



UNIVERSITAS GADJAH MADA

Kumpulan Kajian Tentang Omnibus Law Cipta Kerja, Sarasehan Ekonom untuk Transparansi Indonesia (SEtiTI), 8 Maret 2020

# PERIZINAN BERBASIS RISIKO; KERANCUAN BERFIKIR OMNIBUS LAW CIPTA KERJA



Yudistira Permana  
Departemen Ekonomika dan Bisnis, Sekolah Vokasi,  
Universitas Gadjah Mada

Rimawan Pradiptyo  
Departemen Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis  
Universitas Gadjah Mada

# Masalah Perijinan di Indonesia

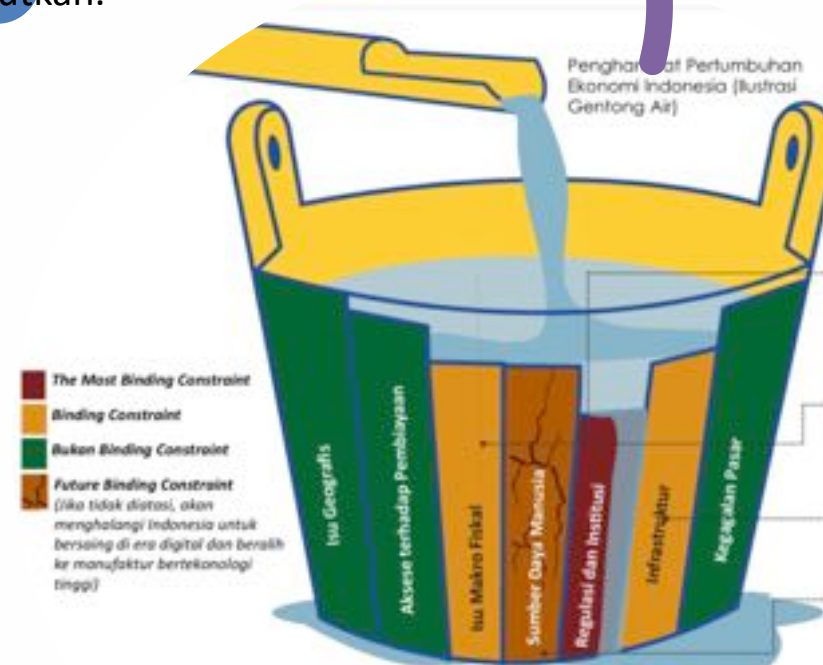


- Naskah Akademik (NA) Omnibus Law (OL) Cipta Kerja dengan baik mengidentifikasi masalah perijinan di Indonesia (hal. 4-15)
  - Daya saing (Global Competitiveness Index) rendah dibanding negara tetangga;
  - Kemudahan berusaha (EoDB) lebih rendah dibandingkan negara tetangga;
  - Rumitnya perizinan
  - Inefisiensi birokrasi
  - Terlalu banyaknya jenis perijinan
  - Daftar Negatif Investasi (DNI) Indonesia tertinggi di ASEAN
  - Online Single Submission (OSS) berhasil memangkas perijinan, namun dirasa belum optimal
- Program GNP-SDA KPK (2015-2018) menemukan berbagai masalah kelembagaan terkait dengan perijinan, khususnya di bidang sumber daya alam (KPK, 2018)
- Tujuan Penyederhaan Perijinan (hal. 115-116)
  - Kondisi saat ini: sulit mengurus izin, prosedur izin berbelit-belit, jenis dan jumlah perizinan banyak, waktu mengurus izin lama, biaya tinggi memulai dan menjalankan bisnis. Hal ini diperburuk oleh rendahnya kualitas dan konsistensi regulasi serta maraknya korupsi.
  - Kondisi yang diharapkan: penyederhanaan perizinan berusaha (proses perizinan singkat, prosedur tidak rumit, biaya murah) menggunakan *threshold* yang ditetapkan RBA.
  - Solusi: transformasi perizinan dari License Approach ke Risk-Based Approach

# Fakta: Aspek Kelembagaan Dilupakan

- Aspek kelembagaan diakui lemah di NA OL, namun perbaikan aspek kelembagaan yang diperlukan tidak tercantum NA dan RUU:
- NA mengeluhkan tingginya korupsi, namun:
  - Revisi UU Tipikor tidak termasuk di OL. Korupsi sektor swasta, Illicit Enrichment, Trading of influence, dan Foreign Bribery, tetap tidak diatur di Indonesia!!
- Sebenarnya OL memungkinkan untuk memasukkan revisi UU Tipikor dan menciptakan *playing field* yang setara antara BUMS dan BUMN.
- Masalah perijinan tidak dapat dipisahkan dari korupsi di sektor public dan sektor swasta
- Kendala perijinan juga tidak dapat dipisahkan dari sistem insentif di sektor publik, yang ironisnya, masih heterogen dan tidak semua berorientasi ke outcomes.

NA dan paparan pemerintah mengidentifikasi dengan baik berbagai kendala kelembagaan yang kita hadapi, terutama di perizinan. Namun solusi yang ditawarkan hanya sebatas pada kemudahan berinvestasi, solusi kelembagaan lain tidak disebutkan.



# Hasil Analisis

Kajian ini dilakukan dengan membandingkan konsep RBA di Naskah Akademik dengan literature yang menjadi rujukan NA. Berbagai hasil studi di bidang Experimental Economics digunakan dalam studi ini. Hasil analisis adalah sbb:

- 1. NA RUU OL tidak memiliki manifestasi jelas atas Pembukaan UUD 1945 dan amanat reformasi.**
  - Tidak adanya perbaikan aspek kelembagaan di NA.
  - NA mengidentifikasi berbagai masalah pembangunan di Indonesia (masalah kelembagaan), namun rekomendasinya hanya satu hal: kelonggaran investasi.
- 2. Banyak konsep mengenai risiko di NA ternyata berbeda dari literatur yang disadur.**
  - OECD 2010 dan Orange Book 2020 tidak memiliki saran agar perizinan pindah ke RBA. Keduanya hanyalah buku panduan bagi sektor public untuk menerapkan risk management untuk perbaikan aspek kelembagaan.
  - Terminologi risiko adalah probabilitas munculnya kejadian, bukan kombinasi probabilitas munculnya kejadian dengan potensi kerugian.
  - Risiko ditentukan dari riset dan database yang mumpuni, bukan klasifikasi berdasarkan nilai dan klasifikasi tertentu oleh pemerintah.
  - NA tidak mengakomodasi perbedaan kondisi antara Indonesia dengan negara acuan (UK dan negara-negara OECD).

# Hasil Analisis

- 3. Terlihat upaya untuk resentralisasi pada RUU OL**
  - Penggunaan subyektivitas pemerintah dalam penentuan risiko.
  - Kewenangan Pemda terkait perizinan digantikan oleh Pemerintah Pusat.
- 4. Pemerintah Indonesia belum siap untuk menerapkan RBA sesuai RUU OL.**
  - Database kependudukan di Indonesia belum terbangun sempurna.
  - Database di tiap-tiap sektor masih jauh dari sempurna.
  - Riset terkait risiko dan ketidakpastian (*uncertainty*) masih terbatas
  - Sektor public belum memiliki budaya risiko (*risk culture*)
  - Muncul risiko legal abused jika RBA diterapkan tanpa kesiapan yang matang.
- 5. Penerapan perizinan RBA di Indonesia akan menciptakan lebih banyak masalah (*mudharat*) daripada manfaat.**

# Rekomendasi

1. Rencana pemerintah menerapkan perizinan berbasis risiko (RBA) di OL Cipta Kerja sebaiknya dibatalkan.
2. Pemerintah perlu melakukan berbagai kebijakan sbb:
  - Menyelesaikan database kependudukan hingga semua penduduk Indonesia memiliki single identity number
  - Memperbaiki berbagai database di tiap-tiap sektor agar semua aktivitas usaha dapat dimonitor dengan seksama
  - Melakukan *affirmative actions* untuk mentransformasi sektor informal menjadi sektor formal, terutama bagi UMKM
  - Melakukan *affirmative actions* untuk menumbuhkan budaya risiko (risk culture) di sektor publik
  - Perbaiki dan harmonisasi sistem insentif di sektor publik untuk mendukung pembangunan budaya risiko.

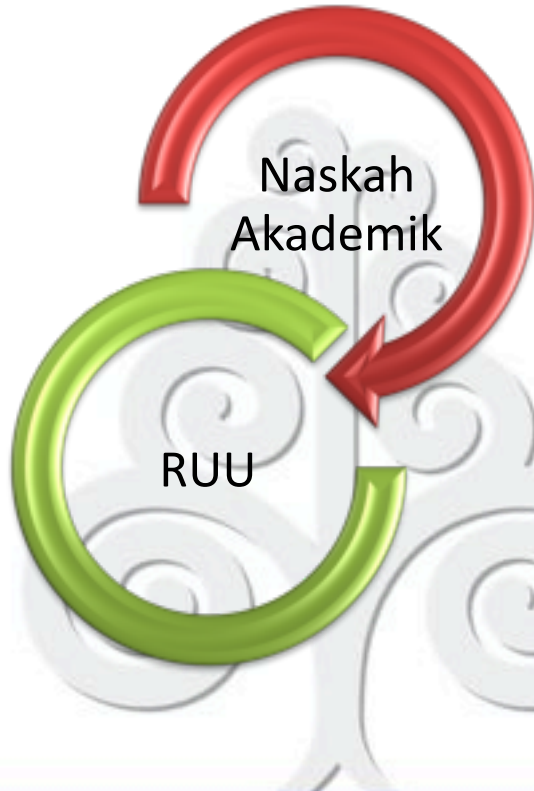
The background features a repeating pattern of interlocking diamond shapes. The central diamond is white and contains the text. The surrounding diamonds are filled with a light beige color, outlined in white. In the corners, there are larger, semi-transparent geometric shapes in shades of purple and blue, some overlapping each other.

# Lampiran

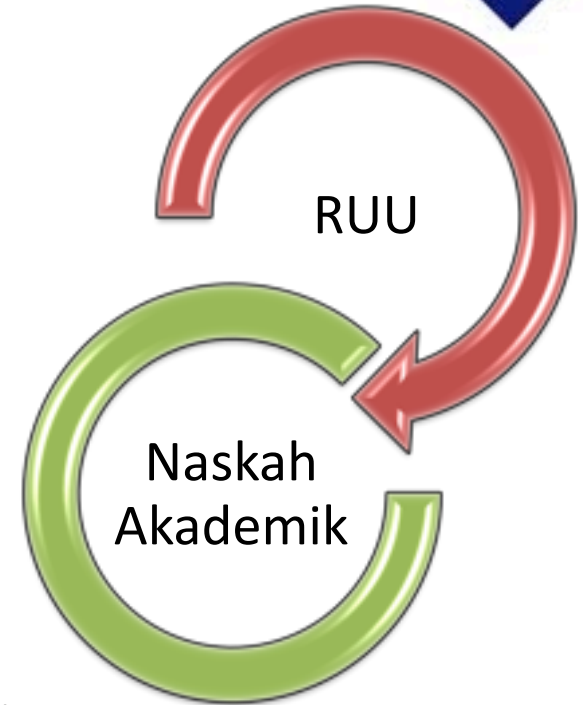




# Naskah Akademik (NA) Omnibus Law (OL)



- Kajian ini fokus pada konsep perizinan berbasis risiko (*risk based approach/ RBA*) yang dipaparkan di NA OL.
- Naskah Akademik (NA) adalah “roh” dari sebuah RUU. Konsep di NA diejawantahkan di RUU.
- Naskah akademik idealnya ditulis sebelum penulisan RUU, namun mungkin terjadi pula sebaliknya
- Bagaimanapun sequence pembuatannya, NA adalah “roh” dari RUU.



# Masalah Pembangunan di Indonesia



Sun Tzu in Wee (2003):

- *If you know your enemies and know yourself, you will not be imperiled in a hundred battles;*
- *if you do not know your enemies but do know yourself, you will win one and lose one;*
- *if you do not know your enemies nor yourself, you will be imperiled in every single battle.*

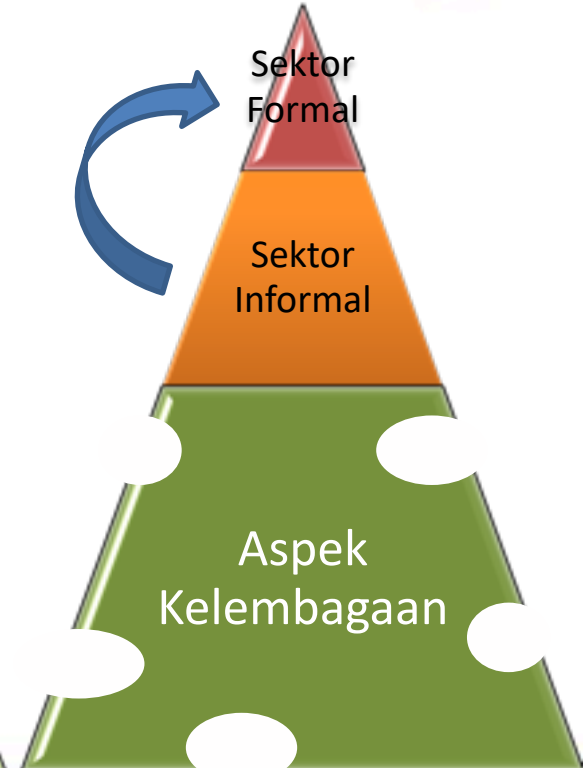
**Masalah pembangunan kita:**

1. **Kita tidak cukup mengetahui siapa “diri” dan “lawan kita”;**
2. **Transformasi sektor informal ke formal;**
3. **Aspek kelembagaan yang lemah, sehingga korupsi dan ekonomi biaya tinggi marak**

Negara Maju



Indonesia



# Aspek Kelembagaan

Masalah kelembagaan teridentifikasi dengan baik di NA:

- Korupsi tinggi
- EoDB tertinggal dari Malaysia dan Thailand
  - Masalah perizinan, peraturan yang berlebihan, pelayanan pemerintah, akses terhadap keuangan, dan kepastian hukum
- Global competitiveness Index tertinggal dari Malaysia dan Thailand
- Arus FDI Indonesia di bawah Malaysia, Vietnam dan Thailand
- Kerumitan masalah perizinan

## Solusi yang Ditawarkan NA:

- Melonggarkan berbagai peraturan yang ada dengan tujuan meningkatkan investasi
- Tidak ada upaya memperbaiki aspek kelembagaan
- Tidak ada upaya perbaikan sistem insentif di sektor publik



# Dimana Posisi Konstitusi?



- Sebagai RUU, OL seharusnya memiliki manifestasi jelas atas Pembukaan UUD 1945 dan amanat reformasi.
  - Memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.
  - Penegakan supremasi hukum dan menciptakan pemerintahan yang bersih dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (amanah Reformasi)
- Hal yang tidak tersebut dalam NA OL.
  - Apa tujuan dari kemudahan berinvestasi dalam memenuhi amanat UUD 1945 dan reformasi?
  - Begitu juga dengan aspek kelembagaan sebagai syarat mutlak konsep New Public Management yang ditetapkan dalam OL (akuntabilitas dan restrukturisasi birokrasi).

# Aspek Perizinan di OL

1. **Perizinan Dasar** (Lokasi, Lingkungan, Gedung)
2. **Perizinan Sektoral** (Pertanian, Perkebunan, Kehutanan, Kelautan dan Perikanan, Migas, Minerba, Panas Bumi, Ketenagalistrikan, Ketenaganukliran, Perindustrian, Perdagangan, Sektor Kesehatan, Obat dan Makanan, Pariwisata, Pendidikan, Keagamaan, Transportasi, PUPR, Pos, Telekomunikasi dan Penyiaran, Pertahanan dan Keamanan)
3. **Kemudahan Persyaratan Investasi.** Mencabut DNI di 15 UU sektor: UU Pelayaran, UU Penerbangan, UU Hortikultura, UU perkebunan, UU peternakan dan kesehatan hewan, UU jasa konstruksi, UU Penyiaran, UU Pos, UU Migas, UU Pendidikan Tinggi, UU Sistem Pendidikan Nasional, UU Perbankan, UU Lembaga Keuangan Mikro, UU Industri Pertahanan dan UU Pers



# Cakupan Perizinan Sektoral di OL





# Transformasi *License Approach* ke *Risk-Based Approach*

- RUU Omnibus Law Cipta Kerja (OL) memuat perubahan sistem perizinan, dari yang semula *license approach* ke *risk-based approach* (RBA)
- Argumentasi penerapan RBA (Bagian 2 Bab 2):
  - Kondisi saat ini: sulit mengurus izin, prosedur izin berbelit-belit, jenis dan jumlah perizinan banyak, waktu mengurus izin lama, biaya tinggi memulai dan menjalankan bisnis. Hal ini diperburuk oleh rendahnya kualitas dan konsistensi regulasi serta maraknya korupsi (akibat praktik *license approach* selama ini)
  - Kondisi yang diharapkan: penyederhanaan perizinan berusaha (proses perizinan singkat, prosedur tidak rumit, biaya murah) menggunakan *threshold* yang ditetapkan RBA.
  - Solusi: perizinan berbasis risiko, inspeksi kontrol yang efektif.
- Sesuai informasi di NA, Pendekatan RBA telah diterapkan di UK dan OECD.





# Risk Based Approach Menurut NA

- *Risk-based approach*: Berbeda dengan License Approach, dengan RBA tidak semua usaha memerlukan perizinan.
  - Perizinan hanya diperlukan bagi usaha dengan tingkat **risiko tinggi**.
  - Untuk tingkat risiko menengah, pengusaha hanya perlu menyamakan dengan standar yang akan dibangun oleh tenaga-tenaga yang tersertifikasi.
  - Untuk tingkat risiko rendah, pengusaha cukup mendaftarkan diri kepada otoritas.
  - Pemerintah menggunakan subyektivitas dalam menentukan tingkat risiko usaha.
- **Kompleksitas:**
  - **Apa definisi Risiko? Bagaimana mengestimasi Risiko?**
  - **Bagaimana kemungkinan implementasi pengestimasian risiko dilakukan di Indonesia?**
  - **Bagaimana risiko dapat diestimasi mengingat di Indonesia ketersediaan data tidak selengkap dibandingkan negara-negara OECD?**
  - **Bagaimana menentukan risiko rendah, sedang dan tinggi, sementara perekonomian didominasi oleh sektor informal?**



# Cakupan RBA Menurut NA

- Cakupan RBA:
  - RBA hanya terbatas pada K3L (Kesehatan, Keselamatan, Keamanan dan Lingkungan) dan pengelolaan SDA tertentu. Selain bidang tersebut, perijinan hanya berbasis standar yang dilakukan oleh individu bersertifikasi
- **Masalah:**
  - **Tidak dijelaskan alasan mengapa RBA hanya terbatas pada 4 bidang tersebut.**
- Kewenangan Perizinan:
  - Seluruh kewenangan Pemda terkait perizinan digantikan oleh Pemerintah Pusat.
  - Kewenangan perizinan di Kementerian tertentu digantikan oleh **Pemerintah Pusat**
- **Masalah:**
  - **Konseptor NA terjebak pada dikotomi Desentralisasi vs Resentralisasi, namun tidak memikirkan mitigasi risikonya ataupun solusi alternative (pembagian kewenangan Pemerintah Pusat dan Pemerntah Daerah, misalnya)**



# Best Practice Perizinan RBA Menurut NA

- Acuan yang digunakan NA terkait RBA adalah: OECD dan UK
- Fakta di UK:
  - **UK menggunakan Orange Book (2020), namun buku ini bukan berisi kebijakan tentang perizinan berbasis risiko (RBA).**
  - **Orange Book (2020) hanyalah buku panduan implementasi risk management (risk culture) untuk sektor public di Inggris.**
  - Edisi sebelumnya dari Orange Book (2020) adalah Orange Book (2004).
  - Di tahun 2012, muncul proposal alternatif untuk protokol risk management yaitu BRDO (Better Regulatory Delivery Office).
  - Saat ini UK tidak menggunakan BRDO, dan memutuskan menggunakan Orange Book (2020).
  - BRDO sekarang ada di Office for Product Safety and Standards, Department for Business, Energy and Industrial Strategies yang mengatur standar produk di pasar.
  - **BRDO juga tidak mengatur perizinan berbasis RBA seperti di NA.**





# BRDO (*Better Regulatory Delivery Office*)

- Draft BRDO tahun 2012 adalah proposal untuk pengembangan pendekatan umum dalam penilaian risiko (*risk assessment*).
- Sesuai BRDO terminologi 'risk assessment' memiliki banyak arti mengacu pada konteks (hal 3):
  - UK memiliki 433 *local authorities* (LA) sehingga perlu satu sistem tunggal dalam *risk assessment*.
  - Sebagai upaya mengantisipasi krisis fiskal 2012, dengan cara pengetatan anggaran.
  - Mengacu pada urusan *Regulatory Excellence Forum* dalam menyederhanakan dan memperbaiki regulasi yang kompleks, membantu menyelesaikan permasalahan regulator, dan *sharing best practice* (refer to TOR REF).
- Hal yang akan diatur dalam BRDO 2012 (hal 3 dan 4):
  - *Strategic risk*: tupoksi regulator, pengendalian, dan tujuan mengelola risiko.
  - Pemisahan prioritas nasional dan daerah.
  - *Operational risk*: intervensi berbasis risiko
  - Sanksi: penerapan sanksi berbasis risiko.
- **Tidak ada pengaturan perizinan berbasis RBA di dokumen BRDO 2012!!**



# Pendekatan *Risk Assessment* BRDO

- Pendekatan umum *risk assessment* (hal 8-14):
  - Mengidentifikasi *hazard level*: high; upper medium; lower medium; low.
  - Mengidentifikasi *likelihood of compliance* terhadap *hazard* tersebut: very high; high; medium; low; very low.
  - Mengaplikasikan *likelihood of compliance* terhadap *hazard* sehingga bisa menentukan level risiko.
- Cakupan Kegiatan:
  - Identifikasi dan eksplorasi kesamaan yang terdapat di urusan regulasi pusat dan daerah.
  - Identifikasi, evaluasi, dan diseminasi *good practice*.
  - Membuat forum diskusi bagi regulator untuk pemecahan masalah.
  - Identifikasi hambatan dan tantangan untuk mencari solusi atas masalah yang ada (di pusat dan daerah).
  - Identifikasi pendekatan untuk komunikasi yang baik antara pusat dan daerah.
  - Membaca permasalahan dari konteks yang lebih luas.
- **Konsep di atas berbeda tidak ada kaitannya dengan perizinan berbasis risiko seperti di NA!!**



# BRDO Vs OECD

- BRDO dan WorldBank memiliki definisi yang sama mengenai risiko.
  - *“a function of the level of a hazard and the likelihood that the hazard will cause harm”*
  - Hal serupa disebut di World Bank (2013):  
 **$Risk = magnitude \times probability$**
- Definisi ini sudah dikritisi oleh OECD (2010)—Risiko memiliki variasi definisi (hal. 53).
  - Definisi risiko di sektor kesehatan dan lingkungan hidup:  
**Risiko = kerusakan x probabilitas kerusakan**
  - Definisi risiko di Matematika, Ekonomika, *Finance*, *Criminal Justice*:  
**Risiko = probabilitas terjadinya suatu peristiwa**
  - *“Risk is a circumstances where you don’t know it will happen but you know the odds”* (Knight, 1921)

**Pertanyaan: Mengapa NA menggunakan definisi risiko ala BRDO dan WB, sementara dari sisi ilmu pengetahuan dan praktik di negara OECD ternyata konsep risiko bervariasi?**



# Buku Panduan OECD (2010)



- Buku OECD (2010) ditujukan untuk MENGIDENTIFIKASI perbaikan pengelolaan risiko melalui analisis legal, prosedural, dan praktis.
  - Buku ini memberikan saran peningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sektor publik dalam mengelola risiko!
  - Buku ini disusun sebagai buku petunjuk karena masih banyak negara-negara OECD yang belum membangun kerangka KEBIJAKAN PENGELOLAAN RISIKO dalam regulasi mereka.
- Buku ini sama sekali tidak membahas konsep perizinan berbasis risiko seperti di NA.



# Definisi Risiko Menurut NA vs OECD

- Risiko di definisikan sebagai berikut (hal 99):

**Risiko = Dampak x Potensi atau Probabilitas Terjadi Dampak**

- *Risk-based approach* (RBA) menjadi dasar pemikiran penentuan izin usaha (NA, hal. 83).
  - *Pemerintah perlu mengontrol risiko bisnis untuk meminimalisir dampak negatif terhadap ekonomi, masyarakat, dan lingkungan.*
  - *Risiko adalah kombinasi dari kemungkinan terjadinya peristiwa merugikan dan potensi besarnya kerusakan yang terjadi.*
- Definisi tersebut DIKRITISI oleh OECD (2010) di slide terdahulu. Di bidang Matematika, Ekonomika, Finance dan Criminal Justice:

**Risiko = Probabilitas Terjadi Suatu Peristiwa**



# Kompleksitas *Risk Assessment*

OECD, 2010, hal. 54:

- *“Risk assessment is not a monolithic process or a single method. Different technical issues arise in assessing the probability of exposure to a given dose of a chemical, of a malfunction of a nuclear power plant or air traffic control system, or of the collapse of an ecosystem or a dam. Thus, one size does not fit all, nor can one set of technical guidance make sense for the heterogeneous risk assessment undertaken by federal agencies”* (Committee to Review the OMB Risk Assessment Bulletin – National Research Council, 2007, p. 106).
- **Mengapa metoda penentuan risiko menggunakan pendekatan one fits for all untuk semua sektor?**
- **Apakah sudah disimulasikan dampak kerusakan akibat adopsi sistem dengan cara one fits for all ini?**



# Orange Book (2020) - UK



- Orange Book (2020) bukanlah panduan penerapan perizinan berbasis risiko (RBA).
- Orange Book (2020) hanyalah buku panduan bagi sektor publik di Inggris untuk mengembangkan dan mengimplementasikan manajemen risiko (risk management)
  - Orang Book, hal 2: *“This updated guidance builds on the previous Orange Book to help improve risk management further and to embed this as a routine part of how we operate.”*
  - Orang Book, hal 3: *“The document sets out main and supporting principles for risk management in government.”*

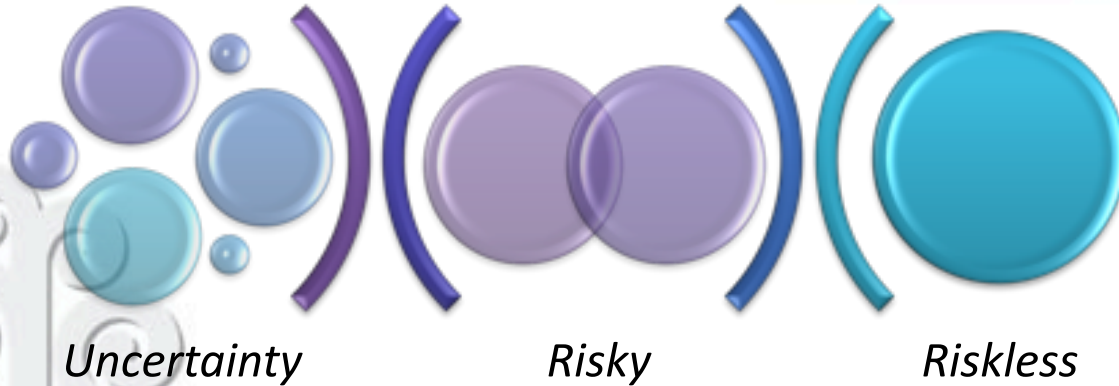
- Transparansi
- Terbuka untuk dikritisi
- Mengedepankan kolaborasi, konsultasi dan kerjasama
- *Continues improvement*

Manajemen Risiko

Necessary Condition

Sufficient Conditions

# Bagaimana Mengakomodasi *Uncertainty*?



- Di Ilmu Ekonomi, dan juga di Matematika, Risiko adalah probabilitas terjadinya hal yang tidak diinginkan di masa depan. Ketika distribusi probabilitas tidak diketahui, maka disebut dengan uncertainty. **Bagaimana mengakomodasi uncertainty di RBA?**
- **Bagaimana mengakomodasi peristiwa yang belum pernah ada sebelumnya: Covid19, Flu Burung, dll?**
- RBA hanya dapat dilakukan dengan dukungan database yang paripurna dan penggunaan pendekatan sains yang mendalam
- **Fakta: database di Indonesia masih jauh dari memadai, riset tentang risiko masih terbatas**



- Mengapa risiko hukum, risiko reputasi, risiko masyarakat, **tidak diperhitungkan** sebagai faktor risiko di NA?



Orange Book, (2020)

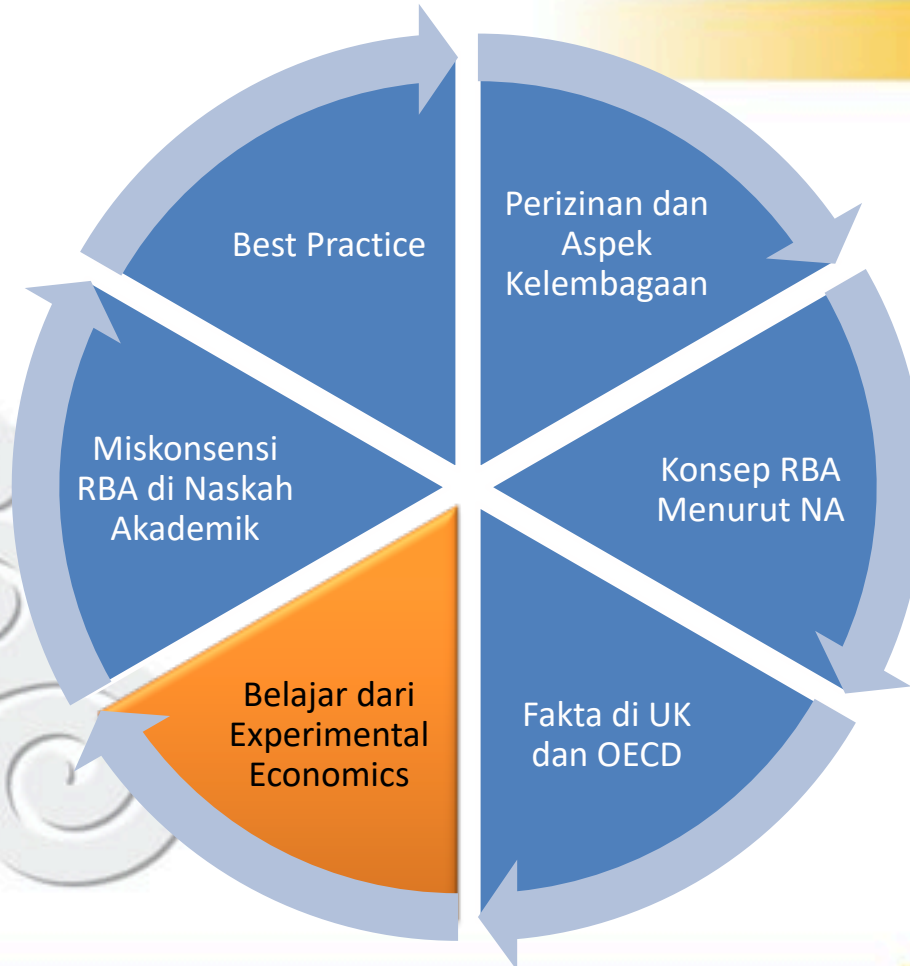
NA OL Cipta Kerja

# Kritik Terhadap *Regulatory Risk*

Lima kritik terhadap penerapan Risk Regulatory (OECD, 2010, hal. 55):

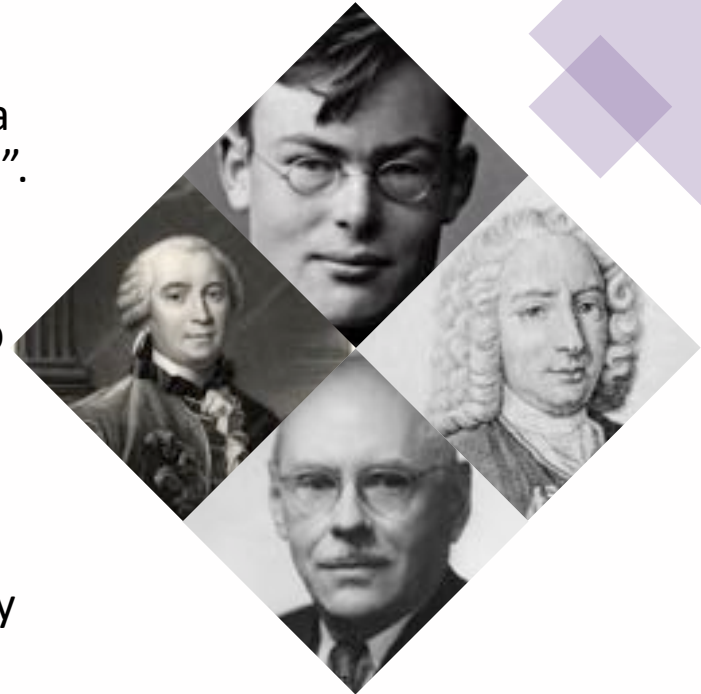
1. Tidak akurat
  - Bagaimana memasukkan uncertainty? Risk terkait dengan masa depan dan pada dasarnya *uncertain*.
2. Distorsi dalam pengambilan keputusan
  - Kecenderungan menyederhanakan masalah dan fokus pada hal-hal yang dapat dikuantifikasikan.
3. Berpotensi untuk disalahgunakan oleh kepentingan tertentu
  - Beberapa kasus besar di USA, perusahaan menciptakan “ketidaktentuan” agar regulator tidak melakukan pengaturan.
4. Tidak mengatur kewenangan administratif
5. Mendorong pemahaman administrasi sebagai hal normatif.





# Perkembangan Penelitian Terkait *Risk and Uncertainty*

- Bernoulli (1738) “karakteristik kejadian yang terkait seharusnya dibobot dengan prinsip kehati-hatian sehingga dapat dianggap sebagai risiko”.
- Buffon (1777) “tingkat ketidakpastian (maupun kepastian) didasarkan pada observasi atas alam secara terus-menerus; apakah manusia bisa mencari polanya”.
- Knight (1921) “ketidakpastian (bukan risiko) adalah ketika DM tidak punya pemahaman mengenai frekuensi statistik atas kejadian yang relevan terhadap keputusannya; prior-calculation sangat tidak dimungkinkan”.
- Ramsey (1926) “Prior-probability atas ketidakpastian bergantung pada individual degree of belief. Namun jika kalkulasi dilakukan terus-menerus, true probability dapat disimpulkan”.





# Perkembangan Penelitian Terkait *Risk and Uncertainty*

- Koopman (1940) “Probabilitas diturunkan secara langsung dari intuisi didasarkan pada objective experience; knowledge is possible while certainty is not”.
- de Finetti (1974) “*probability does not exist in an objective sense*”.
- Shackle (1976) “Jika pengetahuan individu dapat obyektif, maka determinisme dapat diraih dari konstruksi distribusi probabilitas”
- Taleb (2007) “*it is better to be aware of what you don’t know than certain of what you do*”



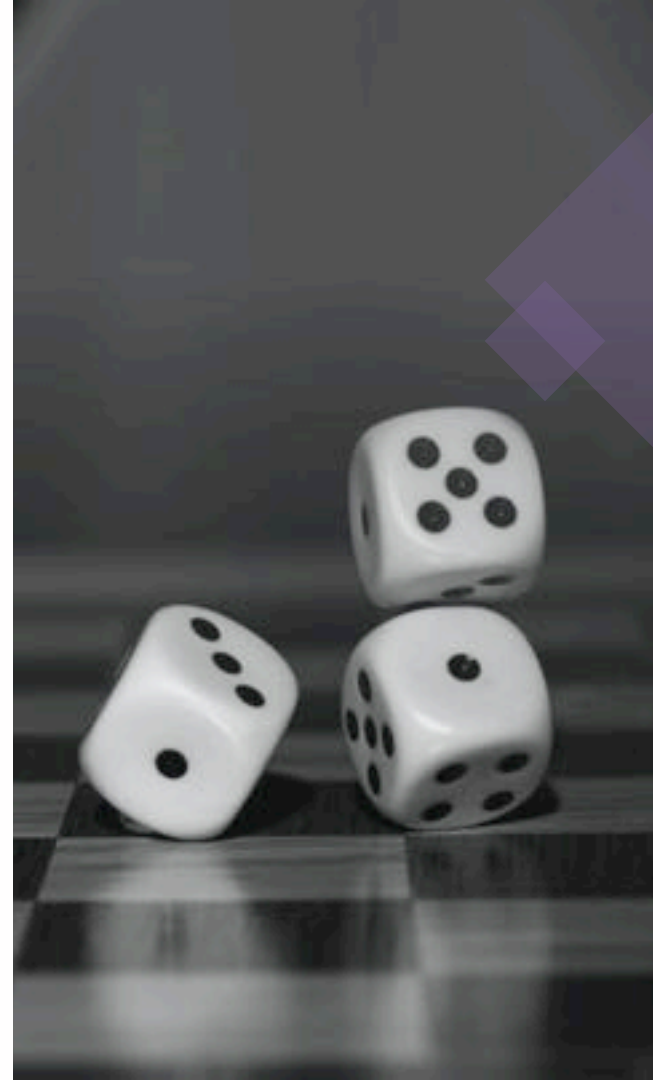
# Pendekatan Klasik Terkait *Risk and Uncertainty*

- Kasus risk (probabilitas obyektif diketahui)
  - Expected value (Bernoullism)
    - Probabilitas dan outcome adalah fungsi linier
  - Expected utility (von-Neumann & Morgenstern)
    - Outcome bukan fungsi linier, tetapi probabilitas adalah fungsi linier
- Kasus uncertainty (probabilitas obyektif tidak diketahui)
  - Maximax → mencari opsi terbaik dengan memilih alternatif yang memiliki payoff paling tinggi apapun risikonya.
  - Maxmin → memilih alternatif yang memiliki payoff minimum yang terbaik (maximising the achievable minimum payoff).
  - Minimax (regret) → meminimumkan maximum regret (penyesalan tertinggi) yang mungkin diperoleh dari set alternatif.
  - Hurwicz → mengkombinasikan the best and the worst possible outcomes berdasarkan parameter pesimisme (optimisme) dalam menggapai the worst (the best) outcome.



# *Experiment in Risk*

- Allais (1953) mengkritisi aksiomatisasi EU oleh vNM (1944) bahwa individu memiliki persepsi berbeda atas objective probability.
- Kahneman & Tversky (1979) mengemukakan prospect theory yang kemudian berlanjut ke eksplorasi non-EUT.
  - *Rank dependent expected utility* (Quiggin 1982)
  - *Regret theory* (Loomes & Sugden 1982)
  - *Cumulative prospect theory* (Tversky & Kahneman 1992)
  - *Reference-dependent preference* (Koszegi & Rabin 2006)
  - *Risk-weighted expected utility* (Buchak 2013)
  - *Boundedly-rational expected utility* (Navarro-Martinez et al 2018)
- Individu mempersepsikan objective probability secara berbeda
- Individu = teori + noise → *stochastic choice*



# Experiment in Uncertainty

- Ellsberg (1961) menunjukkan paradoks atas *sure-thing principle* oleh Savage (1951).
  - *Subjective expected utility* (Ellsberg 1961, Machina & Schmeidler 1992)
  - *Maxmin expected utility* (Gilboa & Schmeidler (1989)
  - *Alpha-maxmin expected utility* (Ghirardato et al. 2004)
  - *Choquet expected utility* (Gilboa 1987; Schmeidler 1989)
  - *Smooth model* (Klibanoff et al. 2005)
  - *Vector expected utility* (Siniscalchi 2009)
  - *Contraction model* (Gajdos et al. 2008)
  - *Source model* (Ergin & Gul 2008)
- Individu berusaha mengumpulkan pengalaman untuk membentuk *prior beliefs* (Bayesianism)





# Miskonsepsi RBA di Naskah Akademik

- NA sama sekali tidak menyebutkan kompleksitas, prasyarat, dan kelayakan penerapan RBA di Indonesia
- OECD (2010) dengan jelas menunjukkan:
  - *Pemisahan antara 'risk' dan 'uncertainty'.*
  - *Mengedepankan rasionalitas individu/kelompok dalam mempersepsikan kejadian (theory of choice)*
  - *Variabilitas konsep 'risk' dan operasionalisasi meminimalisasi 'risk' di setiap sektor*
  - *Tidak ada 'pemaksaan' atas probabilitas subyektivitas oleh Pemerintah.*
- Peta risiko di NA OL justru bertentangan dengan subyektivitas dalam menentukan probabilitas.
  - *Subyektivitas terkait probabilitas tidaklah tunggal (one fits for all)*
  - *Heterogenitas bisnis proses antar sektor tidak memungkinkan penerapan pendekatan one fits for all seperti di NA*



# Miskonsepsi RBA di NA



- Jika risiko adalah peluang terjadinya sesuatu maka “kemungkinan terjadinya peristiwa yang merugikan “ adalah risiko itu sendiri (Hal. 84).

**Identifikasi Risiko Kegiatan Berusaha berdasarkan Aspek Risiko**

Nama Kegiatan Usaha (Kode 5 Digit KBLI)	
Jenis Risiko	Penilaian Dampak (Damage Value)
Kesehatan	0 - 30 = Berdampak Rendah 40 - 70 = Berdampak Menengah 80 - 100 = Berdampak Tinggi
Keamanan dan Keselamatan	
Lingkungan	
Moral dan Budaya	
Finansial	
Total	

**Simulasi Level Risiko Kegiatan Usaha**

Tingkat Dampak/Potensi Terjadinya Dampak	Seringkali Terjadi	Mungkin Terjadi	Jarang Terjadi
Berdampak Tinggi	Risiko Tinggi	Risiko Tinggi	Risiko Menengah
Berdampak Menengah	Risiko Tinggi	Risiko Menengah	Risiko Rendah
Berdampak Rendah	Risiko Menengah	Risiko Rendah	Risiko Rendah

# Estimasi *RBA* Menurut NA

- Estimasi Risiko, dengan faktor: kesehatan, keamanan dan keselamatan, lingkungan, moral dan budaya, finansial
  - Intensitas Dampak
    - **Nilai: 0-30 = rendah; 40-70 = menengah; 80-100 = tinggi.**
  - Estimasi Probabilitas
    - **Nilai: 0-30 = jarang terjadi; 40-70 = mungkin terjadi; 80-100 = seringkali tinggi.**
- **Pertanyaan:**
  - **Bagaimana cara mengestimasi nilai intensitas dampak dan probabilitas?**
- **Fakta:**
  - **Data yang dimiliki pemerintah Indonesia sangatlah terbatas.**
  - **Keberadaan sektor informal dalam perekonomian besar.**





# Konsep di NA

# Fakta



Intensitas Dampak	Probabilitas Kejadian			
	Sering	Mungkin	Jarang	
	Tinggi	Red	Red	Yellow
	Sedang	Red	Yellow	Orange
	Rendah	Yellow	Orange	Orange

Intensitas Dampak	Probabilitas Kejadian					
	Sering	70,1-79,9	Mungkin	30,1-39,9	Jarang	
	Tinggi	Red	Black	Red	Black	Yellow
	70,1-79,9	Black	Black	Black	Black	Black
	Sedang	Red	Black	Yellow	Black	Orange
30,1-39,9	Black	Black	Black	Black	Black	
Rendah	Yellow	Black	Orange	Black	Orange	

Bagaimana dengan klasifikasi yang belum terdefiniskan?

# Persepsi Risiko: Indonesia vs OECD

- Di negara OECD, tidak ada sektor informal.
  - UMKM di negara OECD adalah sektor formal
  - Di negara OECD, usaha yang langsung berhubungan dengan masyarakat diatur ketat (restaurant, café, dll)
- Di Indonesia, keberadaan sektor informal sangat besar dalam perekonomian
  - Tidak ada perijinan bagi sektor informal, meskipun memiliki risiko tinggi (warung makan, pedagang keliling, dll)
- **Apa yang dianggap berisiko tinggi di negara OECD, ternyata tidak dianggap berisiko tinggi dan bahkan tidak diatur di Indonesia.**
- **Bagaimana NA dan OL Ciptaker mengomodasi masalah fundamental seperti ini?**



# Heterogenitas Sistem Insentif di Sektor Publik

- Heterogenitas sistem insentif di sektor public tidak mendukung pembangunan budaya risiko di sektor public.
- Pemerintah perlu melakukan harmonisasi sistem insentif yang rasional dan manusiawi dengan menerapkan single salary system dengan KPI fokus pada outcomes.
- KPK dan BI bisa menjadi contoh praktik baik penerapan sistem insentif yang rasional dan manusiawi.

KPK, BI, OJK dan BRR	Kemenkeu dan K/L Reformasi Birokrasi	K/L non Reformasi Birokrasi
Single salary system dengan nilai gaji yang manusiawi (gaji = pendapatan)	Non single salary system namun elemen gaji tidak banyak dan total salary lebih manusiawi	Non single salary system, elemen gaji banyak dan nilai gaji tidak manusiawi
Pendapatan tidak terkait dengan jumlah kegiatan	Campuran (mixed)	Pendapatan meningkat sejalan dengan aktivitas (penyerapan)
Job description ada dan berorientasi ke outcome	Job description sudah ada meski belum tentu berorientasi ke outcome	Job description tidak ada
<b>Non-Pecatable (Kecuali KPK)</b>	<b>Non-Pecatable</b>	<b>Non-Pecatable</b>
Dampak: orientasi kerja fokus ke outcome (kinerja)	Dampak: campuran (mixed)	Dampak: orientasi kerja fokus ke output atau upaya menciptakan kegiatan

# *Risk and Uncertainty*

- Menurut Frank Knight (Knightian), peluang terjadinya suatu didasarkan pada pengetahuan yang dimiliki
  - *Risk* – jika memiliki pengetahuan atas **DISTRIBUSI** kejadian
    - Contoh: prakiraan cuaca
  - *Uncertainty* – jika tidak ada pengetahuan apapun atas **DISTRIBUSI** kejadian
    - Contoh: kapan gempa akan terjadi?
- Setiap individu memiliki caranya masing-masing untuk mempersepsikan distribusi
  - Ketegasan aturan dalam hal ini bukan berarti menyuruh masyarakat untuk menentukan persepsi distribusi secara ketat.
  - Bahkan ketika probabilitas diketahui, sangat manusiawi bagi individu untuk memiliki persepsi yang berbeda (probabilitas belum tentu linier)



# Kompleksitas Uncertainty

- Uncertainty berbeda dengan risk.
  - Ellsberg paradox: 90 bola berwarna merah, biru, kuning di dalam kotak tertutup. Bola apa yang akan keluar pada undian pertama?
  - Simon (1955): manusia memiliki *bounded rationality* untuk kemudian mengasumsikan distribusi probabilitas kejadian berdasarkan pengetahuannya (yang terbatas).
- Masalah muncul ketika kita keputusan berada di tangan orang dengan kemampuan terbatas.
  - Mengasumsikan secara serampangan tanpa berdasar bukti dan riset.
  - Paradoks Taleb (black swan 2007) → orang menyebut angsa berwarna putih sampai orang terkejut ketika ada angsa berwarna hitam. Begitu juga dengan SARS, H1N1, Covid-19 yang baru pertama kali terjadi.
- Bagaimana seharusnya kita mengantisipasi potensi uncertain event?
  - Riset dan simulasi berdasarkan database yang paripurna.



# Lubang Besar Konsep RBA di NA



- Fenomena Covid-19 menjadi bukti bahwa terdapat hal yang jarang terjadi tetapi membawa dampak tinggi.
  - Adapula fenomena sering terjadi tetapi juga membawa dampak tinggi.
  - Penipuan berkedok “SMS mama/papa minta pulsa”
  - Kasus keracunan/kesehatan karena street food yang tidak berizin.
  - Bagaimana penentuan risiko berdasarkan RBA untuk hal-hal merugikan masyarakat seperti ini?
  - Apakah itu semua perlu RBA atau justru lisensi dengan pengawasan yang ketat?
- **Lubang besar RBA dibuat dengan tidak menyebutkan siapa yang akan menjadi pengawas penentu risiko di berbagai sektor!!**

# Potensi *Legal Abuse* dari RBA



- Mengapa konsep RBA di OL justru menggunakan pendekatan **one fits for all**?
  - Kontras dengan literatur OL (OECD 2010) itu sendiri.
  - Best practice penerapan perizinan berbasis risiko di negara lain belum jelas
  - Belum pernah ada lembaga yang berkewenangan mengatur risiko secara holistik di Indonesia.
  - Begitu banyak Database di level individu di Indonesia yang harus dibangun. Riset penerapan risiko di sektor public masih terbatas.
  - Menerapkan suatu konsep yang belum difahami secara seksama, menciptakan potensi legal abuse.



**Niat baik tidak akan pernah menjadi hal baik jika terjadi legal abuse!!!**





# Best Practice Risk Assessment

- BRDO (2012) mensyaratkan perbaikan aspek kelembagaan untuk dapat melakukan risk assessment.
- **Prinsip risk assessment (BRDO, 2012, hal 6):**
  - **Transparansi; Akuntabilitas; Konsistensi; Memiliki target; dan Proporsional terhadap masing-masing bidang regulator.**
- Prinsip kebijakan pengelolaan risiko (OECD, 2010):
  - Pemerintah merupakan kepanjangan tangan atau pelaksana kehendak masyarakat (hal. 48).
  - Pemahaman mendalam tentang pengambilan keputusan dalam *risk assessment* (hal. 49).
  - Deliberative-constitutive model (penyelesai semua masalah) Vs rational-instrumental model (institusi fasilitator; akuntabilitas dan regulasi yang baik). Kedua model dapat diimplementasikan sesuai kebutuhan masing-masing negara.



# Best Practice Risk Assessment

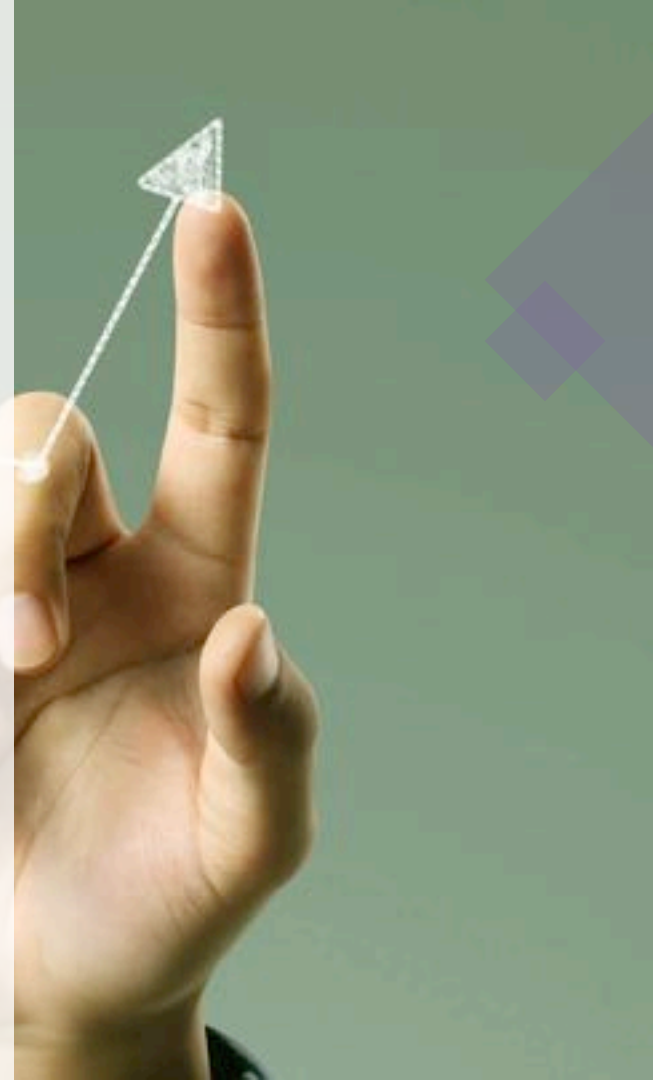
## Prinsip-Prinsip Risk Management (Orange Book, 2020)

1. Bagian esensial dari tata kelola (governance) dan kepemimpinan (leadership), dan hal mendasar bagaimana organisasi diarahkan, dikelola dan dikontrol (dikendalikan) di semua tingkat;
2. Risk management adalah bagian integral dari semua aktivitas organisasi untuk mendukung pengambilan keputusan dalam mencapai tujuan
3. Risk management dilakukan secara kolaboratif dan menggunakan data terbaik, dan pakar terbaik.
4. Risk management proses meliputi: a) Identifikasi dan penilaian risiko; b) Pemilihan, desain dan implementasi dari risk treatment option yang menentukan risk appetite; c) Desain dan operasi dari risk monitoring yang menyeluruh dan informatif; dan d) pelaporan risiko yang akurat dan tepat waktu untuk pengambilan kebijakan.
5. *Continuous improvement* melalui pembelajaran dan pengalaman.



# Best Practice Risk Assessment

- OECD 2010 (hal. 142)
  - *“a preventive measure cannot properly be based on a purely hypothetical approach to the risk”.*
  - *“a preventive measure may be taken only if the risk appears nevertheless to be adequately backed up by the scientific data available at the time of measures”.*
- **Masalah di NA:**
  - **Penentuan risiko membutuhkan riset mendalam dengan database yang besar. Kedua prasyarat ini tidak pernah didiskusikan di NA!!**



# Penerapan *Risk Based Approach*



Risk based approach perizinan

Necessary Conditions

Sufficient Conditions

- Database yang solid di semua sektor untuk menghitung risiko (probabilitas)
- Dukungan para ahli yang mumpuni
- Transparansi sistem penghitungan risiko
- Perbaikan aspek kelembagaan

Pembelajaran dari *Serat Wulangreh*:

*Ngelmu iku kalakone kanti laku....*



# Matur Sembah Nuwun



# Daftar Pustaka



- Allais, M. (1953). Le Comportement de l'homme Rationnel Devant le Risque, Critique des Postulats et Axiomes de l'ecote Americaine. *Econometrica*, 21: 503-546
- Bernoulli, D. (1954). Exposition of a New Theory on the Measurement of Risk, *Econometrica*, 22: 23-36 (reprinted from 1738 version).
- Buffon, G. L. C. (1777). Essais d'Arithmetique Morale. In: Oeuvres Complètes de Buffon, Tome III Nouveau Edition, pp. 338-405, 1829.
- BRDO. (2012). "Proposals for Developing A Common Approach to Risk Assessment". Department for Business Innovation & Skills.
- de Finetti, B. (1974), *Theory of Probability*, Vol. 1. New York: John Wiley and Sons.
- Ellsberg, D, (1961), "Risk, Ambiguity, and the Save Axioms", *Quarterly Journal of Economics*, 75(4): 643-669.
- Indonesia. (2020). "Naskah Akademik RUU Cipta Kerja". Pemerintah Indonesia.
- Knight, F. (1921). *Risk, Uncertainty and Profit*. Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Co.
- Kahneman, D., & Tversky, A. (1979). Prospect theory. *Econometrica*. 47 (2): 263–291.

# Daftar Pustaka



- Koopman, B. O. (1940). The axioms and algebra of intuitive probability. *Annals of Mathematics*, 41(2): 269-292.
- OECD. (2010). “Risk and Regulatory Policy: Improving the Governance of Risk”. OECD Reviews of Regulatory Reform.
- Ramsey, F. P. (1926). “Truth and probability” in Ramsey, F. P. (1931). “The Foundations of Mathematics and Other Logical Essays”. Humanities Press Inc: New Jersey.
- Shackle, G. L. S. (1976). *Epistemics and Economics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Simon, H. A. (1955). A behavioral model of rational choice. *The Quarterly Journal of Economics*, 69(1): 99-118.
- Taleb, Nassim Nicholas (April 2007). *The Black Swan: The Impact of the Highly Improbable* (1st ed.). London: Penguin.
- UK Government. (2020). “The Orange Book: Management of Risk – Principles and Concepts”. HM Treasury of UK.
- World Bank. (2013). Introducing a risk-based approach to regulate business: How to build a risk matrix to classify enterprises or activities. *Technical Guidance for Reform Implementation*, World Bank.