang dilakukan. Perda tentang Retribusi Izin Usaha di Bidang Kehutanan dan Perkebunan merupakan salah satu Perda yang dibatalkan oleh Depdagri (Harian Singgalang, 25 Juli 2007). Dengan demikian Perda ini menjadi tidak relevan untuk dilakukan review, meskipun masalah eksploitasi hutan merupakan salah satu masalah krusial di Kab. Solok, namun cukup sarat dengan kompleksitas masalah yang melingkupinya.

Metodologi Perda Mapping

Laporan Perda Mapping merupakan lampiran dari laporan ini. Satu kegiatan yang sangat penting dalam Perda Mapping adalah merumuskan 2 Perda dari Long List dan Medium List yang akan menjadi objek pelaksanaan RIA. FGD diawali dengan presentasi proses terbentuknya shortlist 10 Perda dalam lokakarya *perda mapping*. Tahap kedua merupakan sebuah langkah penting karena di sini di cari kesepakatan tentang kriteria yang akan menjadi panduan dalam pelaksanaan FGD dalam menilai skala prioritas dari 10 Perda tersebut. Akhirnya disepakati adanya 6 (enam) buah kriteria yaitu:

1. Pengaruh Perda terhadap iklim usaha;
2. Hambatan terhadap iklim usaha;
3. Jangkauan dampak Perda;
4. Aktualitas Perda;
5. Kekurangan substansial dari Perda;
6. Catatan lain yang tidak termasuk ke dalam kriteria yang ada.

Melalui diskusi yang sangat hangat karena terungkapnya sudut pandang yang berbeda di kalangan peserta akhirnya FGD menyepakati bahwa perda yang menjadi input dalam proses RIA selanjutnya adalah:

1. Perda No. 18 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan;
2. Perda No. 19 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Gangguan;

Perumusan Masalah, Tujuan dan Alternatif Kebijakan

Setelah pelaksanaan pelatihan tahap pertama, langsung dilaksanakan analisis RIA terhadap Perda terpilih. Hasil rapat tim teknis dan tim TA diputuskan bahwa Perda No. 18 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan merupakan Perda yang akan di-RIA-kan pada tahap pertama. Hal ini dilanjutkan dengan pelaksanaan FGD tentang identifikasi masalah, formulasi tujuan dan alternatif tindakan di Ruang Pertemuan Sekdakab Solok. Peserta yang berasal dari wakil dari kecamatan, pelaku usaha, LSM, masyarakat nagari, KPUP, Dinas PU dan tata di bagi menjadi 2 kelompok yang kemudian pada sidang pleno menyampaikan pemahamannya terhadap tiga aspek di atas berkaitan dengan Izin Mendirikan Bangunan.

Analisis Manfaat dan Biaya terhadap Perda No. 18 tahun 2002

Program melaksanakan lokakarya khusus membahas tentang hasil analisis dampak dan biaya serta strategi implementasi dari perumusan kebijakan baru tentang Izin Mendirikan Bangunan. Pada saat ini sudah mulai dibicarakan tentang proses legal drafting yang dilakukan oleh tim TA dan tim Teknis. Laporan lengkap tentang RIAS Perda No. 18 tahun 2002 merupakan lampiran dari laporan ini.

Pelatihan RIA

Disamping merupakan review dari metodologi dan langkah-langkah RIA yang telah dilaksanakan terhadap Perda No. 18 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Mendirikan Bangunan, kegiatan ini juga bertujuan untuk memberi pembekalan kepada Tim Teknis dan Tim TA PKSBE untuk bersiap melaksanakan RIA dan Review Perda No. 19 tahun 2002 tentang Retribusi Izin Gangguan. Disamping diikuti oleh tim TA dan tim Teknis.

Rancangan Peraturan (Legal Drafting) Perda No. 18 tahun 2002

Proses legal drafting Perda tentang Izin Mendirikan Bangunan sudah dimulai dari langkah sebelumnya. Namun demikian draft 2 (dua) buah Perda tentang Retribusi IMB dan IMB yang sudah dibahas oleh tim dari Bagian Hukum sekaligus dengan pembahasan tentang umpan balik program RIA. Workshop legal drafting dilaksanakan dalam hubungannya dengan rapat koordinasi rutin yang dilaksanakan antara tim TA dan tim Teknis. Pada saat kesepakatan dalam legal drafting 2 buah perda ini sudah tercapai, maka langkah berikutnya merupakan tanggung jawab dari bagian Hukum Sekdakab Solok untuk melanjutkan proses di tingkat legislasi lebih lanjut di DPRD Kab. Solok. Namun demikian, saat ini Ranperda IMB masih dalam daftar tunggu pembahasan Perda di DPRD.

Diseminasi dan Media

Talkshow kedua dari program TA RIA Kab. Solok dilaksanakan dalam bentuk diseminasi dan kegiatan media. Berbeda dengan talkshow yang pertama yang lebih bersifat pengenalan program dan sosialisasi, pada tahap kedua ini pembicaraan lebih menekankan kepada substansi dari dua buah Perda yang menjadi objek dari pelaksanaan program RIA yaitu Izin Mendirikan Bangunan dan Izin Gangguan. Ada kesan bahwa publik belum memahami secara esensial urgensi dan mekanisme dari pemberian kedua izin ini. Respons yang diberikan oleh pendengar secara interaktif banyak memberikan kritikan kepada proses dan pelayanan pemberian izin yang diberikan oleh aparatur

Pertemuan formulasi Kebijakan Perda Izin Gangguan

Perumusan klausula Perda hasil revisi tentang Izin Gangguan dilaksanakan di Bagian Hukum. Pada kegiatan yang dilakukan sebagai materi utama dari Rapat Koordinasi antara Tim Teknis dengan Tim TA ini pembicaraan berkisar soal pengintegrasian hasil Workshop Legal Drafting ke dalam Rancangan Perda yang baru. Perubahan formulasi yang paling krusial adalah membagi materi yang ada pada Perda No. 19 tahun 2002 menjadi dua buah Perda yaitu Perda tentang Izin Gangguan dan Perda tentang Retribusi Izin Gangguan. Dalam proses inilah integrasi masukan termasuk penetapan skala dan indeks dimasukkan ke dalam materi Perda yang baru.

Pencetakan dan Distribusi Brosur RIA

Dua macam brosur dibuat dalam program TA RIA di Kab. Solok. Brosur pertama tentang Izin Mendirikan Bangunan, brosur kedua tentang Izin Gangguan. Brosur berisi rekapitulasi dari latar belakang, masalah, alternatif tindakan, analisis manfaat biaya dan rekomendasi yang dihasilkan dari proses RIA. Brosur juga mencantumkan pihak-pihak yang terlibat dalam program yaitu USAID, TAF, PKSBE dan Pemkab Solok. Sebagai media dialog, brosur juga mencantumkan nama-nama tim teknis yang terlibat langsung dalam proses RIA IMB dan HO ini.

Pembentukan Satgas RIA

Pada langkah berikutnya dilaksanakan pertemuan audiensi tentang personalia yang akan ditugaskan untuk melaksanakan proses RIA di Kab. Solok. Pada intinya Tim Teknis yang sudah ada, terutama yang memiliki relevansi bidang tugas (Tupoksi) dengan perancangan peraturan perundang-undangan daerah akan menjadi komponen utama dalam tim RIA Kab. Solok. Namun sampai saat terakhir pelaksanaan program TA RIA di Kab. Solok. Surat Keputusan tentang personalia Tim RIA belum dapat dihasilkan. Hal ini disebabkan utamanya karena bergulirnya arus mutasi dan penyegaran rutin dalam tubuh Pemkab Solok. Berdasarkan masukan dari Bupati maupun Bagian Hukum sebagai leading sector RIA, pada prinsipnya tim ini akan terdiri dari berbagai unsur seperti birokrasi, dunia usaha, tokoh masyarakat dan akademisi.

Pelebagaan RIA

FGD pelembagaan RIA dilaksanakan sehubungan dengan rapat koordinasi teknis yang dihadiri oleh Tim Teknis dan Tim TA. Bupati telah meluncurkan Peraturan Bupati No. 17 tahun 2008 tentang Prosedur Penyusunan Produk Hukum Daerah. Perbup ini secara eksplisit mencantumkan proses RIA dalam pasal 7 s/d pasal 11 dari Perbup ini. Perbup ini bahkan menggunakan terminologi Regulatory Impact Analysis (RIA) dan langkah-langkahnya secara rinci dalam proses penyusunan draft peraturan perundang-undangan (*regeling*) daerah, baik Peraturan Daerah (Perda) maupun Peraturan Bupati (Perbup).

PENUTUP

Regulatory impact analysis (RIA) adalah sebuah pendekatan sistematis untuk secara kritis menilai dampak-dampak negatif dan positif dari pilihan-pilihan kebijakan. Pilihan-pilihan tersebut tidak hanya tentang penerbitan regulasi tetapi bahkan termasuk apakah ada upaya non-regulasi juga yang memberikan lebih banyak manfaat daripada biaya. Sebagai sentral dari elemen penting yang merupakan pendekatan analisis akademik dan empirik kepada proses perumusan kebijakan, RIA dengan kerangka pendekatan yang sistematis akan meningkatkan kapasitas pemerintah untuk memastikan bahwa regulasi yang mereka hasilkan efisien dan efektif di tengah kompleksitas permasalahan kemasyarakatan baik lokal maupun nasional.

Pelaksanaan program bantuan teknis RIA yang penulis lakukan dengan PKSBE FIS UNP dan dukungan The Asia Foundation selama tahun 2007-2008 di Kabupaten Solok telah mengintrodusir alternatif untuk meningkatkan kualitas regulasi lokal. Dengan tahapan yang dimulai dari pemetaan produk hukum (perda mapping), perumusan masalah, penentuan tujuan kebijakan dan asesment terhadap berbagai opsi alternatif, akhirnya dilaksanakan analisis biaya manfaat terhadap Perda Izin Bangunan dan Perda Izin Gangguan. Kedua Perda direkomendasikan untuk direvisi dan akhirnya dapat meningkatkan kualitas kedua Perda tersebut. Pada awalnya kedua Perda hanyalah menekankan kepada aspek retribusi, suatu permasalahan yang menghasilkan lebih dari 500 buah Perda bermasalah di seluruh Indonesia.

Pada tahapan akhir metode RIA diadopsi oleh Pemerintah Kabupaten Solok dengan mengintegrasikan metodologinya dalam proses penyusunan peraturan perundang-undangan (produk hukum) daerah. Pertimbangan dalam pengambilan kebijakan selayaknya memperhitungkan biaya dan manfaat yang

dihasilkan. Demikian juga metodologi RIA memiliki kekuatan untuk menilai kemanfaatan seluruh lapisan masyarakat, tidak hanya menekankan kepada kekuatan lobby kelompok elit tertentu. Meskipun demikian dengan melihat spektrum kepentingan dan distribusi manfaat yang ada, regulasi juga dapat ditujukan untuk memanfaatkan kelompok lemah dan memerlukan perlindungan tertentu.

DAFTAR BACAAN

Chelimsky, E dan Shadish, W. (ed.) (1997) *Evaluation for the 21st Century, a handbook*.
Thousands Oaks: SAGE Publication.

Dunn, William. 2001. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: UGM Press

Hadjon, Philipus M. dkk 2000. *Pengantar Hukum Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta:
UGM Press

Khaidir, Afriva dkk. 2008. *Pemetaan Peraturan Daerah (Perda Mapping) Kabupaten Solok
Propinsi Sumatera Barat*. Padang:PKSBE

----- . 2008. *Laporan Pelaksanaan Program Analisis Dampak Regulasi (RIA)
di Kabupaten Solok Propinsi Sumatera Barat*. Padang: PKSBE dan The Asia
Foundation

OECD. 2002. *Regulatory Policies in OECD Countries: From Interventionism to Regulatory
Governance*. Paris: OECD

OECD. 2008 *Introductory Handbook for Undertaking Regulatory Impact Analysis*.
Paris:OECD

Jacobzone, S., C. Choi and C. Miguet (2007), "*Indicators of Regulatory Management
Systems*", OECD Working Papers on Public Governance, 2007/4, OECD Publishing.