

PENILAIAN EFISIENSI EKONOMI DALAM PENYUSUNAN LANGKAH STRATEGIS TERHADAP REGULASI

(The Valuation of Efficiency in the Development on Legal Strategy towards Regulations)

Fajar Sugianto

Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan
Jl. MH Thamrin Boulevard 1100 Tangerang 15811
e-mail: fajar.sugianto@uph.edu

Velliana Tanaya

Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan
Jl. MH Thamrin Boulevard 1100 Tangerang 15811
e-mail: velliana.tanaya@uph.edu

Veronica Putri

Fakultas Hukum Universitas Pelita Harapan
Jl. MH Thamrin Boulevard 1100 Tangerang 15811
e-mail: 01051190049@student.uph.edu

Naskah diterima: 30 April 2021; revisi: 1 Desember 2021; disetujui: 6 Desember 2021

Abstrak

Salah satu teori terpenting dalam *economic analysis of law* yang menjadi dasar pengkonstruksian kerangka analisisnya ialah efisiensi ekonomi. Konsep tersebut tidak sederhana, dan oleh banyak ahli dikembangkan melalui konsepsi yang bervariasi yang kesemuanya dapat digunakan untuk memperkuat pemahaman yang tepat. Dari perspektif hukum dan ekonomi, setiap regulasi adalah pengaturan ekonomi. Dapat dikatakan efisien jika tidak ada pengaturan alternatif lainnya yang dapat membuat individu menjadi lebih baik sesuai dengan preferensi mereka sendiri. Ini tidak berarti semua regulasi yang telah diberlakukan tidak efisien. Untuk perluasan perspektif, konsep efisiensi dalam tulisan ini diperluas dengan memahami konsep strategi yang dilihat konsistensi praktik hukum. Gagasan dasar tentang strategi menunjukkan bahwa regulasi membutuhkan strategi yang tepat sebagai dasar pengambilan keputusan. Penilaian efisiensi yang diberikan: pertama, bagaimana orang akan bereaksi terhadap pemberlakuan regulasi dan menggunakannya sebagai alat pengaturan diri mereka sendiri, dan kedua, kebutuhan mengembangkannya sebagai dasar keputusan dalam penyusunan regulasi yang baik dan tetap sasaran.

Kata Kunci: efisiensi ekonomi, *economic analysis of law*, strategi, regulasi

Abstract

One of the most important theoretical terms in economic analysis of law that shall be understood is that of economic efficiency. The concept is not simple, and only by many varied conceptions will create appropriate understandings for the strengths and weaknesses of the concept. Any regulation is an economic arrangement. It is efficient if there is no alternative arrangement that can make individuals better off according to their own preferences. Efficiency concept in this writing is expanded by understanding the concept of strategy towards regulations in terms of consistent legal practice. The basic idea of strategy also suggests that regulation needs strategic decisions to succeed. The valuation of both concepts shows up: one, the need to gain a better understanding of the impact, that is how people will behave and organize themselves toward regulations, and two, the emergence of developing good strategic decisions in regulatory drafting that is accurate.

Keywords: economic efficiency, *economic analysis of law*, strategy, regulations

A. Pendahuluan

Sebaik apapun regulasi disusun dan diberlakukan selalu mendapat tantangan terhadap aspek-aspek klasik seputarnya, yakni masalah ketidakpastian, masalah sifat statis hukum (*the problem of the static nature of laws*), dan masalah inefisiensi (*the problem of inefficiency*). Terlebih lagi selama masa pandemi Covid-19, hukum mengalami dinamika dan serentetan perkembangan dan diuji substansi pengaturannya, daya keberlanjutannya, serta efisiensi, sehingga diharapkan ketersediaan regulasi di kemudian hari diharapkan mampu mengimbangi kebutuhan hukum berdasarkan dinamisasi ini.

Tidak sedikit orang mendambakan hukum (dalam konteksnya sebagai regulasi) dapat bekerja efisien, berkembang progresif, relevan, dan aktual. Manusia sebagai subjek hukum memiliki ekspektasi tinggi terhadap kemampuan regulasi semacam ini sehingga hukum dapat melindungi subjeknya dalam melakukan perbuatan hukum sesuai dengan pengaturannya. Perlindungan yang dijanjikan ini memberikan pengharapan perolehan keuntungan (baik moneter maupun non moneter) oleh subjek hukum, terutama bagi mereka yang mentaati tata kelola peraturan tersebut.

Di sisi lain, bagaimana pun substansi regulasi itu disusun pemberlakuannya kerap kali dikeluhkan. Manusia sebagai subjek hukum dan pelaku ekonomi dengan berbagai macam pemahaman terhadap keuntungan memiliki kepentingan pribadi (*self interest*) dalam menaraf peraturan. Perbedaan semacam ini yang melekat pada setiap subjek sesuai dengan faktor-faktor yang mempengaruhi penarafan dan penilaiannya terhadap hukum. Jika tata kelola pengaturan hukum tidak sesuai

dengan pengharapan keuntungannya, atau bahkan mengganggu perolehan keuntungan yang telah didapatkannya, maka tidak mengherankan jika mereka mengeluhkan substansi dan pemberlakuan efisiensi peraturan hukum tersebut.

Beberapa faktor yang menjadi esensi tolak ukur efisiensi regulasi antara lain, faktor pengoperasian, faktor produktivitas, faktor kompetisi pasar, faktor kompetensi, atau bahkan secara lebih umum menyangkut faktor pemborosan-penghematan. Dari berbagai faktor yang ada, manusia sebagai subjek hukum memiliki esensi kepentingan yang berbeda-beda sehingga unsur-unsur lain yang diderivasi dari efisiensi, seperti progresifitas dan efektifitas memiliki luas ruang lingkup yang berbeda pula. Dengan kata lain, sesuatu yang efisien untuk seseorang belum tentu sama efisiennya bagi orang lain. Demikian pula dengan perolehan keuntungan yang diberikan regulasi belum tentu sama menguntungkannya bagi subjek lain.

Ketersediaan jumlah regulasi tidak menjamin kemutakhiran dan ketepatan substansi pengaturannya, termasuk kesesuaian tujuan dari pemberlakuan regulasi itu sendiri, sehingga dibutuhkan suatu standar penilaian efisiensi terhadap regulasi yang bertujuan untuk tidak hanya memberikan kejelasan tentang apa yang harus diatur, tetapi bagaimana ketepatan sasaran pengaturan tersebut tersedia dengan cara memaksimalkan tujuan kebijakan umum (*public policy*) dan mendapatkan manfaat ekonomi. Untuk mengawali ini, ini hukum memerlukan strategi, dan strategi ini harus dominan. Walaupun terlalu luas dan kompleks untuk dipersatukan, tulisan ini menawarkan beberapa konsep dan

pengertian teori terhadap efisiensi dan strategi dalam menjawab rumusan masalah: bagaimana penilaian efisiensi dan penyusunan langkah strategis terhadap regulasi? Untuk memperluas pengembangan kerangka teoritik, digunakan bantuan ilmu ekonomi yang memiliki acuan lebih definitif terhadap konsep-konsep dimaksud. Dengan tidak mengurangi bobot hukum, konseptualisasi semacam ini bertujuan untuk membantu memberikan justifikasi dan kontribusi penjelasan keilmuan. Telaah regulasi diperluas dengan bantuan konsep-konsep yang terdapat dalam ilmu ekonomi disertai dengan penjelasan secara keilmuannya agar dapat mendudukan kembali hakikat pencermatan efisiensi regulasi dalam tulisan ini.

B. Metode Penelitian

Penulisan ini menggunakan penelitian yuridis normatif. Menurut Saptomo, kegiatan yang dilakukan adalah inventarisasi bahan hukum, identifikasi bahan hukum, klasifikasi bahan hukum, sistematika bahan hukum serta interpretasi dan konstruksi bahan hukum.¹ Lebih lanjut lagi Hanitijo Soemitro memaparkan bahwa penelitian hukum normatif dilakukan dengan penelitian inventarisasi hukum positif, penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi, vertikal dan horizontal.² Sifat penelitian dalam penulisan ini adalah deskriptif analisis, yaitu yang pada pokoknya merupakan penelitian yang disamping memberikan gambaran, menuliskan dan melaporkan suatu obyek atau suatu peristiwa juga akan mengambil kesimpulan umum dari masalah yang dibahas.

Pengumpulan data dilakukan dengan cara pencarian data sekunder baik berupa peraturan perundang-undangan maupun studi kepustakaan. Dokumen lainnya yang mendukung serta yang memiliki relevansi dan koherensi dalam penelitian ini guna mendukung objek penelitian, termasuk mengakses internet yang tetap bertalian dengan fokus pembahasan dalam penulisan ini tetap dilakukan. Analisis data dilakukan secara kualitatif³, yakni untuk menganalisis makna dari data yang tampak dipertemukan, artinya analisis kualitatif tidak digunakan untuk menjelaskan sebuah fakta tetapi hanya untuk memahami fakta tersebut, Jadi data yang diperoleh diinterpretasi dengan merujuk pada kerangka teori, konsep, serta pandangan-pandangan para sarjana yang relevan, kemudian disajikan dalam bentuk uraian deskriptif.⁴

C. Pembahasan

1. Konsep Efisiensi Menurut Ilmu Ekonomi serta Hukum dan Ekonomi

Guna mendapatkan kejelasan tentang penyusunan langkah strategis terhadap regulasi, terlebih dahulu dijabarkan pemahaman dasar tentang penilaian efisiensi dari perspektif ilmu ekonomi serta hukum dan ekonomi sebagai berikut:

a. Efisiensi ekonomi (*economic efficiency*)

Efisiensi berasal dari bahasa Latin yakni *efficientia*, yang berarti terdapat kekuatan untuk mencapai sesuatu. Mencapai sesuatu inilah dalam perumusan dan pembentukan

¹ Ade Saptomo; *Pokok-pokok Metodologi Penelitian Hukum* (Surabaya: Unesa University Press, 2007), hlm. 83.

² Ronny Hanitijo Soemitro; *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghala Indonesia, 1998), hlm. 11.

³ Burhan Mungin; *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006), hlm. 54.

⁴ Ade Saptomo; *Op Cit*, hlm. 75.

regulasi yang baik perlu dijadikan target dan sasaran ketepatan pemberlakuannya untuk kesejahteraan masyarakat, yang kesemuanya ini diwujudkan dalam kebijakan publik.

Efisiensi ekonomi erat dikaitkan dengan kegunaan yang maksimal serta pemanfaatan tepat guna terhadap seluruh sumber daya yang tersedia dalam sebuah proses produksi barang dan jasa. Cara-cara seperti ini dapat diterapkan dalam proses pembentukan dan penyusunan regulasi sehingga efisiensi bukan menjadi ajaran subjektif semata tetapi dapat dijadikan acuan objektif, yakni seberapa baik regulasi tersebut melayani kebutuhan dan tuntutan (ekspektasi) masyarakat. Dengan demikian, tingkat kebaikan regulasi tersebut sangat tergantung kepada ketersediaan proses pembentukan regulasi yang baik.

Menurut Kalpana Tyagi, efisiensi pada dasarnya serupa dengan penjelasan dalam mekanika, yaitu rasio pekerjaan berguna yang dilakukan terhadap energi yang dikeluarkan.⁵ Istilah efisiensi dalam ilmu ekonomi selalu diukur dari segi nilai, sehingga suatu regulasi dikatakan efisien jika tepat sasaran, artinya hasil keluaran (*output*) yang dihasilkan menghasilkan semaksimal mungkin dari serangkaian *input* yang telah ditentukan. Dalam perspektif Hukum dan Ekonomi, ajaran umum yang telah diterima menggunakan Pareto dan Kaldor Hicks yang diuraikan pada bagian selanjutnya.

Dalam hal fokus efisiensi diarahkan kepada suatu tindakan ekonomi yang mengacu pada tingkat keberhasilan maksimal, Svetozar Pejovich menambahkan adanya keadaan

kompetitif di dalam proses produksi yang pertukarannya bersifat sukarela.⁶ Wessels menekankan bahwa efisiensi berkaitan erat dengan variabel sumber daya, baik penggunaan dan pemanfaatannya maupun cara tepat mengalokasikan ketersediaan sumber daya yang ada.⁷

b. Efisiensi hukum dan ekonomi

1) Pareto *efficiency*

Efisiensi bagi Vilfredo Pareto diawali dengan adanya suatu kejadian peningkatan (*improvements*), di mana menurut penilaian subjektif individu menjadi lebih baik tanpa merugikan posisi individu lain. Artinya, peningkatan tersebut tidak tertuju kepada individu tertentu sementara memperburuk keadaan.

Ajaran umum efisiensi Pareto mengacu pada keadaan sosial yang interaksinya menjadikan setiap individu lebih baik dan saling berbagi keuntungan dengan tidak merugikan orang lain.⁸ Walaupun dalam penilaian kepuasan secara subyektif dari setiap individu, Pareto menekankan adanya peran dan bagian keterlibatan negara untuk menciptakan keadaan ekuilibrium yang stabil karena keadaan ketidakpuasan manusia (secara subyektif) tidak dapat diubah, tetapi setidaknya negara dapat menjaga keseimbangan pertukaran yang efisien tersebut. Intervensi seperti inilah yang dikatakan sebagai kekuatan luar (*outside force*) yang mampu memperkenalkan keadaan ini sekaligus menjaga keseimbangan dalam interaksi manusia.

⁵ Kalpana Tyagi, "Introduction to Law and Economics", SSRN Electronic Journal, January (2013), <https://www.researchgate.net/publication/272241450> (diakses 12 Februari 2021).

⁶ Svetozar Pejovich; *Law, Informal Rules & Economic Performance* (USA: E.E., 2008), hlm. 9.

⁷ Walter J. Wessels; *Economics* (USA: Barron's Educational Series, 2006), hlm. 602.

⁸ Bryan A. Garner; *Black's Law Dictionary*, 8th Standard Edition (USA:Thompson West Group, 2004), hlm. 1147.

2) Kaldor-Hicks *efficiency*

Efisiensi merupakan suatu keadaan jika dihasilkan dari pertukaran pengalokasian sumber daya yang menguntungkan si pemenangnya. Si pemenang hanya dalam ukuran jika ia mendapatkan keuntungan lebih karena perolehan manfaat dari pertukaran tersebut dan hanya dengan cara tidak mengeksploitasi atau merugikan pihak lainnya.⁹

Pemenang dapat mengkompensasi kepada yang kalah dan jika masih terdapat sisa sebagian keuntungan. Secara teoritis, jika keuntungan lebih besar daripada kerugian, maka sisa tersebut yang masih bisa dikompensasikan. Oleh karenanya ajaran efisiensi Kaldor-Hicks merupakan suatu sistem yang berfokus pada peningkatan secara keseluruhan. Dengan kata lain, jika pada akhirnya masih terdapat satu individu yang menjadi lebih buruk namun sistem secara keseluruhan membaik maka dapat dipastikan telah terjadi efisien Kaldor-Hicks.

2. Konsep strategi

Alfred Chandler menggambarkan bahwa strategi sebagai penentuan tujuan dan sasaran jangka panjang, dan menjadi dasar dari suatu entitas dan aplikasi penentuan tersebut melalui tindakan-tindakan yang memperhatikan alokasi sumber daya yang dibutuhkan untuk melaksanakan apa yang sudah ditetapkan menjadi tujuan dan sasaran.¹⁰

Kenneth Andrews menambahkan, strategi perlu menetapkan pola, maksud dan tujuan,

serta kebijakan-kebijakan tertentu dan rencana utama untuk mencapai tujuan. Oleh karenanya strategi perlu dinyatakan sedemikian rupa untuk menentukan kegiatan bisnis apa yang sedang atau patut dijalankan oleh perusahaan, dan juga, jenis atau apa yang seharusnya.¹¹

Jika kedua definisi ini digabungkan, maka apa cukuplah tepat Hiroyuki Itami mendudukan bahwa strategi adalah penyusunan kerangka kegiatan dan memberikan pedoman untuk mengkoordinasikan kegiatan-kegiatan tersebut agar dapat ditentukan langkah-langkah tepat untuk mengatasi lingkungan yang berubah. Strategi yang tepat merupakan artikulasi dari perwujudannya apa yang dikehendaki dan yang diidamkan oleh perusahaan.¹²

Dari beberapa definisi di atas, dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa setiap strategi berkaitan erat dengan tujuan jangka panjang (*long-term goals*) berdasarkan kebijakan-kebijakan yang diambil untuk mendeterminasi keberhasilan atau kegagalan pelaksanaan sesuatu. Kebijakan ini erat dengan pengambilan keputusan (*decision making*), sehingga keputusan semacam ini harus tepat untuk menyusun langkah-langkah strategis. Menurut perspektif ini, langkah strategis sangat diperlukan untuk melihat efisiensi dan efektivitas strategi tersebut agar dapat bertahan dan berhasil di pasar kompetitif.

Untuk menyusun strategi dan ketepatan pengambilan keputusan harus berawal dari strategi yang disusun sebagai serangkaian

⁹ *Ibid*, hlm. 1624.

¹⁰ David Besanko et al., *Economics of Strategy*, 4th Edition (USA: John Wiley & Sons, 2007), hlm. 1.

¹¹ *Ibid*.

¹² *Ibid*.

rencana pengambilan tindakan terhadap respon dan reaksi para pihak yang terlibat didalamnya. Dengan kata lain, strategi yang baik adalah serangkaian rencana yang disesuaikan dengan keperluannya berdasarkan aktualitas sehingga *applicable* untuk diterapkan. Dalam hal ini, strategi didasarkan pada pembuatan serta tujuan dari kebijakan publik agar dapat menilai, sebagai salah satu wujud evaluasi keberhasilan pemberlakuannya.

3. Penilaian efisiensi terhadap regulasi

Keadaan ekonomi dalam efisiensi Pareto dan efisiensi Kaldor-Hicks selain mengarah kepada peningkatan kesejahteraan (*wealth maximization*) juga memperluas perspektif keadilan dalam hukum. Tidak jauh berbeda dengan pandangan hukum terhadap keadilan, para ekonom berfokus pada sifat distributif dari keadilan itu sendiri, adanya kesetaraan (*equality*) dengan tidak menghilangkan *fairness*, sehingga pada titik-titik tertentu, efisiensi ekonomi dapat dijadikan tolak ukur keberhasilan regulasi itu sendiri.

Di sisi lain, regulasi akan menjadi efisien apabila bentuk penyalurannya mampu menghasilkan keuntungan. Keuntungan hukum ini harus ditangkap dan dimaksimalkan daya gunanya oleh penggunanya. Jika kedua elemen ini mampu dilakukan, maka dapat dikatakan regulasi tersebut efisien, baik dari penyusunan dan pembentukannya hingga kepada hal-hal yang menyangkut pemberlakuannya. Ketika efisiensi dikaitkan dengan regulasi, maka regulasi yang efisien identik dengan pemberian keuntungan atau manfaat kepada para subjeknya secara luas. Salah satu efisiensi hukum-dalam memberikan keuntungan dan manfaat-ketika hukum mampu mempertahankan *equality before the*

law untuk memberikan *justice* seluas-luasnya. *Equality* tidak terbatas hanya pada persamaan kedudukan di muka hukum tetapi persamaan perlindungan (*equal protection*). Keberhasilan regulasi-secara luas-tidak dapat dilihat dari keluhan segelintir subjek yang merasa terganggu oleh tata kelola pengaturan hukum. Terutama dari mereka yang kepentingannya terancam yang sebelum regulasi itu ada telah menguntungkan mereka.

Selain mengatur perilaku manusia, regulasi perlu dijadikan juga sebagai *economic tools* yang membantu subjeknya mencapai berbagai macam tujuannya melalui tata kelola pengaturan hukum. Segala interaksi subjek hukum dengan menggunakan regulasi sebagai *tools* itu diharapkan mampu menciptakan sekaligus menjaga keadaan yang saling mendapatkan keuntungan. Jadi, regulasi dapat dikatakan efisien apabila secara luas bermanfaat bagi subjek hukumnya dengan acuan efisiensi Pareto secara marginal, dan sistemasi efisiensi Kaldor-Hicks untuk tujuan yang lebih komunal.

4. Penyusunan Langkah Strategis Terhadap Regulasi

Penilaian efisiensi terhadap regulasi yang bertujuan untuk tidak hanya memberikan kejelasan tentang apa yang harus diatur, tetapi bagaimana ketepatan sasaran pengaturan tersebut tersedia dengan cara memaksimalkan tujuan kebijakan umum (*public policy*) dan mendapatkan manfaat ekonomi. Agar hal ini dapat dicapai guna menilai kinerja regulasi sekaligus mempromosikan regulasi yang lebih baik, perlu untuk selalu mendudukkan kembali prinsip-prinsip umumnya.

a. Perspektif OECD

Akuntabilitas, proses hukum (*due process*), efisiensi, dan proporsionalitas.¹³ Prinsip akuntabilitas mengarahkan kepada penerapan perangkat analisis yang memadai untuk membantu para pembentuk regulasi dapat mengatur kepentingan publik yang tidak terdeteksi oleh regulasi-regulasi sebelumnya. Untuk bisa menjamin keterlaksanaan ini, langkah-langkah prosedural dalam proses pembuatan keputusan pembentukan regulasi harus meningkatkan akuntabilitas menjadi penting.

Selanjutnya mengenai proses hukum (*due process*), penekanan terhadap persepsi masyarakat yang sering kali menganggap kesesuaian regulasi diukur dan bergantung pada proses yang adil, dapat diakses oleh publik (ketersediaan), dan juga terbuka. Oleh karenanya para pembentuk regulasi perlu memperhatikan kesetaraan, konsistensi perlakuan dan keterlibatan partisipasi publik, dan menghindari diskresi-diskresi yang tidak tepat sasaran.

Efisiensi. Selalu ditujukan kepada efisiensi agar sasarnya mampu memberikan penjelasan, atau bahkan mengoreksi kegagalan pasar, atau setidaknya keberlakuan regulasi dimaksud mampu mencegah kegagalan pasar. Efisiensi juga mengarahkan ketercapaian tujuan kepentingan umum dan menghindari munculnya beban yang tidak dibutuhkan.

Oleh karenanya, proporsionalitas antara tujuan kebijakan publik yang diinginkan dan persyaratan pembentukan regulasi perlu menjadi *compatible* serta saling mengisi dan

berjalan seiring senada pembentukan regulasi yang efisien.

b. Perspektif *Economic Analysis of Law*

Sedasar dengan ajaran Utilitarianisme yang fundamental di dalam *Economic Analysis of Law*, regulasi harus memberikan manfaat bersih bagi masyarakat, tidak hanya untuk kelompok atau sektor tertentu. Idealisasi ini menekankan kepada regulasi harus ditetapkan ke tingkat minimum pemenuhan sasaran dan menghindari pembatasan-pembatasan yang tidak berguna dengan selalu berporos pada permasalahan yang ada.

Selain itu, regulasi harus terintegrasi dan konsisten dengan hukum, menjadi bagian yang interdependensi di dalam sistem hukum sehingga memberikan hubungan resiprokal dengan sub sistem hukum lainnya. Dalam hal pengaturan pembatasan tidak dapat dihindari, setiap pembatasan dapat dipertahankan hanya jika memberikan manfaat bersih kepada masyarakat dan tujuan pemerintah tidak dapat dicapai dengan cara lain.

Regulasi yang efisien selain berarti tepat sasaran, juga menyediakan ruang fleksibilitas kepada pelaku usaha (misalnya) dalam berbisnis untuk menemukan cara terbaiknya sendiri untuk mematuhi sehingga regulasi tersebut juga mampu beradaptasi dengan keadaan yang berubah-ubah.

Berangkat dari prinsip-prinsip tentang kejelasan, keterbukaan, akuntabilitas tersebut di atas, menurut perspektif ini regulasi perlu memperhatikan tingkat kepatuhan yang dibebankan di dalam regulasi tersebut. Apakah sebanding dengan masalah yang

¹³ OECD; *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (Paris: OECD Publishing, 2020).

sedang dihadapi? Apakah penetapan regulasi tersebut telah mencapai tingkat tertentu yang mengurangi kepatuhan sehingga tidak tepat guna dengan tujuan yang ditetapkan dalam regulasi tersebut.

Dalam hal penegakannya, regulasi setiap saat harus dapat ditegakkan dan memberikan cakupan minimum terhadap insentif yang wajar untuk menghargai kepatuhan, sehingga terdapat pembeda antara kepatuhan dan pelanggaran. Penegakan menjadi variabel yang tidak kalah pentingnya dalam menilai kegagalan peraturan (*regulatory failure*) yang dapat terjadi ketika pemberlakuan dan penegakannya berakibat menurunkan kesejahteraan, terdapat penyimpangan yang mengurangi dan merugikan masyarakat pada umumnya.

5. Contoh Penerapan Langkah Strategis Terhadap Regulasi

Untuk menerapkan langkah-langkah strategis lebih jauh, penstrukturan regulasi dapat dilakukan dengan cara: *pertama*, menekan biaya transaksi untuk meningkatkan pertukaran sebagai acuan preskriptif para pembuat regulasi. Regulasi harus disusun sedemikian rupa agar dapat menghindari ketidaktepatan tujuan pengaturan yang mengakibatkan kegagalan interaksi yang pada akhirnya merugikan subjek yang diaturinya tersebut. Ini termasuk ketepatan dan kemampuan regulasi untuk memotret keanekaragaman *private bargaining* dari subjek yang pluralis. *Kedua*, menekan kerugian sebagai akibat dari kegagalan *private bargaining*. Penekanannya terhadap keberlakuan regulasi dapat dialokasikan kepada mereka yang mengharapkan kehadiran regulasi tersebut. *Ketiga*, penetapan sanksi

hukum berdasarkan strategi yang telah dibuat sebagai bentuk koordinasi terhadap potensi *non-performance*. Penetapan ini perlu mengimbangi tujuan dari sanksi itu sendiri jangan sampai berlebihan sehingga tidak ada lagi yang bisa dikenakan untuk *non-performance* yang lebih besar di kemudian hari.

Contoh regulasi yang telah berkesesuaian dengan penerapan cara-cara dan pengambilan langkah strategis ialah reformasi regulasi terkait kemudahan berusaha, khususnya tentang pendirian badan usaha dan mendapatkan izin berusaha. Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, terdapat perlakuan berbeda dikarenakan penyesuaian langkah strategis terhadap usaha mikro dan kecil, yang diperbolehkan pendiriannya menjadi perseroan perorangan, hingga pengurusan perizinan berusaha berbasis risiko (*Online Single Submission Risk Based Assessment*). Anotasi dan analisis disajikan dalam bentuk tabel sebagai berikut:

MENDIRIKAN BADAN USAHA

Regulasi	Anotasi dan Analisis
1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.	<p>a. Ruang Lingkup. Definisi PT diubah menjadi: <i>badan hukum yang merupakan persekutuan modal, didirikan berdasarkan perjanjian, melakukan kegiatan usaha dengan modal dasar yang seluruhnya terbagi dalam saham atau Badan Hukum perorangan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil sebagaimana diatur dalam peraturan perundang undangan mengenai Usaha Mikro dan Kecil.</i></p> <p>Sedasar dengan perubahan tersebut, kewajiban pendirian PT oleh minimal 2 (dua) orang tidak berlaku bagi Perseroan yang memenuhi kriteria UMK sehingga Pasal 153A UU 11 Tahun 2020 menentukan bahwa <i>Perseroan yang memenuhi kriteria Usaha Mikro dan Kecil dapat didirikan oleh 1 (satu) orang.</i></p>
2. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.	<p>b. Modal. Pasal 109 ayat (3) UU 11 Tahun 2020 pada pokoknya menentukan bahwa PT wajib memiliki modal dasar perseroan yang ditentukan berdasarkan keputusan para pendiri. Pasal 4 PP 8 Tahun 2021 menentukan modal dasar harus ditempatkan dan disetor penuh paling sedikit 25% (dua puluh lima persen) yang dibuktikan dengan bukti penyeteroran yang sah yang wajib pula disampaikan secara elektronik kepada Menteri paling lama 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal akta pendirian Perseroan untuk untuk Perseroan atau pengisian Pernyataan Pendirian untuk Perseroan perorangan.</p> <p>c. Pendirian dan Perolehan Status Badan Hukum. Pasal 153A ayat (2) UU 40 Tahun 2007 jo. Pasal 109 angka 5 UU 11 Tahun 2020 menentukan pendirian Perseroan perorangan cukup dilakukan dengan membuat surat pernyataan pendirian berbahasa Indonesia, memuat maksud dan tujuan, kegiatan usaha, modal dasar, dan keterangan lain berkaitan dengan pendirian PT. Pasal 109 angka 2 UU 11 Tahun 2020 menentukan PT didirikan oleh 2 orang atau lebih dengan akta notaris yang dibuat dalam Bahasa Indonesia. Pasal 109 angka 2 UU Cipta Kerja menentukan Perseroan memperoleh status badan hukum setelah didaftarkan kepada menteri dan mendapatkan bukti pendaftaran.</p>
3. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Badan Hukum Perseroan Terbatas.	<p>Pasal 5 Permen 21 Tahun 2021 menentukan pendirian Perseroan persekutuan modal dilakukan oleh pemohon melalui notaris dengan mengisi format isian pendirian secara elektronik melalui Sistem Administrasi Badan Hukum (SABH). Untuk Perseoran Perorangan, pendiri mendaftarkan Pernyataan Pendirian dengan cara mengisi format isian secara elektronik melalui SABH sebagaimana ditentukan dalam Pasal 13 Permen 21 Tahun 2021. Terhadap pendaftaran tersebut, Menteri menerbitkan sertifikat Pernyataan Pendirian secara elektronik dan Pemohon melakukan pencetakan Pernyataan Pendirian Perseroan perorangan dan sertifikat Pernyataan Pendirian secara mandiri.</p> <p>Kejelasan yuridis: Penyederhanaan prosedur memulai usaha yang diawali dengan pendirian badan usaha diikuti dengan efisiensi pendirian dan pendaftaran usaha mikro dan kecil pada sistem elektronik, menunjukkan adanya reformasi jumlah prosedur yang berdampak baik terhadap waktu dan biaya untuk meningkatkan iklim investasi. Penyederhanaan pendirian usaha mikro dan kecil menunjukkan telah menekan biaya transaksi dan telah memotret kenekaragaman <i>private bargaining</i> yang berbeda antara perseroan persekutuan modal dengan perseoran perorangan. Pengesahan badan hukum melalui sistem elektronik menunjukkan telah menekan kerugian, bahkan mengantisipasi kegagalan <i>private bargaining</i> melalui optimalisasi kemudahan berusaha.</p>

Sumber: diolah oleh penulis.

PERIZINAN BERUSAHA MELALUI OSS RBA

Regulasi	Analisis dan Anotasi
1. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja.	<p>Pasal 6 UU 11 Tahun 2020 mengatur tentang peningkatan ekosistem investasi dan kegiatan berusaha yang meliputi penerapan perizinan berusaha berbasis risiko, penyederhanaan persyaratan dasar perizinan berusaha, penyederhanaan perizinan berusaha sektor dan penyederhanaan persyaratan investasi.</p> <p>Terhadap kewenangan penyelenggaraan dan pelaksanaan perizinan berusaha di daerah, Pasal 10 PP 6 Tahun 2021 menentukan bahwa pelaksanaan pelayanan perizinan berusaha oleh DPMPTSP sesuai dengan ketentuan perundangan mengenai penyelenggaraan perizinan berusaha berbasis risiko. Hal ini sedasar dengan Pasal 7 ayat (1) UU Cipta Kerja: Perizinan Berusaha berbasis risiko dilakukan berdasarkan penetapan tingkat risiko dan peringkat skala usaha kegiatan usaha.</p> <p>Alur kegiatan usaha digariskan:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Memulai kegiatan usaha, terdiri atas: <ol style="list-style-type: none"> a. Pendirian Badan Usaha/Perseorangan b. Perizinan Berusaha <ol style="list-style-type: none"> i. Persyaratan dasar ii. Perizinan Berusaha (sektoral sesuai kegiatan usaha) 2. Pelaksanaan Kegiatan Usaha <ol style="list-style-type: none"> a. Perizinan Berusaha UMKU (sektoral sesuai kegiatan usaha) b. Pengawasan
2. Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah.	
3. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.	<p>Pasal 5 PP 5 Tahun 2021 menentukan persyaratan dasar berdasarkan kesesuaian kegiatan pemanfaatan ruang, persetujuan lingkungan, persetujuan bangunan gedung sertifikat laik fungsi. Perizinan berusaha berbasis risiko menurut Pasal 12-15 PP 5 Tahun 2021 ditentukan perizinan berusaha yang diperlukan:</p> <p>Kegiatan Usaha</p> <p>Perizinan Berusaha yang Diperlukan</p> <p>Berisiko Rendah NIB</p> <p>Berisiko Menengah Rendah</p> <ol style="list-style-type: none"> a. NIB b. Pernyataan Pelaku Usaha untuk memenuhi standar usaha dalam rangka melakukan kegiatan usaha <p>Berisiko Menengah Tinggi</p> <ol style="list-style-type: none"> a. NIB b. Sertifikat standar usaha yang diterbitkan Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah sesuai kewenangannya berdasarkan hasil verifikasi pemenuhan standar pelaksanaan kegiatan usaha oleh Pelaku Usaha
4. Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.	<p>Berisiko Tinggi</p> <ol style="list-style-type: none"> a. NIB b. Izin <p>Tingkat risiko rendah dan menengah rendah, perizinan berusaha berlaku sejak diterbitkan OSS sampai dengan pelaku usaha tidak lagi melakukan kegiatan usaha atau sampai habisnya masa berlaku perizinan berusaha (bila ada)</p>

Untuk tingkat risiko menengah tinggi, perizinan berusaha berlaku sejak diterbitkan OSS sampai dengan Sertifikat Standar hasil verifikasi diterbitkan. Tingkat risiko tinggi, perizinan berusaha berlaku sejak diterbitkan OSS sampai dengan izin diterbitkan. Keduanya, perizinan berusaha sampai dengan pelaku usaha tidak lagi melakukan kegiatan usaha atau sampai habisnya masa berlaku perizinan berusaha (bila ada).

Kewenangan penyelenggaraan Perizinan Berusaha dilakukan oleh Pemerintah, Pemprov, Pemkab dan Pemkot berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Norma, Standar, Prosedur, dan Kriteria (NPSK). Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kota, Pemerintah Daerah Kabupaten mendelegasikan kewenangan Penyelenggaraan Perizinan Berusaha kepada Kepala DPMPSTP.

DPMPSTP:

- a. Menjadi penyelenggaraan Perizinan Berusaha pada Pemda Provinsi dan Kabupaten/Kota
- b. Menyelenggarakan pelayanan nonperizinan berusaha
- c. Melakukan pengintegrasian pelayanan satu pintu antara perangkat daerah, instansi bertikal
- d. Pembinaan DPMPSTP dilakukan oleh Menteri.

Dalam menjalankannya, wajib menerapkan manajemen penyelenggaraan perizinan berusaha.

Izin yang berupa Amdal dan UKL-UPL tidak wajib dimiliki pelaku usaha

- a. lokasi usaha dan/atau kegiatan berada dalam kawasan ekonomi khusus, kawasan industri, atau kawasan perdagangan bebas dan pelabuhan bebas; atau
- b. usaha dan/atau kegiatan merupakan usaha mikro dan kecil, usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib memiliki Amdal, atau usaha dan/atau kegiatan yang tidak wajib memiliki UKL-UPL.

Kegiatan usaha yang berkategori mikro dan kecil, serta usaha dan/atau kegiatan yang tidak diwajibkan memiliki UKL-UPL maupun Amdal, maka cukup membuat Surat Pernyataan Kesanggupan Pengelolaan dan Pemantauan Lingkungan Hidup (SPPL) yang terintegrasi ke dalam NIB.

Kriteria UMKM berdasarkan Pasal 35-38 PP 7 Tahun 2021: usaha besar modal usaha >10 M, usaha menengah modal usaha >Rp. 5 M s/d ≤Rp. 10 M, usaha kecil modal usaha > Rp. 1M s/d ≤Rp. 5 M, dan usaha mikro modal usaha ≤Rp. 1 M.

Kemudahan Perizinan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 37-47 PP 7 Tahun 2021 pada pokoknya menggunakan perizinan berbasis risiko, berlaku selama kegiatan usaha berlangsung, dikecualikan untuk jaminan halal. Kemudahan perizinan yang diatur:

- Perizinan Tunggal bagi UMK meliputi perizinan berusaha (OSS), SNI, dan sertifikasi jaminan produk halal
- Perizinan diprioritaskan melalui elektronik
- Pendaftaran perizinan dan perpanjangan tidak dikenakan biaya
- Kegiatan usaha memiliki risiko menengah atau tinggi wajib memiliki standard produk/standar usaha
- Proses pembinaan dan pendampingan bagi UMK

-
1. Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Wajib Laporan Perusahaan dalam Jaringan.

Sejak tahun 2019, pengurusan BPJS dan NPWP melalui Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Wajib Laporan Perusahaan dalam Jaringan, serta Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor SE-35/PJ/2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Wajib Pajak Dan Pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak Secara Elektronik Melalui Sistem Administrasi Badan Hukum Dan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik dapat dilakukan melalui *Online single submission* dan hanya memerlukan NIB.
 2. Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor SE-35/PJ/2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Wajib Pajak Dan Pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak Secara Elektronik Melalui Sistem Administrasi Badan Hukum Dan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik

Kejelasan yuridis:
Penyederhanaan prosedur perizinan berusaha melalui OSS RBA, menunjukkan adanya reformasi jumlah prosedur yang berdampak baik terhadap waktu dan biaya untuk meningkatkan iklim investasi.
OSS berbasis risiko menunjukkan telah menekan biaya transaksi dan telah memotret kenekaragaman *private bargaining* yang berbeda sehingga membutuhkan perizinan berbeda pada skala risiko berdasarkan KBLI. Pendelegasian kepada DPMPTSP menunjukkan telah terjadi peningkatan pertukaran melalui regulasi yang lebih tepat. Potensi *non-performance* tetap dipertahankan dalam fungsinya mendapatkan perizinan yang dibutuhkan oleh badan usaha untuk memulai usahanya.

Sumber: diolah oleh penulis.

D. Penutup

Regulasi yang efisien, selain melalui proses yang produktif juga apabila mutu kesanggupan pemberlakuannya menghasilkan hasil yang diinginkan serta berdaya guna sekaligus tepat sasaran. Proses produktif

harus menyediakan pilihan dan pemaksimalan sumber daya sehingga pengaturan yang dibentuk selalu terhubung dengan cara menyediakan serentetan pilihan disertai dengan optimalisasi sumber daya yang tersedia agar output menjadi maksimal, serta

dapat dinilai sama dengan esensi keadilan. Efisiensi yang ditawarkan oleh ilmu ekonomi mempertemukan hukum *in abstracto* dan *in concreto* sangat penting untuk menentukan efisiensi sebagai aspek inti regulasi sehingga tepat sesuai dengan peruntukan dan tujuannya dalam rangka meningkatkan fungsi hukum. Dengan penentuan efisiensi yang tepat, eksistensi hukum tidak lagi diombang-ambingkan dengan pemahaman efisiensi yang tergantung terhadap kepentingan pribadi seseorang dan pemahaman yang tidak konkrit terhadapnya.

Efisiensi merupakan strategi, keduanya tidak terpisahkan. Hukum tidak dapat hanya dimaknai sebagai sarana (yang semata-mata) menciptakan keadilan dan menegakkan kepastian hukum, tetapi juga menyediakan struktur yang lebih kompleks dengan apa yang dikenal dengan istilah insentif untuk mempromosikan efisiensi sebagai strategi keberhasilan hukum. Konkritisasi semacam ini justru menonjolkan sifat *sui generis* pada hukum dalam memecahkan problematiknya. Bantuan konsep ilmu lainnya, dalam hal ini keunggulan efisiensi ekonomi (*the primacy of efficiency*) dalam ajaran Hukum dan Ekonomi membantu mengkonkritkan pemecahan, sekaligus memperbaiki praktek hukum dengan tidak memangkas norma-norma dan ajaran besar dalam ilmu hukum. Efisiensi ekonomi dalam hukum tidak mengarah kepada penilaian subyektif, jika rasionalitas manusia menunjukkan preferensi yang tertata dengan baik sekaligus menunjukkan adanya kemampuan untuk menentukan Tindakan yang dibutuhkan untuk mencapai keadaan yang diinginkan.

Penilaian efisiensi dan strategi mengarahkan dua saran fundamental: *satu*,

mendapatkan pemahaman yang lebih konkrit tentang bagaimana manusia sebagai subjek hukum berperilaku dan mengorganisasi diri terhadap regulasi, dan *dua*, mengembangkan fondasi yang lebih solid dalam menyusun langkah strategis dalam membuat kerangka regulasi.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Besanko, David, et al., *Economics of Strategy, 4th Edition* (USA: John Wiley & Sons, 2007).
- Mulyana, N Asep, *Deferred Prosecution Agreement Dalam Kejahatan Bisnis* (Jakarta: Grasindo, 2019).
- Mungin, Burhan, *Metodologi Penelitian Kualitatif* (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).
- OECD, *Fixing Globalisation: Time to Make it Work for All* (Paris: OECD Publishing, 2017).
- OECD, *Going for Growth: Economic Policy Reforms 2019* (Paris: OECD, 2019).
- OECD, *Government at a Glance* (Paris: OECD Publishing, 2019).
- OECD, *Regulatory Impact Assessment: OECD Best Practice Principles for Regulatory Policy* (Paris: OECD Publishing, 2020).
- Pejovich, Svetozar, *Law, Informal Rules & Economic Performance* (USA: E.E., 2008).
- Saptomo, Ade, *Pokok-pokok Metodologi Penelitian Hukum* (Surabaya: Unesa University Press, 2007).
- Shidarta, et. al., *Aspek Hukum Ekonomi dan Bisnis* (Jakarta: Prenadamedia, 2019).
- Soemitro, Ronny Hanitijo, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri* (Jakarta: Ghala Indonesia, 1998).
- Wessels, J. Walter, *Economics* (USA: Barron's Educational Series, 2006).

Makalah/Artikel/Prosiding/Hasil Penelitian

- Tyagi, Kalpana, "Introduction to Law and Economics," SSRN Electronic Journal (2013), <https://www.researchgate.net/publication/272241450> (diakses 14 Februari 2021)

Peraturan

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja,
Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2021 tentang Modal Dasar Perseroan serta Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Perseroan yang Memenuhi Kriteria untuk Usaha Mikro dan Kecil.
Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha Di Daerah.
Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Perizinan Berusaha di Daerah.
Peraturan Pemerintah Nomor 7 Tahun 2021 tentang Kemudahan, Pelindungan, dan Pemberdayaan Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah.

Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 4 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Menteri Tenaga Kerja Nomor 18 Tahun 2017 tentang Tata Cara Wajib Laport Perusahaan dalam Jaringan.

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2021 tentang Syarat dan Tata Cara Pendaftaran Pendirian, Perubahan, dan Pembubaran Badan Hukum Perseroan Terbatas.

Surat Edaran Dirjen Pajak Nomor SE-35/PJ/2019 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Wajib Pajak Dan Pemberian Nomor Pokok Wajib Pajak Secara Elektronik Melalui Sistem Administrasi Badan Hukum Dan Sistem Perizinan Berusaha Terintegrasi Secara Elektronik.