



**PUSAT ANALISA KEBIJAKAN
HUKUM DAN EKONOMI**

*CENTER FOR ECONOMIC
ANALYSIS OF LAW AND POLICY*

**PERAN ECONOMIC ANALYSIS OF LAW (EAL)
DALAM Mendukung KETAHANAN
NASIONAL**

Oleh:

**TIM PUSAT ANALISA KEBIJAKAN HUKUM DAN
EKONOMI**

**JAKARTA
DESEMBER 2020**

I. LATAR BELAKANG

Sejak awal tahun 2020, semua negara di dunia sedang mengalami tantangan besar. Dalam masa pandemi COVID-19 ini, ekonomi Indonesia hingga triwulan III-2020 telah mengalami kontraksi pertumbuhan sebesar 2,03% (C-to-C). Pada sisi produksi, kontraksi pertumbuhan terdalam terjadi pada sektor transportasi dan pergudangan sebesar 15,61%. Sementara itu, dari sisi pengeluaran, hampir semua komponen terkontraksi dimana ekspor barang dan jasa menjadi komponen dengan kontraksi terdalam sebesar 7,52%.¹

Kondisi tersebut secara umum menunjukkan bahwa wabah COVID-19 telah menjadi suatu ancaman bagi seluruh aspek ketahanan nasional (Astagatra). Sebab, persoalan yang terjadi pada sektor kesehatan telah berdampak tidak hanya pada unsur Trigatra (geografi, kekayaan alam dan sumber daya manusia) melainkan juga Pancagatra (ideologi politik, ekonomi dan sosial budaya serta pertahanan keamanan). Hal ini mengakibatkan kesejahteraan umum semakin sulit dicapai, bahkan tidak menutup kemungkinan justru mengalami kemunduran.

Segala persoalan tersebut tentu membutuhkan penanggulangan yang efektif dan efisien guna menjamin tegaknya empat pilar utama (Pancasila, UUD 1945, NKRI dan Bhinneka Tunggal Ika). Kebijakan berkualitas dibutuhkan agar jangan sampai pandemi membuat Indonesia kehilangan momentumnya untuk menjadi negara dengan perekonomian terbesar keempat dunia pada tahun 2045. Apalagi jika mengingat fakta bahwa Pemerintah sebenarnya telah melakukan berbagai pembenahan, khususnya dalam kaitannya dengan implementasi analisa dampak pada setiap pembuatan kebijakan.

Kewajiban untuk melakukan analisa dampak kebijakan tersebut pertama kali diatur dalam Diktum Ketujuh Instruksi Presiden Nomor 7 Tahun 2017 tentang Pengambilan, Pengawasan, dan Pengendalian Pelaksanaan Kebijakan di Tingkat Kementerian Negara dan Lembaga Pemerintah (Inpres No. 7/2017). Akan tetapi, dalam perkembangannya hal tersebut kemudian ditegaskan lebih lanjut dalam Peraturan Sekretaris Kabinet Nomor 1 Tahun 2018 tentang Pedoman

¹ <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/11/05/1738/ekonomi-indonesia-triwulan-iii-2020-tumbuh-5-05-persen--q-to-q-.html>

Persiapan Pelaksanaan dan Tindak Lanjut Hasil Sidang Kabinet (Perseskab No. 1/2018). Mengingat selain mewajibkan Menteri dan/atau Kepala Lembaga untuk melakukan analisa dampak kebijakan yang disajikan dalam bentuk Kertas Kerja Rencana Kebijakan (KKRK), Lampiran Perseskab No. 1/2018 juga menyatakan bahwa analisa tersebut dilakukan dengan menerapkan dua instrumen dari metode *Economic Analysis of Law* (EAL), yaitu *Cost Benefit Analysis* (CBA) dan *Regulatory Impact Assessment* (RIA). Adapun kewajiban untuk melakukan CBA dan RIA ini kemudian juga diperkuat dengan diundangkannya beberapa regulasi, yaitu:

- (1) Pasal 1 Angka 14, Pasal 95A dan Pasal 95B Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (UU No. 15/2019);
- (2) Lampiran I Peraturan Presiden No. 61 Tahun 2019 tentang Rencana Kerja Pemerintah 2020 (Perpres No. 61/2019); dan
- (3) Lampiran I Peraturan Presiden No. 18 Tahun 2020 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2020-2024 (Perpres No. 18/2020).

II. EAL SEBAGAI METODE

Dalam kapasitasnya sebagai pendekatan dalam perumusan kebijakan, Pasal 95B Ayat (1) UU No. 15/2019 mengamanatkan agar analisa dampak kebijakan dilakukan pada tiga tahap pembuatan kebijakan, yaitu:

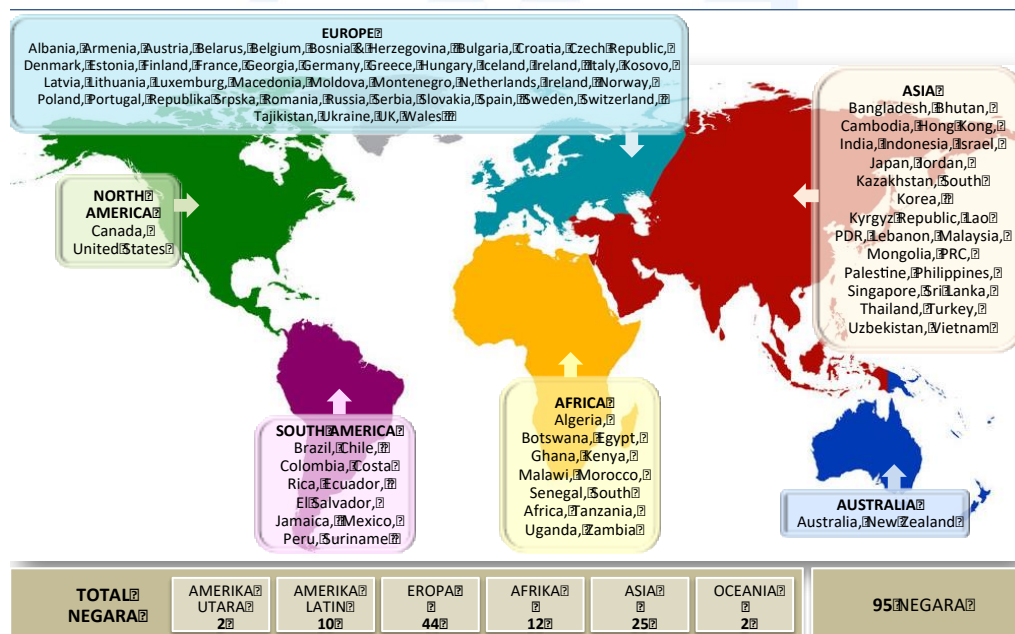
- (1) Perencanaan;
- (2) Pelaksanaan; dan
- (3) Tindak lanjut

Hal tersebut dapat dipahami karena sebagai metode, EAL adalah aplikasi dari teori ekonomi untuk mengevaluasi proses, formasi struktur dan dampak peraturan perundang-undangan (PUU) dan/atau kebijakan terhadap masyarakat². Dikatakan demikian karena penerapan EAL bertujuan untuk mengkaji dan menjelaskan efek

² Maria G.S. Soetopo, "Kebijakan Penanggulangan Kejahatan dan HAM," *Bahan Paparan Program Magister Hukum Universitas Indonesia 19 dan 26 Oktober 2020*, Universitas Pelita Harapan – Institute for Economic Analysis of Law and Policy, Jakarta, 2020, hlm. 5.

dan akibat-akibat dari penerapan kebijakan tertentu, apakah penerapan kebijakan yang dimaksud efisien secara ekonomi, dan memprediksi kebijakan seperti apa yang perlu untuk diundangkan, yang menyajikan manfaat paling maksimal bagi masyarakat tanpa mengorbankan fungsi kebijakan yang sesungguhnya³.

Selaku metode yang lazim digunakan dalam pembuatan kebijakan, EAL seringkali dipandang sebagai “*the most important development in legal scholarship of the twentieth century*”⁴. Mengingat sejak dikenalkannya konsep ini oleh Richard Allan Posner pada tahun 1970-an melalui karyanya yang berjudul “*Economic Analysis of Law*”, EAL saat ini telah dipelajari pada berbagai akademi maupun Universitas di Amerika Serikat, Eropa dan Asia. Adapun EAL saat ini telah digunakan oleh setidaknya 95 negara dengan rincian sebagai berikut:



Sumber: Bahan Ajar UPH-IEALP.

Gambar A. Negara-Negara yang Telah Menerapkan EAL dalam Pembuatan Kebijakan

Besarnya pengaruh EAL dalam pembuatan kebijakan tidak lepas dari fakta bahwa metode ini memungkinkan keadilan untuk diwujudkan secara lebih konkrit dan

³ Lihat Jhonny Ibrahim, *Pendekatan Ekonomi terhadap Hukum: Teori dan Implikasi Penerapannya dalam Penegakan Hukum*, Putra Media Nusantara & ITS Press Surabaya, Surabaya, 2009, hlm. 9-10.

⁴ Mengacu pada pandangan Bruce Ackerman. Lihat *Ibid.*, hlm. 11.

terukur. Sebab, penerapannya membuat persoalan mengenai keadilan tidak lagi didasarkan pada hal-hal yang bersifat normatif – filosofis. Melainkan secara empiris, substantif dan konkrit karena adanya nilai efisiensi yang menjadi parameter dasarnya. Oleh karena itu, penerapannya diharapkan dapat memastikan agar setiap kebijakan yang diambil adalah sejalan dengan tujuan negara yang terdapat dalam Alinea Keempat Pembukaan UUD 1945 dan Pasal 33 Ayat (4) UUD 1945.

III. CBA DAN RIA SEBAGAI INSTRUMEN EAL

Sebagai sarana uji atas pengetahuan⁵ yang bersifat netral terhadap berbagai bidang ilmu hukum di masyarakat⁶, implementasi EAL dapat dilakukan melalui berbagai instrumen seperti CBA dan RIA. Mengacu pada Fuguitt, konsepsi CBA adalah sebagai berikut:⁷

“Useful approach to assess whether decisions or choices that affect the use of scarce resources promote efficiency [...]. The analysis involves systematic identification of policy, consequences, followed by valuation of social benefits and costs and then application of the appropriate decision criterion.”

Penjelasan Fuguitt mengenai CBA diatas secara umum menyatakan bahwa CBA adalah metode yang berguna untuk menilai efisiensi dari suatu kebijakan. Sebab, instrumen EAL tersebut dapat memperlihatkan perkiraan risiko sehingga berbagai macam tantangan dapat terlihat melalui pertimbangan kuantitatif dibanding dengan pertimbangan kualitatif.⁸ Mengingat, ruang lingkup analisis yang dilakukan meliputi penilaian terhadap biaya dan manfaat akibat adanya suatu kebijakan.

⁵ Lihat C.A. van Peursen, *Filsafat Ilmu*, terj. B. Arief Sidharta, Pusat Kajian Humaniora Universitas Katolik Parahyangan, Bandung, 2009, hlm. 89.

⁶ Lihat Maria G.S. Soetopo, “Economic Analysis of Law dan Parameter Keyakinan Hakim dalam Memberikan Putusan,” *Bahan Paparan Mahkamah Agung 24 Oktober 2019*, UPH-IEALP, Jakarta, 2019, hlm. 6.

⁷ Maria G.S. Soetopo, “Kebijakan Penanggulangan Kejahatan dan HAM,” *Bahan Paparan dalam Program Magister Hukum Universitas Indonesia 19 & 26 Oktober 2020*, UPH-IEALP, Jakarta, 2020, hlm. 36.

⁸ Richard A. Posner, *Economic Analysis of Law*, Aspen Law and Business, New York, 1998, hlm. 512.

Sementara itu, sebagai instrumen EAL disamping CBA, konsepsi umum RIA adalah sebagai berikut:⁹

“Tool which informs policy decisions. It is an assessment of the impact of policy options in terms of the costs, benefits, and risks of a proposal.”

Seperti halnya CBA, RIA adalah instrumen EAL yang bertujuan untuk mengukur dampak dari suatu kebijakan. Namun, berbeda dengan CBA, implementasi RIA secara umum lebih dimaksudkan sebagai alat bantu dalam menentukan opsi kebijakan yang akan ditempuh guna mengatasi permasalahan. Dalam kapasitasnya sebagai alat untuk mengukur suatu kebijakan dan peraturan, RIA dilakukan dengan menganalisis empat jenis dampak, yaitu:

- (1) Dampak Ekonomi;
- (2) Dampak Administrasi Publik;
- (3) Dampak Lingkungan; dan
- (4) Dampak Sosial.

Pada implementasi RIA, pembuat kebijakan dapat menetapkan beberapa opsi untuk menyelesaikan persoalan yang ada di masyarakat. Dimana dari opsi-opsi tersebut, analisis kemudian dilakukan untuk menentukan opsi terbaik yang dapat ditempuh guna memastikan ketercapaian tujuan negara dalam pelaksanaannya. Harapannya kebijakan tersebut dapat menanggulangi masalah secara efektif dan efisien tanpa harus menghambur-hamburkan sumber daya yang ada.

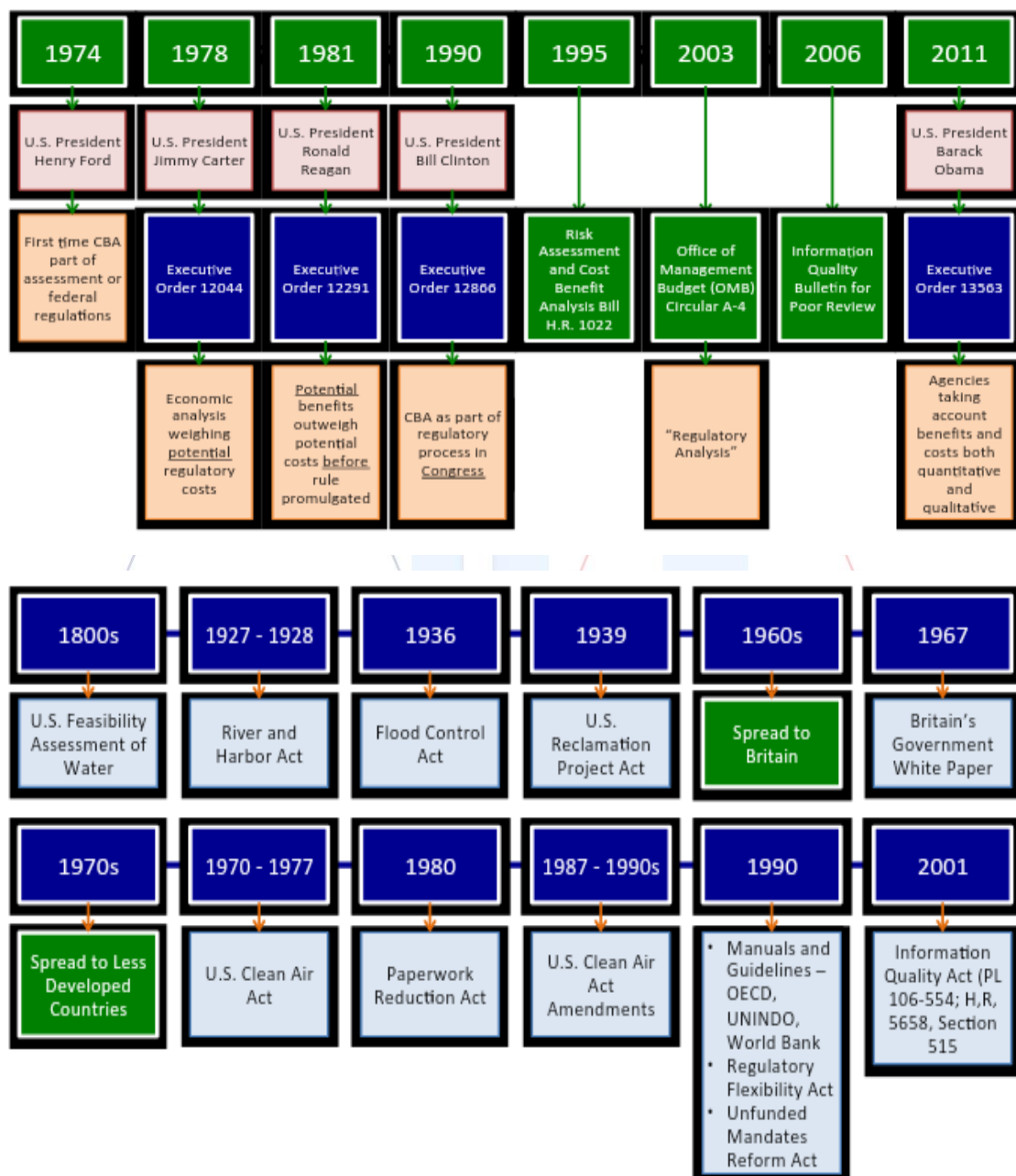
IV. KEBUTUHAN MEMPELAJARI EAL OLEH LEMBAGA PEMERINTAH

Seorang hakim Mahkamah Agung Amerika Serikat bernama Oliver Wendel Holmes Jr, pada tahun 1897 pernah mengatakan, *“untuk rasionalisasi pendidikan ilmu hukum, orang hukum adalah orang masa kini, tetapi orang masa depan adalah orang yang menguasai statistik dan ilmu ekonomi”*¹⁰. Sejak pandangan itu diutarakan, banyak hakim di Amerika Serikat memanfaatkan

⁹ Maria G.S. Soetopo, “Kebijakan Penanggulangan Kejahatan dan HAM,” *Op. Cit.*, hlm. 43.

¹⁰ *Ibid.*, hlm. 14.

pengetahuan dari hukum dan ekonomi sebagai dasar perumusan putusan Pengadilan. Hal ini kemudian berlanjut pada proses legislasi dan pembuatan kebijakan yang mewajibkan implementasi EAL, termasuk CBA dan RIA untuk dilaksanakan guna menguatkan pengambilan kebijakan didalam seluruh level pemerintahan. Pada hukum Amerika Serikat misalnya, hal ini tercermin pada beberapa PUU sebagai berikut:¹¹



¹¹ *Ibid.*, hlm. 55-56.

Gambar B. Regulasi Terkait EAL dalam Sistem Hukum Amerika dari Tahun 1800-an Hingga 2011

Fenomena yang terjadi dalam hukum Amerika Serikat tersebut kemudian diadopsi oleh negara-negara lain seperti Australia dan Korea Selatan. Pola pelaksanaannya pun juga dilakukan secara sama dimana semua Kementerian diharuskan untuk menguasai kemampuan dalam EAL. Terutama terkait CBA dan RIA. Kondisi ini kemudian ditindaklanjuti dengan pelembagaan CBA dan RIA dalam tata kelola peraturannya. Dimana hal tersebut salah satunya dilakukan melalui pembentukan badan pengawas regulasi yang melaksanakan dan mengawasi analisis ekonomi sebelum berlakunya peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan dari pengalaman di beberapa Negara dan rekam jejak peraturan perundang-undangan sejak tahun 2014, Indonesia pada dasarnya telah mengikuti jalan yang sama. Hanya saja, meskipun penerapannya saat ini telah diamanatkan secara imperatif melalui PUU, implementasinya masih memerlukan dukungan dan pengembangan lebih lanjut agar penggunaannya dapat diarahkan untuk mendukung terpeliharanya ketahanan serta pencapaian target pembangunan nasional. Situasi inilah yang membuat setiap Kementerian dan/atau Lembaga perlu untuk mempelajari pendekatan tersebut.

V. KESIMPULAN

Implementasi EAL dibutuhkan untuk mendukung ketahanan nasional dan pencapaian tujuan negara melalui pembangunan nasional. Dalam kapasitasnya sebagai metode dalam pembuatan kebijakan, eksistensi EAL pada hukum Indonesia sudah dimulai sejak diterbitkannya Inpres No. 7/2017 sebelum kemudian ditegaskan lebih lanjut melalui beberapa regulasi, yaitu:

- (1) Perseskab No. 1/2018;
- (2) UU No. 15/2019;
- (3) Perpres No. 61/2019; dan
- (4) Perpres No. 18/2020

Secara konseptual, EAL secara umum mengacu pada penerapan dari analisa dampak suatu permasalahan hukum terhadap kesejahteraan masyarakat. EAL

dilakukan untuk mencari suatu efisiensi dari keputusan yang tertuang dalam kebijakan maupun peraturan perundang-undangan. Dalam kondisi yang ideal, implementasi EAL dan instrumennya (CBA dan RIA) seharusnya didukung oleh adanya badan pengawas regulasi yang melaksanakan dan mengawasi analisis ekonomi sebelum berlakunya peraturan perundang-undangan. Namun, berbagai persoalan terkait implementasinya menunjukkan bahwa penerapannya masih membutuhkan dukungan dan pengembangan lebih lanjut agar penggunaannya dapat diarahkan untuk mendukung terpeliharanya ketahanan serta pencapaian target pembangunan nasional.

Oleh karena itu, setiap Kementerian dan/atau Lembaga sebaiknya terlibat dalam proses pelembagaan EAL di Indonesia. Tidak hanya dalam konteks pembuatan peraturan yang mewajibkannya. Melainkan juga mempersiapkan personilnya sehingga mereka dapat mendukung pemerintah secara optimal.

