

SROI: METODE ALTERNATIF DALAM RISET EVALUASI PASCA-LEGISLASI

SROI: ALTERNATIVE METHOD IN POST-LEGISLATIVE SCRUTINY

Victor Imanuel W. Nalle

Universitas Katolik Darma Cendika

Email : victor@ukdc.ac.id

Martika Dini Syaputri

Universitas Katolik Darma Cendika

Email : dini@ukdc.ac.id

Abstract

The method of evaluating laws in Indonesia has not yet become an issue that is comprehensively discussed. Previous studies focused more on research methods in drafting laws, for example on ROCCUPI (Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, and Ideology) or CBA (Cost and Benefit Analysis). Therefore, this article fills in the gaps in the study by discussing Social Return on Investment (SROI) as a method of evaluating the implementation of laws. This method can be an alternative discourse in evaluating laws in Indonesia, but it needs to be supported by evaluation guidelines that explain concrete steps in quantitative evaluation of laws. In addition, the SROI method demands an interdisciplinary approach and the involvement of relevant stakeholders in various stages of SROI analysis.

Keywords: *Effectiveness; Efficiency; Evaluation; Monetization; SROI*

Abstrak

Metode evaluasi undang-undang di Indonesia belum menjadi isu yang dibahas secara komprehensif. Kajian-kajian sebelumnya lebih banyak fokus pada metode riset dalam penyusunan rancangan undang-undang, misalnya tentang ROCCUPI (*Rule, Opportunity, Capacity, Communication, Interest, Process, dan Ideology*) atau CBA (*Cost and Benefit Analysis*). Oleh karena itu, artikel ini mengisi kekosongan kajian tersebut dengan membahas *Social Return on Investment* (SROI) sebagai metode evaluasi implementasi undang-undang. Metode ini dapat menjadi alternatif wacana dalam evaluasi undang-undang di Indonesia tetapi perlu didukung adanya pedoman evaluasi yang menjelaskan langkah-langkah konkrit dalam evaluasi kuantitatif terhadap undang-undang. Selain itu, metode SROI menuntut pendekatan interdisipliner serta keterlibatan pemangku kepentingan yang terkait dalam berbagai tahapan analisis SROI.

Kata Kunci: *Efektivitas; Efisiensi; Evaluasi; Monetisasi; SROI*

PENDAHULUAN

Persoalan efektivitas undang-undang adalah isu yang umum dibahas. Berbagai kajian hukum mengusung efektivitas undang-undang sebagai topik dan juga memasangnya dalam judul. Kajian-kajian tersebut umumnya mengkaji efektivitas undang-undang dengan menelusuri kesenjangan antara norma dan pelaksanaan.¹ Namun banyak kajian tentang efektivitas undang-undang di Indonesia sebenarnya tidak dapat menjelaskan kesenjangan undang-undang yang dinormakan dan yang dilaksanakan secara terukur. Padahal pengetahuan tentang efektivitas undang-undang secara terukur akan berguna dalam menentukan masih perlu tidaknya sebuah undang-undang dipertahankan. Untuk mengelaborasi pengetahuan tersebut secara terukur, maka metode menjadi kuncinya. Oleh karena itu, pemerintah atau parlemen membutuhkan metode riset hukum dalam konteks legislasi dan perlu mengembangkannya.²

Kajian-kajian lain tentang riset dalam legislasi di Indonesia telah membahas metode-metode yang perlu digunakan dalam proses legislasi. Kajian ilmu perundang-undangan memunculkan metode *regulatory impact analysis*, *regulatory mapping*, ROCCIPI, serta *cost and benefit analysis*.³ Namun pembahasan metode-metode tersebut umumnya fokus pada tahap pra-legislasi (perancangan undang-undang), khususnya untuk menemukan akar masalah dari isu yang akan diatur dalam undang-undang. Aspek metodologi dalam berbagai kajian sebelumnya umumnya ditempatkan dalam perancangan undang-undang agar dapat menunjukkan urgensi sosiologis dari undang-undang, bukan hanya urgensi filosofis dan yuridis doktrinal.⁴ Pada akhirnya instrumen untuk evaluasi pasca-legislasi tidak berkembang seperti instrumen pra-legislasi. Seringkali riset evaluasi pasca-legislasi mengeksperimenkan metode penilaian dampak di pra-legislasi sebagai instrumen evaluasi. Padahal metode riset di tahap pra-legislasi tidak selalu sesuai untuk tahap pasca-legislasi.⁵

Oleh karena itu, artikel ini akan mengisi kekosongan kajian tentang riset evaluasi implementasi undang-undang di Indonesia, khususnya terkait metodologi. Kajian tersebut semakin penting karena diskursus perundang-undangan secara global semakin mengembangkan diskursus riset evaluasi pasca-legislasi atau yang dikenal dengan istilah *post-legislative scrutiny*. *Post-legislative scrutiny* adalah peran tradisional parlemen untuk memastikan bahwa langkah-langkah implementasi kebijakan publik sesuai dengan apa yang disepakati oleh parlemen dan pemerintah. *Post-legislative scrutiny* menilai implementasi dan hasil dari implementasi undang-undang tersebut.⁶

¹ Aulis Aarnio, 2011, "The Formal Validity, Efficacy, and Acceptability of Legal Norms," dalam *Essays on the Doctrinal Study of Law*, Springer, Dordrecht, hlm. 125–130.

² Marulak Pardede, *Grand Design Reformasi Penelitian Hukum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Negara Republik Indonesia*. Jurnal Penelitian Hukum De Jure, Vol. 16, No. 2, 2016, hlm. 125–145.

³ Rachmat Trijono, *Alternatif Model Analisis Peraturan Perundang-Undangan*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1, No. 3, 2012, hlm. 361–374.

⁴ Zainal Arifin Hoesein, *Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum*. Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional, Vol. 1, No. 3, 2012, hlm. 307–327.

⁵ Kai Hauerstein, 2019, "Context and Analysis: Twenty Years of Regulatory Reform," dalam *Regulatory Reform in Indonesia A Legal Perspective*, ed. Widodo Ekajatjajana, Kai Hauerstein, dan Daniel Heilmann, Hanns Seidel Foundation & The Ministry of Law and Human Rights Directorate General of Legislation, Jakarta, hlm. 1–92.

⁶ Franklin De Vrieze, *Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the Oversight on Implementation of Legislation by Parliaments in Europe is Getting Stronger*. Journal of Legislative Studies, Vol. 26, No. 3, 2020, hlm. 427–447.

Artikel ini menawarkan metode alternatif dalam riset evaluasi pasca-legislasi. Metode yang menjadi fokus pembahasan dalam artikel ini adalah *Social Return on Investment* (SROI). Artikel ini akan menjelaskan konsep SROI dan pendekatan monetisasi yang digunakan, urgensi penggunaan SROI sebagai metode evaluasi undang-undang, serta bagaimana tahapan dalam menggunakan metode SROI tersebut.

Artikel ini terbagi ke dalam 3 (tiga) bagian. Bagian pertama akan menjelaskan tinjauan umum tentang SROI serta perbedaannya dengan *cost and benefit analysis* yang telah lebih dulu dikenal dalam kajian perancangan undang-undang. Bagian kedua menjelaskan urgensi SROI dalam sistem perundang-undangan di Indonesia dengan menempatkannya dalam kerangka *post-legislative scrutiny* untuk menunjukkan dampak dan kelayakan implementasi undang-undang secara terukur. Bagian ketiga akan menjelaskan dan mensimulasikan tahap analisis dengan metode SROI. Simulasi sederhana akan ditujukan terhadap Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

PEMBAHASAN

Social Return on Investment: Tinjauan Umum

Bagian ini akan menjelaskan konsep dasar SROI yang umumnya digunakan dalam mengukur dampak program sosial dan bagaimana program sosial sebagai sebuah investasi bermanfaat bagi pelaksana program maupun penerima manfaatnya. Setelah itu bagian ini akan menempatkan konsep SROI dalam konteks legislasi.

SROI adalah metode yang bertujuan untuk mengukur luaran (*output*), nilai, dan dampak sebuah program dalam dimensi sosial. Luaran, nilai, dan dampak tersebut diukur dari ukuran finansial. Asumsi dasar dari SROI adalah bahwa semua organisasi ekonomi (publik maupun privat) menghasilkan dampak bagi setiap orang dan lingkungan.⁷ SROI adalah rasio antara nilai bersih dari manfaat yang diperoleh saat ini (*net present value of benefits*) dibandingkan dengan nilai bersih saat ini dari investasi (*net present value of investments*). Jika rasio SROI di atas angka satu maka dianggap menguntungkan dan menunjukkan bahwa program tersebut berdampak kepada penerima program maupun pelaksana program.⁸

Konsep SROI pada awalnya dikembangkan oleh *Roberts Enterprise Development Fund* (REDF) di Amerika Serikat pada pertengahan 1990-an. Di Inggris Raya, kerangka kerja SROI telah dikembangkan lebih lanjut di bawah program yang didanai pemerintah untuk mengukur nilai sosial, yang dimulai pada tahun 2008, dilakukan oleh konsorsium *SROI Network, New Economics Foundation, Charities Evaluation Services, dan the National Council for Voluntary Organisations and New Philanthropy Capital*.⁹ SROI kemudian telah diterima sebagai alat ukur yang diakui secara internasional untuk kewirausahaan

⁷ Massimo Costa, 2017, "Social Return on Investment (SROI), Including Elements on Cost-Benefit Analysis," dalam *Handbook of Social Policy Evaluation*, ed. Bent Greve, Edward Elgar Publishing, Cheltenham & Northampton, hlm. 57-76.

⁸ Kuda Muyambi et al., *Issues in Using Social Return on Investment as An Evaluation Tool*. Evaluation Journal of Australasia, Vol. 17, No. 3, 2017, hlm. 32-39.

⁹ Malin Arvidson et al., *Valuing the Social? The Nature and Controversies of Measuring Social Return on Investment (SROI)*, Voluntary Sector Review, Vol. 4, No. 1, 2013, hlm. 3-18.

sosial dalam kebijakan di Inggris dan telah dipromosikan oleh Departemen Kesehatan di Inggris sebagai alat ukur dari dampak kewirausahaan sosial di bidang kesehatan.¹⁰ Dalam bidang kesehatan, SROI sebelumnya telah digunakan di bidang kesehatan masyarakat termasuk program-program sosial yang meliputi: promosi kesehatan; kesehatan mental; kesehatan lingkungan; kesehatan seksual dan reproduksi; kesehatan anak; pendidikan gizi dan kesehatan.¹¹

Ekonom dan analis kebijakan publik telah menggunakan analisis biaya-manfaat atau *cost and benefit analysis* (CBA) selama beberapa dekade untuk mengukur dampak ekonomi dari program sosial, dan umumnya sebagai alat ukur untuk mempengaruhi tingkat pengeluaran pemerintah pada suatu program sosial. CBA biasanya digunakan pada permulaan program untuk menentukan apakah intervensi pemerintah akan menghasilkan manfaat yang lebih unggul daripada alternatif lain, atau secara retrospektif untuk menentukan apakah program pemerintah tersebut berharga.¹²

Seperti CBA, SROI menilai terhadap dampak program dengan pendekatan monetisasi. SROI mengukur nilai dampak program secara finansial dengan membandingkan antara nilai dampak dengan nilai biaya program yang telah direalisasikan. Oleh karena itu SROI dapat memberikan bahan pertimbangan apakah suatu program yang telah dilaksanakan telah layak secara finansial dan memiliki dampak keuntungan jangka pendek atau jangka panjang atau justru sebaliknya.

Namun SROI berbeda dengan CBA dalam lima hal penting. Pertama, SROI adalah instrumen manajemen yang memungkinkan pengambilan keputusan secara teratur. Ini berbeda dengan analisis CBA yang umumnya digunakan secara berkala untuk menentukan cara yang paling murah untuk memberikan manfaat atau untuk mengurangi dampak negatif bagi semua pemangku kepentingan utama.¹³

Kedua, SROI memungkinkan pembuat kebijakan untuk memaksimalkan manfaat sosial dan finansial. Sebaliknya, penggunaan metode CBA tidak untuk merencanakan atau mengoptimalkan pencapaian nilai finansial dan sosial.¹⁴ Setelah melaksanakan CBA, intervensi pemerintah dapat dilanjutkan hanya jika manfaat total lebih besar daripada total biaya dan jika rasio manfaat terhadap biaya melebihi angka tertentu.¹⁵

Ketiga, SROI didasarkan pada teori perubahan yang memperhitungkan rantai peristiwa dari sebuah program dan hasil yang terkait dengan program tersebut. SROI mengidentifikasi di mana dan bagaimana nilai diciptakan oleh siapa, dan siapa yang diuntungkan darinya dan bagaimana proses tersebut terjadi.¹⁶

¹⁰ Ross Millar dan Kelly Hall, *Social Return on Investment (SROI) and Performance Measurement: The Opportunities and Barriers for Social Enterprises in Health and Social Care*. Public Management Review, Vol. 15, No. 6, 2013, hlm. 923-941. these organizations are being required to demonstrate the social and economic value they generate. Social return on investment (SROI)

¹¹ Aduragbemi Oluwabusayo Banke-Thomas et al., *Social Return on Investment (SROI) Methodology to Account for Value for Money of Public Health Interventions: A Systematic Review*. BMC Public Health, Vol. 15, No. 1, 2015, hlm. 582-597. cost-effectiveness, cost-utility and cost-benefit analyses have been used to assess value-for-money of public health interventions. The social return on investment (SROI)

¹² Alison Lingane dan Sara Olsen, *Guidelines for Social Return on Investment*. California Management Review, Vol. 46, Issue 3, 2004, hlm. 116-135.

¹³ Malin Arvidson et al., *Valuing the Social? The Nature and Controversies of Measuring Social Return on Investment (SROI)*, Voluntary Sector Review, Vol. 4, No. 1, 2013, hlm. 3-18.

¹⁴ Alison Lingane dan Sara Olsen, *Op.cit*

¹⁵ Malin Arvidson et al., *Op.cit*.

¹⁶ Emilia Pramova et al., *Integrating Adaptation into REDD + : Potential Impacts and Social Return on Investment in Setulang, Malinau District, Indonesia*, http://hal.cirad.fr/file/index/docid/925936/filename/Pramova_2013_Inte

Keempat, analisis proyeksi dalam SROI sangat berguna ketika merencanakan suatu program karena dapat menunjukkan bagaimana memaksimalkan dampak dari biaya yang telah dikeluarkan dan mengungkap hambatan yang harus diatasi. Analisis SROI juga berguna untuk mengidentifikasi apa yang harus dipantau dan dievaluasi setelah suatu program beroperasi penuh.¹⁷

Kelima, analisis CBA didasarkan pada teori utilitarianisme preferensial. Utilitarianisme mengklaim bahwa yang penting tentang suatu tindakan dalam arti moral adalah hasil akhir dari kepentingan dan nilainya bagi kesejahteraan (*welfare*) terbesar. Namun dalam kalkulasinya tersebut CBA mengabaikan penilaian nilai individu dan berbagai makna kesejahteraan dari latar belakang sosial budaya yang berbeda sehingga justru cenderung mengarah pada distorsi kesejahteraan.¹⁸ Sementara SROI membutuhkan partisipasi pemangku kepentingan yang beragam dalam satu isu yang dievaluasi. Pemangku kepentingan yang berbeda juga dapat memiliki pemahaman yang berbeda tentang konteks implementasi program ketika melakukan evaluasi. Di satu sisi, ini menjadi pembeda yang positif dari SROI tetapi dapat menjadi kekurangan jika dilihat dari efisiensi penggunaannya sebagai sebuah metode analisis dan evaluasi.¹⁹

Pada prinsipnya, metode SROI dapat menggambarkan hubungan antara “investasi sosial” berupa program yang dapat dihitung nilai finansialnya dan manfaat sosialnya dengan menerjemahkan aspek-aspek tertentu dari nilai sosial ke dalam nilai finansial, yang menghasilkan koefisien SROI. Komponen finansial ini dilengkapi dengan menunjukkan alternatif kuantitatif dan kualitatif dampak sosial dari suatu program, bukan hanya kepada pihak pelaksana program tetapi juga kepada berbagai pihak terkait, misalnya: masyarakat secara umum, pemerintah dan pemangku kepentingan lain yang terkait (misalnya dunia usaha).²⁰

Terkait dengan kepentingan dunia usaha, SROI juga digunakan untuk menganalisis dampak program tanggung jawab sosial perusahaan (*corporate social responsibility* atau CSR). Setelah melakukan analisis SROI maka manajemen perusahaan dapat mengetahui seberapa besar manfaat dalam perspektif finansial yang diterima oleh masyarakat maupun perusahaan karena adanya program CSR. Perusahaan kemudian dapat menggunakan hasil analisis SROI tersebut untuk laporan keberlanjutan.²¹

Berbagai pemanfaatan metode SROI tersebut menunjukkan wilayah penggunaannya masih terbatas pada dimensi kewirausahaan sosial dan dunia usaha secara umum. Namun sebagaimana CBA sebagai metode yang sebelumnya digunakan di luar konteks legislasi, SROI juga dapat digunakan sebagai metode dengan fungsi yang serupa dengan CBA. Metode riset dalam legislasi sudah mengenal CBA sebagai salah satu metode

grating_adaptation_into_REDD_-_Indonesia.pdf, diakses 15 Oktober 2020.

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ Yee Keong Choy, *Cost-Benefit Analysis, Values, Wellbeing and Ethics: An Indigenous Worldview Analysis*. Ecological Economics, Vol. 145, 2018, hlm. 1–9.

¹⁹ Brian T. Yates dan Mita Marra, *Social Return On Investment (SROI): Problems, Solutions ... and is SROI a Good Investment? Evaluation and Program Planning*, Vol. 64, 2017, hlm. 136–144.

²⁰ Gorgi Krlev, Robert Münscher, dan Katharina Mülbart, *Social Return on Investment (SROI): State-of-the-Art and Perspectives A Meta-Analysis of Practice in Social Return on Investment (SROI) Studies* https://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/18758/1/CSI_SROI_Meta_Analysis_2013.pdf, diakses 15 Oktober 2020.

²¹ Maria R. Nindita Radyati, 2014, *Sustainable Business & Corporate Social Responsibility (CSR)*, CECT Trisakti University, Jakarta.

untuk mengukur perlu tidaknya sebuah produk legislasi untuk memberikan manfaat bagi masyarakat.

Apakah kemudian SROI sebagai metode juga dapat diadopsi dalam konteks riset legislasi? Kemungkinan tersebut sangat terbuka karena 2 (dua) alasan. Pertama, setiap sistem legislasi membutuhkan metodologi sebagai bagian dari kebijakan legislasi. Aspek metodologi dalam legislasi meliputi kebijakan tentang naskah akademik serta metode yang dapat digunakan. Aspek ini berkaitan dengan sekelompok instrumen yang heterogen yang membantu dalam aliran pengambilan keputusan, penilaian alternatif dan pengambilan keputusan oleh pemerintah. Tujuannya untuk merasionalisasi pembuatan kebijakan dan struktur hukum yang mendukungnya. Melalui metode tersebut tersedia informasi yang terkumpul, alternatif peraturan perundang-undangan dan proses pembuatan undang-undang atau kebijakan untuk, kemudian, memberikan masukan atau menunjukkan solusi yang lebih baik.²²

Kedua, undang-undang ditempatkan sebagai “program” untuk menghasilkan perubahan tertentu yang telah dirumuskan dalam pembuatannya. Ini terkait dengan salah satu arah yang ingin dicapai dari kebijakan legislasi yaitu kualitas legislasi. Kualitas legislasi (*the quality of legislation*) telah menjadi konsep yang krusial bagi isu pembangunan di dunia. OECD dalam *The 2012 OECD Policy Recommendations of the Council on Regulatory Policy and Governance* menempatkan kualitas legislasi berperan signifikan dalam pembangunan karena meningkatkan kapasitas legislasi untuk mencapai tujuan dari kebijakan perencanaan pembangunan.²³

Berdasarkan 2 alasan tersebut, maka diperlukan metode pemantauan pelaksanaan undang-undang. Pemantauan setelah undang-undang disahkan harus mampu menunjukkan dampak riil dan kelayakan pelaksanaan undang-undang tersebut secara finansial. Pengukuran biaya yang telah dikeluarkan selama beberapa tahun untuk melaksanakan undang-undang kemudian perlu dibandingkan dengan nilai finansial yang telah dihasilkan bagi sasaran undang-undang dan juga pemerintah.

Namun apakah metode SROI yang ditawarkan dalam artikel ini memiliki urgensi atau kemungkinan untuk diterapkan dalam sistem perundang-undangan Indonesia saat ini? Bagian berikutnya akan menjelaskan kemungkinan tersebut dari sisi urgensi evaluasi pasca-legislasi atau *post-legislative scrutiny* (selanjutnya disebut PLS) dengan menggunakan SROI sebagai salah satu metodenya.

Urgensi Penggunaan SROI dalam Riset Legislasi

Bagian ini akan menjelaskan mengapa SROI diperlukan dalam sistem perundang-undangan di Indonesia. Eksplanasi ini menempatkan urgensi metode riset dalam PLS yang mampu menunjukkan dampak dan kelayakan dari implementasi undang-undang secara terukur kepada pemangku kepentingan maupun pemerintah. Oleh karena itu

²² Felipe de Paula, *Reframing the Components of Legislative-Regulatory Policies: a Functional Proposal*. Theory and Practice of Legislation, Vol 5, No. 3, 2017, hlm. 303–317.

²³ Helen Xanthaki, *Drafting Manuals and Quality in Legislation: Positive Contribution towards Certainty in the Law or Impediment to the Necessity for Dynamism of Rules?* Legispudence, Vol. 4, No. 2, 2010, hlm. 111–128.

perlu diketahui konsep PLS dan bagaimana Badan Keahlian DPR RI menggunakan pendekatan atau metode riset dalam kajian pemantauan implementasi undang-undang.

Kajian tentang metode riset dalam legislasi di Indonesia tidak banyak dilakukan. Beberapa kajian yang sudah ada umumnya fokus pada metode dalam penyusunan naskah akademik. Nalle dan Kristina menunjukkan pentingnya metode analisis dampak dalam penyusunan naskah akademik yang ternyata memiliki berbagai keterbatasan dalam konteks Indonesia.²⁴ Berbagai metode riset dari disiplin ilmu lain maupun yang dikembangkan oleh kajian perundang-undangan sendiri kemudian dikembangkan untuk mengukur dampak yang diharapkan dari adanya sebuah undang-undang. Berbagai metode seperti *regulatory impact assessment* (RIA), ROCCIPI, dan CBA dikenalkan oleh Badan Keahlian DPR RI dalam penyusunan naskah akademik. Namun pemahaman tentang berbagai metode tersebut ditempatkan dalam konteks *pre-legislative scrutiny* (persiapan legislasi), dan bukan dalam kerangka PLS.

PLS dalam konteks legislasi perlu dipahami sebagai bagian dari evaluasi kebijakan. Evaluasi kebijakan pada umumnya didefinisikan sebagai penilaian dampak kebijakan terhadap masyarakat. Namun argumen tersebut dikritik oleh Verdung bahwa evaluasi kebijakan tidak sekedar menilai efektivitas. Evaluasi kebijakan juga harus menilai efisiensi implementasi dengan membandingkan nilai biaya yang dikeluarkan dalam implementasi dengan nilai dampak yang diperoleh. Oleh karena itu mekanisme evaluasi harus berdasarkan pada data empiris yang kokoh dan justifikasi ilmiah yang terukur.²⁵

Selama Orde Baru, PLS dikaitkan dengan pelaksanaan fungsi pembuatan undang-undang dan fungsi pengawasan yang dilakukan melalui proses pembuatan undang-undang yang teratur dan pengawasan yang dilakukan oleh DPR setelah undang-undang disahkan. Melalui mekanisme dengar pendapat seperti itu, DPR dapat menghimpun berbagai aspirasi dan mendapatkan masukan yang berbeda dari pemangku kepentingan atas pelaksanaan undang-undang oleh pemerintah dan menyampaikan kritik. Setelah Orde Baru, ada tuntutan kuat dari gerakan reformasi untuk memasukkan PLS sebagai bagian dari wewenang DPR untuk membuat undang-undang yang diperlukan dan mengawasi kebijakan dan kinerja pemerintah dalam menjalankan undang-undang tersebut.²⁶

PLS merupakan perkembangan terkini dalam prosedur dan praktik parlemen yang bertujuan untuk memperkuat pengawasan parlemen atas implementasi undang-undang, sebagai bagian dari fungsi pengawasan parlemen. PLS telah dikembangkan dalam dua dimensi utama: penilaian terhadap pembuatan undang-undang dan evaluasi pencapaian tujuan dari undang-undang tersebut. PLS dapat digunakan untuk menilai

²⁴ Victor Imanuel W. Nalle dan Jennis Kristina, *Tantangan Penerapan Analisis Dampak dalam Legislasi Indonesia*. Veritas et Justitia, Vol. 6, No. 1, 2020, hlm. 127–149.

²⁵ Evert Vedung, 2017, *Public Policy and Program Evaluation*, *Public Policy and Program Evaluation*. Routledge, New York.

²⁶ Poltak Partogi Nainggolan dan Riris Katharina, *Poor PLS of Security Sector Reform and Its Impacts on Human Rights and Civil-Military Relations in Indonesia*. Journal of Southeast Asian Human Rights, Vol. 4, No. 1, 2020, hlm. 23–51.

masing-masing bagian undang-undang tetapi juga dapat diterapkan ke seluruh kerangka hukum atau serangkaian undang-undang.²⁷

Jika merujuk pada tafsir sempit maka PLS melihat pada: berlakunya undang-undang, apakah ketentuan hukum sudah diberlakukan, bagaimana pengadilan menafsirkan undang-undang dan bagaimana praktisi hukum dan warga negara menggunakan hukum. Dalam arti yang lebih luas, PLS melihat dampak legislasi; apakah tujuan kebijakan yang dimaksudkan dari undang-undang tersebut telah terpenuhi, serta tingkat efisiensinya. Jika parlemen berupaya untuk menjalankan kedua dimensi tersebut, PLS terus memfasilitasi perbaikan hukum dan implementasi kebijakan itu sendiri. Dengan demikian, PLS berkontribusi pada peningkatan efektivitas dan akuntabilitas tata kelola.²⁸

Jika merujuk pada makna PLS dalam arti yang lebih luas tersebut, maka diperlukan metode yang dapat mengevaluasi implementasi undang-undang mampu berdampak kepada sasaran yang dituju. Tugas mengevaluasi implementasi undang-undang di parlemen berada pada Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang pada Badan Keahlian DPR dan Badan Legislasi DPR RI (Baleg). Berdasarkan Peraturan Sekjen DPR RI Nomor 6 Tahun 2015 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Jenderal dan Badan Keahlian DPR sebagaimana diubah dengan Peraturan Sekretaris Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016, kegiatan pemantauan pelaksanaan undang-undang pemantauan peraturan pelaksanaan undang-undang, dan penanganan perkara pengujian undang-undang menjadi tugas dan fungsi Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang.

Baleg fokus pada pemantauan dan peninjauan aspek hukum dari undang-undang yang disahkan untuk menilai apakah: pemerintah telah memberlakukan semua peraturan pelaksana, ketentuan undang-undang tersebut berlaku, ketentuan undang-undang tersebut bertentangan dengan undang-undang lain, dan hal lain yang terkait dengan implementasi undang-undang. Baleg kemudian akan menggunakan temuan tersebut sebagai masukan untuk Program Legislasi Nasional (Prolegnas) prioritas tahunan. PLS di Indonesia juga dilakukan oleh berbagai Komisi di DPR RI yang mengawasi kementerian/lembaga negara. Komisi-komisi tersebut fokus pada aspek yang berbeda dari Baleg, yaitu pada efektivitas undang-undang dalam mencapai tujuan mereka.²⁹

Walaupun dua lembaga ini memiliki tugas yang serupa dalam lingkup PLS, tetapi hanya Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang yang mempublikasikan hasil kajian evaluasi terhadap pelaksanaan undang-undang secara terbuka melalui situs resminya. Identifikasi terhadap metode yang digunakan berbagai hasil kajian tersebut menunjukkan bahwa pendekatan monetisasi belum digunakan dalam mengukur dampak finansial. Berbagai hasil kajian tersebut memprioritaskan pendekatan kualitatif dan semuanya mengacu pada pembagian substansi, struktur, dan kultur hukum yang umumnya digunakan dalam menganalisis isu efektivitas undang-undang.

²⁷ Fotios Fitisilis dan Franklin De Vrieze, *How Parliaments Monitor Sustainable Development Goals—a Ground for Application of Post Legislative Scrutiny*. *Journal of Legislative Studies*, Vol. 26, No. 3, 2020, hlm. 448–468.

²⁸ Franklin De Vrieze, *Op.cit.*

²⁹ Franklin De Vrieze, *Legislative Scrutiny: Overview of Legislative Scrutiny Practices in the UK, India, Indonesia, and France*, http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/news/publication-of-ninth-report-legislative-scrutiny-update/?utm_source=feedly, diakses 16 Oktober 2020.

Tabel 1. Pendekatan dan Fokus Analisis Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang oleh Badan Keahlian DPR RI (Tahun 2018-2020)

No.	Undang-Undang	Pendekatan	Fokus Rekomendasi
1.	UU No. 21 Tahun 2011 tentang Otoritas Jasa Keuangan	Deskriptif kualitatif dengan pengumpulan data ke 4 daerah yaitu Sumatera Selatan, Jawa Tengah, Jawa Timur, dan Kalimantan Selatan.	a. perubahan beberapa norma; b. penguatan kelembagaan; c. opsi penyelesaian sengketa di bidang keuangan; d. transparansi pengelolaan anggaran OJK; e. konsistensi pelayanan OJK.
2.	UU No. 11 Tahun 2012 tentang Sistem Peradilan Pidana Anak	Deskriptif kualitatif dengan pengumpulan data ke 4 daerah yaitu Jawa Timur, Kalimantan Timur, Sumatera Utara dan DIY.	a. perubahan beberapa norma; b. sinkronisasi dengan UU lain dan putusan Mahkamah Konstitusi; c. percepatan peraturan pelaksana; d. koordinasi kelembagaan; e. peningkatan anggaran; f. sosialisasi dan edukasi substansi undang-undang.
3.	UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah	Deskriptif kualitatif yang didukung oleh data primer dari wawancara dan FGD serta data sekunder. Pengumpulan data ke 4 daerah yaitu Aceh, Sumatera Selatan, Jawa Timur dan Kalimantan Selatan.	a. perubahan beberapa norma; b. sinkronisasi dengan UU lain; c. percepatan peraturan pelaksana; d. penguatan kelembagaan; e. peningkatan kualitas SDM pelaksana.
4.	UU No. 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan	Deskriptif kualitatif yang didukung oleh data primer dari wawancara dan FGD serta data sekunder. Pengumpulan data ke 3 daerah yaitu Sumatera Utara, Aceh, dan Kalimantan Barat.	a. perubahan beberapa norma; b. sinkronisasi dengan UU lain; c. penguatan kelembagaan; d. peningkatan anggaran pelaksanaan; e. edukasi pada masyarakat.
5.	UU No. 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen	Deskriptif kualitatif yang didukung oleh data primer dari wawancara dan FGD serta data sekunder. Pengumpulan data ke 3 daerah yaitu Jawa Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Jawa Timur.	a. perubahan beberapa norma; b. sinkronisasi dengan UU lain.
6.	UU No. 32 Tahun 2009 tentang Perlindungan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup	Deskriptif kualitatif yang didukung oleh data primer dari wawancara dan FGD serta data sekunder. Pengumpulan data ke 2 daerah yaitu Riau dan Jawa Tengah.	Perubahan beberapa norma karena terdapat permasalahan terkait multitafsir serta permasalahan tumpang tindih kewenangan struktural.

No.	Undang-Undang	Pendekatan	Fokus Rekomendasi
7.	UU No. 10 Tahun 2009 tentang Kepariwisata	Deskriptif kualitatif yang didukung oleh data primer dari wawancara dan FGD serta data sekunder. Pengumpulan data ke 4 daerah yaitu Sumatera Barat, Daerah Istimewa Yogyakarta, Bali, Nusa Tenggara Barat.	Perubahan beberapa norma karena terdapat permasalahan terkait multitafsir serta permasalahan tumpang tindih kewenangan struktural.
8.	UU No. 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial	Deskriptif kualitatif yang didukung oleh data primer dari wawancara dan FGD serta data sekunder. Pengumpulan data ke 4 daerah yaitu Aceh, Bangka Belitung, Jawa Tengah, dan Sulawesi Utara.	Perubahan norma dengan sinkronisasi pada UU SJSN dan dengan putusan Mahkamah Konstitusi atas pengujian UU SJSN dan UU BPJS.
9.	UU No. 7 Tahun 2012 tentang Penanganan Konflik Sosial	Deskriptif kualitatif yang didukung oleh data primer dari wawancara dan FGD serta data sekunder. Pengumpulan data ke 4 daerah yaitu Sumatera Utara, Lampung, Maluku, Sulawesi Tengah. Selain itu juga mengumpulkan data dari berbagai lembaga negara yang terkait, lembaga swadaya masyarakat, dan akademisi.	a. perubahan beberapa norma; b. sinkronisasi dengan UU lain; c. penguatan kelembagaan; d. peningkatan anggaran pelaksanaan; e. edukasi pada masyarakat.

Berbagai hasil kajian implementasi undang-undang oleh Pusat Pemantauan Pelaksanaan Undang-Undang menunjukkan bahwa rekomendasi-rekomendasi yang dibuat sangat bergantung pada analisis kualitatif. Pendekatan monetisasi untuk mengkuantifikasikan manfaat yang diperoleh masyarakat belum digunakan karena semua analisisnya menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif sehingga dampak terukur dari implementasi undang-undang belum tergambar dalam berbagai kajian tersebut. Pada akhirnya rekomendasi yang dirumuskan cenderung monoton atau seragam, misalnya: sinkronisasi dengan undang-undang lain, peningkatan anggaran pelaksanaan, edukasi undang-undang kepada masyarakat, atau perubahan norma karena adanya multitafsir.

Penggunaan pendekatan kualitatif di seluruh kajian tersebut sebenarnya juga tergambar pada seluruh naskah akademik dari RUU inisiatif DPR RI yang disusun oleh Badan Keahlian DPR RI.³⁰ Keseragaman pendekatan ini tentu saja berimplikasi pada kualitas pertimbangan atau diskursus ketika menentukan perubahan yang diperlukan

³⁰ Victor Imanuel W. Nalle, 2020, *Metode Riset dalam Legislasi Indonesia: Perkembangan dan Tantangan*, dalam *Menuju Legislasi Berkualitas: Pokok Pikiran Untuk Legislasi Indonesia*, ed. Nany Suryawati, Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila Universitas Katolik Darma Cendika, Surabaya, hlm. 5–22.

dalam suatu undang-undang. Di sisi lain, hasil kajian menjadi sukar menunjukkan argumen-argumen strategis yang terukur agar implementasi undang-undang mampu mencapai dampak yang diinginkan. Selain itu, jika pendekatan kualitatif dalam mengevaluasi implementasi undang-undang ternyata tidak memiliki dasar data primer yang komprehensif maka rekomendasi yang dibuat dapat terjebak menjadi kumpulan daftar aspirasi yang disampaikan oleh pemangku kepentingan melalui wawancara dan diskusi.

Walaupun konsep PLS menitikberatkan pada peran parlemen, tetapi bukan hanya parlemen di Indonesia yang melaksanakan riset evaluasi pasca-legislasi. Selain tugas evaluasi implementasi undang-undang oleh Baleg dan Badan Keahlian di parlemen, Badan Pembinaan Hukum Nasional (BPHN) yang berada di bawah Kementerian Hukum dan HAM dan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) juga memiliki pedoman dalam melakukan evaluasi undang-undang. BPHN secara fungsional melakukan analisis dan evaluasi hukum dan penyusunan konsep pembangunan hukum (lihat Pasal 1006 Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 29 Tahun 2015) sedangkan Bappenas, khususnya di Direktorat Hukum dan Regulasi (sebelumnya Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan), melaksanakan fungsi evaluasi pelaksanaan pembangunan di bidang hukum dan regulasi (lihat Pasal 422 Peraturan Menteri PPN/Bappenas No. 9 Tahun 2019).

BPHN sebelum 2015 telah membentuk tim yang bertugas mengevaluasi peraturan perundang-undangan yang bersifat sektoral atau evaluasi secara spesifik terhadap undang-undang tertentu. Fungsi tersebut sejak 2015 kemudian dijalankan oleh Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional yang dibentuk dengan Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (Perpres No. 44 Tahun 2015).³¹

BPHN di tahun 2020 kemudian merilis Pedoman Evaluasi Peraturan Perundang-undangan Nomor PHN-HN.01.03-07 Tahun 2020. Pedoman tersebut memuat 6 (enam) dimensi yang menjadi fokus analisis dan evaluasi peraturan perundang-undangan, antara lain: dimensi Pancasila, dimensi ketepatan jenis peraturan perundang-undangan, dimensi potensi disharmoni pengaturan, dimensi kejelasan rumusan, dimensi kesesuaian norma dengan asas materi muatan, dan dimensi efektifitas pelaksanaan. Pengaturan analisis di 6 (enam) dimensi tersebut juga telah diatur sebelumnya dalam Pedoman Analisis dan Evaluasi Hukum No. PHN-01.HN.01.03 Tahun 2019 dan tidak ada pengaturan yang berbeda terkait pendekatan dan metode dalam analisis yang disarankan.

Analisis dan evaluasi, berdasarkan Pedoman tahun 2019 dan 2020, dapat menggunakan pendekatan kuantitatif ketika menilai dimensi efektivitas pelaksanaan dengan membandingkan kesenjangan antara teks (*law in book*) dan konteks pelaksanaan (*law in action*). Metode yang disarankan dalam melakukan evaluasi pada dimensi ini adalah analisis CBA untuk menghitung rasio dampak manfaat dan beban/biaya yang timbul setelah dikeluarkannya peraturan perundang-undangan. Monetisasi dalam

³¹ Diani Sadiawati et al., 2019, *Kajian Reformasi Regulasi di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*, Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.

pendekatan ini dilakukan terhadap variabel biaya dan manfaat. Perhitungan manfaat kemudian harus lebih besar dibandingkan biaya atau nilai rasio manfaat terhadap biaya harus di atas angka 1 (*Benefit/Cost* > 1). Prinsip perhitungan ini tidak berbeda dengan prinsip perhitungan dalam SROI.

Sebagaimana penjelasan dalam bagian sebelumnya, CBA dan SROI adalah 2 metode yang memiliki kemiripan, tetapi SROI memiliki penekanan pada aspek-aspek lain yang tidak dimiliki oleh CBA dan CBA sebagai metode dalam praktik legislasi umumnya digunakan dalam analisis *ex-ante*, bukan *post-legislative*. Oleh karena itu, BPHN sebenarnya dapat mengembangkan rekomendasi metode CBA dalam Pedoman Evaluasi tersebut menjadi metode SROI dengan memperkuat keterlibatan pemangku kepentingan dalam monetisasi biaya dan dampak yang terukur dalam dimensi sosio kultural, ekonomi, dan lingkungan hidup. Namun pengembangan metode tersebut perlu dilakukan dengan menilai kembali seberapa besar bobot penilaian dimensi efektivitas – yang menjadi wilayah analisis dengan metode ini – dalam keseluruhan evaluasi undang-undang. Berdasarkan Pedoman Evaluasi dari BPHN, dimensi efektivitas yang sebenarnya bercirikan empiris dan terukur diberi bobot sebesar 20 % (dua puluh persen). Bobot tersebut masih berada di bawah dimensi-dimensi lain yang bersifat normatif. Misalnya dimensi Pancasila yang memiliki bobot 30 % (tiga puluh persen).

Walaupun Pedoman Evaluasi dari BPHN sejak 2019 telah mengakomodir dimensi efektivitas dengan merekomendasikan penghitungan biaya dan manfaat, tetapi laporan riset BPHN belum sepenuhnya menggunakan monetisasi dalam analisis dan evaluasinya. Salah satu contohnya adalah analisis dan evaluasi hukum terkait perdagangan dalam negeri tahun 2019, misalnya, menganalisis 48 variabel dari aspek efektivitas dalam pelaksanaan 22 (dua puluh dua) undang-undang dan regulasi. Namun analisis efektivitas tersebut masih menggunakan pendekatan kualitatif.³²

Pedoman evaluasi regulasi yang dikembangkan Bappenas juga belum mengarah pada mengukur efektivitas dan efisiensi melalui monetisasi dampak dan biaya pelaksanaan peraturan perundang-undangan. Bappenas pada tahun 2011 memperkenalkan Model Analisa Peraturan Perundang-undangan (MAPP). MAPP adalah instrumen analisis atau evaluasi regulasi yang diindikasikan bermasalah atau berpotensi bermasalah. Operasionalisasi MAPP diawali dengan inventarisasi regulasi, identifikasi dan klasifikasi regulasi yang bermasalah atau berpotensi bermasalah terhadap pencapaian tujuan pembangunan nasional, dan dilanjutkan dengan analisis regulasi.³³

Karena arahnya adalah mengidentifikasi regulasi bermasalah, sebagian besar persoalan yang dikaji oleh MAPP adalah mengidentifikasi aspek normatif hukum yang bermasalah. Potensi regulasi bermasalah yang ditemukan pada persoalan: (i) konflik pasal atau ketentuan dengan peraturan lainnya, (ii) ketidakjelasan pada obyek dan subyek yang diatur sehingga menimbulkan ketidakjelasan rumusan bahasa serta sistematika yang tidak jelas, (iii) pengaturan yang tidak konsisten dalam satu peraturan perundang-

³² Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional, 2019. *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis dan Evaluasi Hukum Terkait Perdagangan Dalam Negeri*, BPHN, Jakarta.

³³ Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan Bappenas, 2011, *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*, Bappenas, Jakarta.

undangan beserta turunannya, dan (iv) tidak memiliki daya guna.³⁴ Walaupun pedoman penerapan reformasi regulasi yang disusun Bappenas tidak menjelaskan metode evaluasi regulasi secara detil – khususnya metode kuantitatif – tetapi persoalan daya guna peraturan perundang-undangan dapat menjadi pintu masuk bagi pengembangan SROI.

Bagian ini telah menunjukkan bahwa evaluasi peraturan perundang-undangan di Indonesia – pada tataran pedoman yang disusun oleh Badan Keahlian, BPHN dan Bappenas hingga pelaksanaan oleh Badan Keahlian – belum sampai pada upaya mengevaluasi efektivitas dan efisiensi implementasi undang-undang khususnya dengan monetisasi biaya dan dampak undang-undang. Padahal pendekatan kuantitatif tersebut, salah satunya dengan metode SROI dapat menunjukkan gambaran utuh terhadap undang-undang. Bagaimana sebaiknya SROI sebagai metode dikembangkan dalam kerangka PLS? Bagian selanjutnya dari artikel ini akan membahas prinsip dan langkah yang perlu diperhatikan ketika menggunakan metode SROI dan sekaligus menjadi catatan bagi pengembangan pedoman evaluasi yang telah disusun oleh Badan Keahlian dan BPHN.

Prinsip dan Langkah SROI dalam Evaluasi Legislasi: Simulasi dalam UU Pengelolaan Sampah

Jika metode SROI ingin dilaksanakan dalam konteks evaluasi undang-undang maka membutuhkan tahapan kegiatan: (1) identifikasi cakupan pelaksanaan undang-undang; (2) identifikasi pemangku kepentingan kunci; (3) menghitung kejadian dampak berupa identifikasi *input*, proses dan *outcome*; (4) pemberian nilai dan penghitungan SROI. Bagian ini akan menjelaskan 4 tahap tersebut dan mensimulasikannya dalam konteks implementasi Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah (UU Pengelolaan Sampah).

1. Identifikasi Cakupan Pelaksanaan Undang-Undang

Ruang lingkup pelaksanaan undang-undang perlu ditentukan terlebih dahulu agar nantinya memudahkan penentuan pemangku kepentingan serta dampak yang akan diukur. Sebagai contoh, jika kita ingin mengevaluasi pelaksanaan UU Pengelolaan Sampah maka evaluator sebelumnya perlu menentukan ruang lingkup undang-undang tersebut. Evaluator dapat mengidentifikasi ruang lingkupnya dengan mencermati batang tubuh undang-undang. Untuk konteks UU Pengelolaan Sampah, bab dan bagian dalam batang tubuh menunjukkan beberapa ruang lingkupnya yang penting antara lain: pembatasan timbulan sampah, daur ulang sampah, pemanfaatan kembali sampah, dan penanganan sampah dari pemilahan hingga pemrosesan akhir.

2. Identifikasi Pemangku Kepentingan Kunci

Karena undang-undang berlaku nasional, maka pemangku kepentingan kunci seharusnya juga berskala nasional. Namun pemangku kepentingan yang tidak spesifik justru akan menyulitkan monetisasi dan penilaian dampak. Oleh karena itu analisis SROI dapat dilakukan dengan fokus pada wilayah tertentu yang dipilih dengan alasan atau pertimbangan yang jelas. Sebagai contoh, jika mengidentifikasi pemangku kepentingan

³⁴ *Ibid.*

kunci dalam implementasi UU Pengelolaan Sampah maka perlu dibatasi kabupaten/kota yang dipilih sebagai lokasi penelitian evaluasi atau bahkan dapat dikhususkan pada beberapa kecamatan terpilih di kabupaten/kota tersebut. Jika lokasi yang menjadi fokus makin spesifik maka penentuan pemangku kepentingan akan semakin mudah. Setelah pemangku kepentingan kunci di wilayah tersebut berhasil diidentifikasi maka langkah berikutnya adalah menentukan perannya dan dampak implementasi undang-undang terhadap dirinya. Tabel 2 mengilustrasikan hasil identifikasi pemangku kepentingan untuk konteks evaluasi UU Pengelolaan Sampah.

Tabel 2. Simulasi Identifikasi Pemangku Kepentingan dalam Evaluasi UU Pengelolaan Sampah

Pemangku Kepentingan	Peran	Dampak dari UU
Warga pembayar retribusi	(1) Memasok sampah setiap hari. (2) Membayar biaya retribusi dalam pengelolaan sampah di kota.	Penurunan jumlah penyakit bawaan dari sampah, misalnya: diare, DBD, ISPA, penyakit kulit.
Bank sampah	(1) Menerima setoran sampah dari warga. (2) Memilah sampah plastik.	(1) Penambahan penghasilan masyarakat dari penukaran sampah. (2) Pemanfaatan kembali sampah plastik dan mengurangi sampah plastik yang masuk ke TPA.
Dinas Kebersihan	(1) Melakukan pembinaan dan pengawasan kinerja pengelolaan sampah. (2) Melakukan pemantauan dan evaluasi secara berkala.	Penurunan volume sampah yang diproses karena berkurangnya timbulan sampah di sumber penghasil sampah (misalnya rumah tangga).
UPTD TPA	(1) Melaksanakan pengangkutan sampah. (2) Mengelola pemrosesan sampah di akhir.	Penurunan volume sampah yang diproses karena berkurangnya timbulan sampah di sumber penghasil sampah (misalnya rumah tangga).

Setelah memetakan pemangku kepentingan kunci beserta perannya masing-masing serta dampak undang-undang terhadap dirinya lalu kemudian dilakukan perhitungan dampak dan penilaian keuangan (monetisasi) dari masing-masing parameter dampak tersebut. Ilustrasinya dapat dilihat pada Tabel 3.

Tabel 3. Simulasi Perhitungan Dampak dan Monetisasi UU Pengelolaan Sampah

Dampak	Pendekatan Perhitungan	Monetisasi
Warga pembayar retribusi		
Penurunan jumlah penyakit bawaan dari sampah	Menghitung penghematan pengeluaran pengobatan warga setelah pengelolaan sampah tertangani dengan baik.	Nilai penghematan berdasarkan rerata pengeluaran pengobatan bagi penyakit bawaan sampah dari 3 tahun sebelumnya dibandingkan dengan tahun ini.
Bank sampah		
Penambahan pendapatan masyarakat dari peneraan sampah.	Menghitung jumlah pendapatan warga yang terdaftar sebagai anggota bank sampah.	Rerata uang yang diterima oleh anggota bank sampah setiap bulan selama 3 tahun terakhir.

3. Menghitung Peristiwa Spesifik yang Menunjukkan Dampak Undang-Undang

Peristiwa dampak (*input*, proses dan *outcome*) diperoleh berdasarkan hasil perhitungan jumlah peristiwa dampak (*evidence*). Pada tahap ini, semua peristiwa spesifik tentang dampak implementasi undang-undang kemudian dihitung dan diperkirakan agar memperoleh besaran riil untuk setiap parameter dampak tersebut.

Tabel 4. Simulasi Perhitungan Peristiwa Dampak

Dampak	Perhitungan Peristiwa Dampak
Warga pembayar retribusi	
Penurunan jumlah penyakit bawaan dari sampah	Nilai penghematan berdasarkan rerata pengeluaran pengobatan bagi penyakit bawaan sampah dari 3 tahun sebelumnya dibandingkan dengan tahun ini. Pada 1 wilayah yang menjadi lokasi evaluasi terdapat 10.000 warga terdampak dan setiap tahunnya ada penghematan rerata Rp. 500.000,00 dan meningkat setiap tahun rerata Rp. 100.000,00. Sehingga total penghematan selama 3 tahun antara lain: Rp. 5.000.000.000,00, Rp. 6.000.000.000,00, dan Rp. 7.000.000.000,00.

Bank sampah

Penambahan pendapatan masyarakat dari penukaran sampah	Rerata uang yang diterima oleh anggota bank sampah setiap bulan selama 3 tahun terakhir. Pada 1 wilayah yang menjadi lokasi evaluasi terdapat 1.000 warga yang menjadi anggota bank sampah dan setiap tahunnya ada tambahan pendapatan rerata sebanyak Rp. 700.000,00. Sehingga total pendapatan tambahan di wilayah tersebut setiap tahun adalah Rp. 700.000.000,00.
--	--

4. Pemberian Nilai dan Penghitungan SROI

Pada tahap ini kemudian dilakukan pengukuran terhadap kembali (*return*) tidaknya investasi pemerintah untuk mengimplementasikan undang-undang. Tahap ini melakukan pengukuran dalam bentuk dampak riil yang terukur. Simulasi dalam Tabel 5 melakukan pengukuran tersebut secara sederhana dan belum memperhitungkan tingkat suku bunga serta asumsi peran pihak lain dalam memberikan dampak pada pengelolaan sampah, misalnya dalam bentuk program tanggung jawab sosial perusahaan.

Tabel 5. Simulasi Penilaian dan Penghitungan SROI UU Pengelolaan Sampah di Kecamatan A dan B, Kota C

No.	Uraian	Tahun	Tahun	Tahun	Total
		2018	2019	2020	
(dalam juta Rupiah)					
A. Input					
1.	Pembangunan dan operasional TPA (dibagi proporsional berdasarkan luas wilayah)	8.000	4.000	5.000	17.000
2.	Pembelian truk sampah	500	500	500	1.500
Total Input		8.500	4.500	5.500	18.500
B. Outcome					
1.	Penghematan pengeluaran pengobatan	5.000	6.000	7.000	18.000
2.	Pendapatan tambahan dari bank sampah	700	700	700	2.100
Total Outcome		5.700	6.700	7.700	20.100
SROI Ratio (Outcome:Input)		0,67	1,49	1,40	1,09

Simulasi yang ada di Tabel 5 menunjukkan bahwa implementasi UU Pengelolaan Sampah tidak efisien dan efektif dalam memberikan dampak. Namun ada peningkatan di 2 tahun berikutnya sehingga rasio SROI secara keseluruhan dalam 3 tahun terakhir masih di atas angka 1. Rasio SROI cenderung menurun ketika pemerintah menganggarkan biaya investasi yang besar untuk sarana prasarana pengelolaan sampah. Artinya implementasi UU Pengelolaan Sampah di 2 kecamatan tersebut, sebagai sampel, masih layak untuk dilanjutkan dengan mempertimbangkan dampak yang dirasakan para pemangku kepentingan tersebut. Tentu saja uraian *input* dan *outcome* yang disimulasikan tersebut masih jauh dari situasi riil karena banyak aspek yang dapat dielaborasi di kedua aspek tersebut.

Berdasarkan tren rasio SROI tersebut, pemerintah dapat menentukan rekomendasi tindak lanjut untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas implementasi UU Pengelolaan Sampah agar dapat mencapai tujuan undang-undang. Contoh rekomendasi tindak lanjut dengan mengacu pada simulasi Tabel 5 adalah: mengefisienkan operasional truk pengangkutan sampah dengan mengefektifkan pemilahan sampah di tingkat rumah tangga. Selain itu, jika evaluator ingin mendapatkan monetisasi *outcome* yang valid maka perlu adanya sinergisitas antara kementerian/lembaga negara atau parlemen yang mengevaluasi dengan berbagai pemangku kepentingan di sektor kesehatan agar mengetahui penghematan pengeluaran pengobatan yang riil.

Walaupun mekanisme penghitungan SROI terlihat sederhana, tetapi pada praktiknya nanti membutuhkan ketelitian dalam memetakan pemangku kepentingan serta memetakan dampak konkrit dan terukur yang didapatkan. Tahap monetisasi juga sangat menentukan karena dalam tahapan itulah dapat terlihat ukuran yang akan digunakan dalam menghitung dampak pada satuan nominal biaya yang jelas. Beberapa asumsi dan teori atau konsep dasar juga tidak boleh luput untuk diperhitungkan. Asumsi yang perlu dihitung misalnya asumsi suku bunga dan intervensi pihak lain. Penggunaan teori atau konsep dasar juga menentukan dalam menetapkan dampak dari undang-undang. Contoh dalam simulasi ini adalah penggunaan konsep dasar tentang pembangunan berkelanjutan sehingga analisis dampak dari UU Pengelolaan Sampah difokuskan pada aspek kesehatan lingkungan dan nilai tambah yang diperoleh manusia dari pengelolaan sampah.

SIMPULAN

Bagian-bagian sebelumnya telah membahas tinjauan umum tentang SROI, urgensinya, dan bagaimana langkah analisis SROI dalam konteks implementasi undang-undang. Tinjauan umum terhadap SROI menunjukkan metode ini dapat menjadi alternatif dalam evaluasi undang-undang dan memiliki kemiripan dengan metode CBA yang telah familiar bagi perancang peraturan perundang-undangan di Indonesia.

Pendekatan monetisasi dalam SROI dapat menunjukkan efisiensi dan efektivitas dari undang-undang dan pendekatan tersebut tidak cukup terakomodir dalam panduan evaluasi undang-undang yang disusun oleh Badan Keahlian, BPHN, dan Bappenas. Lembaga-lembaga tersebut dapat menyusun pedoman evaluasi dengan menjelaskan langkah-langkah yang konkrit dalam evaluasi kuantitatif terhadap undang-undang.

Simulasi langkah menggunakan SROI dalam artikel ini menunjukkan bahwa metode ini membutuhkan kecermatan sehingga sukar dilakukan hanya oleh evaluator berlatarbelakang hukum. Oleh karena itu evaluasi undang-undang dengan metode SROI menuntut keterlibatan penggiat disiplin ilmu lainnya, khususnya dari akuntansi, serta pemangku kepentingan yang terkait dalam berbagai tahapan analisis SROI. Selain itu, penghitungan rasio SROI perlu dianalisis dan digunakan sebagai dasar untuk merumuskan rekomendasi tindak lanjut agar implementasi undang-undang nantinya dapat semakin efektif dan efisien dalam mencapai tujuan undang-undang.

DAFTAR PUSTAKA**Buku:**

- Aarnio, Aulis. (2011). "The Formal Validity, Efficacy, and Acceptability of Legal Norms." dalam *Essays on the Doctrinal Study of Law*, Springer, Dordrecht.
- Direktorat Analisa Peraturan Perundang-undangan Bappenas. (2011). *Pedoman Penerapan Reformasi Regulasi*. Bappenas, Jakarta.
- Nalle, Victor Imanuel W. (2020). "Metode Riset dalam Legislasi Indonesia: Perkembangan dan Tantangan." dalam *Menuju Legislasi Berkualitas: Pokok Pikiran untuk Legislasi Indonesia*, disunting oleh Nany Suryawati, Pusat Kajian Konstitusi dan Pancasila Universitas Katolik Darma Cendika, Surabaya.
- Pusat Analisis dan Evaluasi Hukum Nasional. (2019). *Laporan Akhir Kelompok Kerja Analisis Dan Evaluasi Hukum Terkait Perdagangan Dalam Negeri*. BPHN, Jakarta.
- Radyati, Maria R. Nindita. (2014). *Sustainable Business & Corporate Social Responsibility (CSR)*. CECT Trisakti University, Jakarta.
- Sadiawati, Diani, M. Nur Sholikin, Fajri Nursyamsi, Rizky Argama, Ronald Rofiandri, Antoni Putra, Nuresti Tristya Astarina, Mohamad Iksan Maolana, Yoga Wiandi Akbar, dan Marsha Destianissa. (2019). *Kajian Reformasi Regulasi Di Indonesia: Pokok Permasalahan dan Strategi Penanganannya*. Yayasan Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia, Jakarta.
- Vedung, Evert. (2017). *Public Policy and Program Evaluation*. Routledge, New York.

Jurnal dan Karya Ilmiah lain:

- Arvidson, M., Lyon, F., McKay, S., & Moro, D. (2013). Valuing the social? The nature and controversies of measuring social return on investment (SROI). *Voluntary sector review*, 4(1), 3-18.
- Banke-Thomas, A. O., Madaj, B., Charles, A., & van den Broek, N. (2015). Social Return on Investment (SROI) methodology to account for value for money of public health interventions: a systematic review. *BMC public health*, 15(1), 1-14.
- Choy, Y. K. (2018). Cost-benefit analysis, values, wellbeing and ethics: an indigenous worldview analysis. *Ecological Economics*, 145, 1-9.
- Costa, M. (2017). Social return on investment (SROI), including elements on cost-benefit analysis. In *Handbook of social policy evaluation*. Edward Elgar Publishing.
- De Vrieze, Franklin. *Legislative Scrutiny: Overview of Legislative Scrutiny Practices in the UK, India, Indonesia, and France*. http://www.parliament.uk/business/committees/committees-a-z/joint-select/human-rights-committee/news/publication-of-ninth-report-legislative-scrutiny-update/?utm_source=feedly, diakses 16 Oktober 2020.
- . (2020). Post-Legislative Scrutiny in Europe: How the Oversight on Implementation of Legislation by Parliaments in Europe Is Getting Stronger. *Journal of Legislative Studies*, Vol. 26, No. 3, hlm. 427-447.
- Fitsilis, F., & De Vrieze, F. (2020). How parliaments monitor sustainable development

- goals—a ground for application of post legislative scrutiny. *The Journal of Legislative Studies*, 26(3), 448-468.
- Hauerstein, Kai. (2019). “Context and Analysis: Twenty Years of Regulatory Reform.” dalam *Regulatory Reform in Indonesia A Legal Perspective*, disunting oleh Widodo Ekatjahjana, Kai Hauerstein, dan Daniel Heilmann, Hanns Seidel Foundation & The Ministry of Law and Human Rights Directorate General of Legislation, Jakarta.
- Hoesein, Z. A. (2012). Pembentukan Hukum dalam Perspektif Pembaruan Hukum. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(3), 307-327.
- Krlev, Gorgi, Robert Münscher, dan Katharina Mülbert. *Social Return on Investment (SROI): State-of-the-Art and Perspectives A Meta-Analysis of Practice in Social Return on Investment (SROI) Studies*. https://archiv.ub.uni-heidelberg.de/volltextserver/18758/1/CSI_SROI_Meta_Analysis_2013.pdf, diakses 15 Oktober 2020.
- Lingane, A., & Olsen, S. (2004). Guidelines for social return on investment. *California management review*, 46(3), 116-135.
- Millar, R., & Hall, K. (2013). Social return on investment (SROI) and performance measurement: The opportunities and barriers for social enterprises in health and social care. *Public Management Review*, 15(6), 923-941.
- Muyambi, K., Gurd, B., Martinez, L., Walker-Jeffreys, M., Vallury, K., Beach, P., & Dennis, S. (2017). Issues in using social return on investment as an evaluation tool. *Evaluation Journal of Australasia*, 17(3), 32-39.
- Nainggolan, Poltak Partogi, dan Riris Katharina. (2020). Poor PLS of Security Sector Reform and Its Impacts on Human Rights and Civil-Military Relations in Indonesia. *Journal of Southeast Asian Human Rights*, Vol. 4, No. 1, hlm. 23–51.
- Nalle, V. I. W., & Kristina, J. (2020). TANTANGAN PENERAPAN ANALISIS DAMPAK DALAM LEGISLASI INDONESIA. *Veritas et Justitia*, 6(1), 127-149.
- Pardede, M. (2016). Grand Design Reformasi Penelitian Hukum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Negara Republik Indonesia. *Jurnal Penelitian Hukum De Jure*, 16(2), 125-145.
- de Paula, F. (2017). Reframing the components of legislative-regulatory policies: a functional proposal. *The Theory and Practice of Legislation*, 5(3), 303-317.
- Pramova, Emilia, Bruno Locatelli, Bernd-markus Liss, Gordon Bernard, Maylyn Villamor, Vivencio Enghug Sumaylo, Emilia Pramova, et al. *Integrating Adaptation into REDD + : Potential Impacts and Social Return on Investment in Setulang, Malinau District, Indonesia*. Bogor, Indonesia, http://hal.cirad.fr/file/index/docid/925936/filename/Pramova_2013_Integrating_adaptation_into_REDD_-_Indonesia.pdf, diakses 15 Oktober 2020.
- Triyono, R. (2012). Alternatif model analisis peraturan perundang-undangan. *Jurnal Rechts Vinding: Media Pembinaan Hukum Nasional*, 1(3), 361-374.
- Xanthaki, H. (2010). Drafting manuals and quality in legislation: positive contribution towards certainty in the law or impediment to the necessity for dynamism of rules?. *Legisprudence*, 4(2), 111-128.

Yates, B. T., & Marra, M. (2017). Social Return On Investment (SROI): Problems, solutions... and is SROI a good investment?. *Evaluation and Program Planning*, 64, 136-144.

Peraturan Perundang-undangan:

Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2008 tentang Pengelolaan Sampah.

Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 29 Tahun 2015 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia.

Peraturan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional.