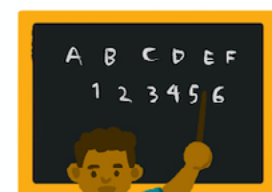


# THINK POLICY HANDBOOK

Seni Memahami  
Kebijakan Publik  
untuk Pemula





# Anak muda melek kebijakan publik? Keren!

oleh Yanuar Nugroho

Apa sih kebijakan publik itu? Kenapa anak muda perlu tahu kebijakan publik?

Jawabnya: karena tidak ada hidup warga negara yang tidak terpengaruh kebijakan publik. Termasuk, bahkan khususnya, hidup anak muda. Mulai dari kuota internet di gadget, situs streaming video yang diakses, hingga tabungan, jenis dan model baju di mal, bahkan pilihan program studi dan pekerjaan. Gampangnya, dari soal pakaian dalam hingga tabungan pensiun, dari lahir sampai masuk liang lahat, tidak ada yang tak terkait dengan kebijakan publik.

Kebijakan publik adalah tindakan apapun yang dipilih atau diputuskan oleh pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan, menyangkut barang, orang, ataupun layanan, untuk menyelesaikan persoalan, yang mempengaruhi hidup setiap orang. Penegasan 'setiap orang' penting di sini, karena anak muda adalah bagian signifikan dari 'setiap orang' itu. Di Indonesia, berdasarkan Susenas 2019 ada 105,27 juta orang yang berusia 20-44 tahun. Artinya 39 persen (atau malah 47 persen jika usia 15-19 tahun dihitung) dari penduduk Indonesia adalah anak muda: Anda sekalian!

Maka, kalau Anda, anak muda, peduli pada kebijakan publik, itu justru wajib! Karena masa depan bangsa ini di tangan kalian. Sejarah menegaskan peran anak muda dalam menentukan hitam-putihnya bangsa ini, mundur-majunya negeri ini. Sejak Kebangkitan Nasional 1908, Sumpah Pemuda 1928, Proklamasi 1945, hingga Reformasi 1998, anak muda adalah koentji! Dan menuju Indonesia Emas 2045 nanti, apalagi sejak keluar dari pandemi Covid-19 saat ini, Anda akan tetap menjadi koentji.

Ada alasan mendasar lain mengapa melek kebijakan publik itu perlu bagi semua orang. Karena di masa ini, saat masalah dunia kita makin kompleks, tidak mungkin pemerintah sendirian yang kita harapkan memikirkannya. Kolaborasi dan kerja bersama antara instansi pemerintah dan organisasi non-pemerintah (seperti lembaga swadaya, akademisi, media, masyarakat sipil, dan swasta) perlu untuk memastikan bahwa kebijakan publik disusun oleh pemerintah dengan memperhatikan kepentingan seluruh pihak. Selain itu, kebijakan publik harus disusun dengan berbasis pada data dan bukti (*evidence*) yang dikumpulkan oleh seluruh pihak untuk memastikan kebijakan tersebut akurat, tepat, dan menjawab pokok masalahnya.

*Handbook* yang disusun Think Policy “Seni Memahami Kebijakan Publik untuk Pemula” yang sedang Anda baca ini didesain untuk membantu siapapun, khususnya anak-anak muda, memahami proses rumit dan berbagai pertimbangan di belakang pembuatan kebijakan publik dan bagaimana mengkomunikasikannya. Panduan ini amat bermanfaat untuk memberikan pengantar, hingga memperdalam pengetahuan Anda, mengenai penyusunan kebijakan, pembuatan keputusan publik, hingga menyampaikannya kepada masyarakat. Singkatnya, panduan ini disusun untuk membantu Anda memahami dan mempunyai literasi (melek) mengenai kebijakan publik.

Tujuan kebijakan publik mungkin terdengar normatif bahkan mungkin klise. Namun, tidak pernah boleh dilupakan: kehidupan masyarakat yang lebih bermutu (*quality livelihood*) dan keadaban publik (*public civility*). Kebijakan publik yang ‘baik’ karenanya menjadi antarmuka (*interface*) relasi warga negara dengan pemerintah. Relasi ini setidaknya punya empat tingkatan. *Pertama*, kemampuan teknis (*capability*): kebijakan publik mencerminkan kemampuan teknis pemerintah mengelola kehidupan warganya. *Kedua*, kredibilitas (*credibility, authority*): kebijakan publik mempengaruhi apakah pemerintah punya otoritas di depan warganya. *Ketiga*, motivasi: kebijakan publik mengindikasikan motivasi apa yang dimiliki pemerintah terhadap warganya. Dan *keempat*, kepercayaan (*trust*): kebijakan publik mempengaruhi tingkat kepercayaan warga terhadap pemerintahnya. Karena itu, kebijakan publik dengan substansi yang valid dan dikomunikasikan dengan memadai, akan menunjukkan bahwa pemerintah mampu, berotoritas, punya motivasi untuk kebaikan, dan dipercaya oleh warganya.

Selamat menikmati panduan ini. Seperti parasut, hati dan pikiran akan bekerja maksimal kalau terbuka. Jadi buka hati dan pikiran Anda saat belajar memahami kebijakan publik ini. Ingat: anak muda melek kebijakan publik itu *cool*, keren!

Dan karena itu, saya ucapkan selamat menghidupi peran Anda tidak hanya sebagai salah satu warga negara, apalagi sekedar penduduk, Indonesia. Melainkan sebagai anak muda warga negara yang melek --sadar dan peduli-- akan pentingnya kebijakan publik di tanah air. Berikutnya? Terserah Anda.

**Yanuar Nugroho**

Patron Think Policy,  
Visiting Senior Fellow ISEAS-Yusof Ishak Institute Singapura,  
Honorary Fellow University of Manchester Inggris,  
Anggota Akademi Ilmuwan Muda Indonesia, dan  
Deputi Kepala Staf Kepresidenan RI 2015–2019

# Acknowledgment

**Think Policy Handbook: Seni Memahami Kebijakan Publik untuk Pemula** adalah produk pengetahuan pertama yang dibuat Think Policy dalam bentuk publikasi digital. Handbook ini dapat terwujud berkat dukungan dari Knowledge Sector Initiative (KSI), kemitraan antara pemerintah Indonesia dan Australia yang mendukung pembuat kebijakan di Indonesia untuk mengembangkan kebijakan pembangunan dengan menggunakan penelitian, data dan analisis yang lebih baik.

Think Policy adalah sebuah ruang belajar dan kolaborasi lintas sektor bagi profesional muda untuk kebijakan publik berbasis bukti dan empati. Didirikan pada April 2019 sebagai entitas independen di luar struktur formal politik maupun pemerintahan, Think Policy menempatkan diri sebagai ruang yang menghubungkan para profesional muda di sektor publik, swasta, maupun masyarakat sipil. Ketahui lebih lanjut mengenai komunitas kami dengan mengunjungi situs [thinkpolicy.id](http://thinkpolicy.id) serta mengikuti kami di kanal media sosial Twitter dan Instagram @thinkpolicyid.

Kami berterima kasih atas kontribusi para relawan dan mitra Think Policy yang terlibat dalam proses penyusunan buku ini.

© 2020, Think Policy

## Penulis dan Kontributor

Andhyta Firselly Utami, A. Szami Ilman, Hana Almira Priatna, Hanna Vanya, Rachel Nevi Febriana, Parusa Seno Adirespati, Prasetya Dwicahya, Try Luthfi Nugroho, Hasyim Ali Shahab, Bivitri Susanti, Gita Syahrani, Letsu Vella Sundary, Binar Asri Lestari, Ratih Dwi Rahmadanti, Wini Rzikiningayu, Adelia Surya Pratiwi, Anugerah Erlaut, Gregy Gustavo, Talitha Chairunissa

## Desain Tampilan

Swedian Lie  
Aisyah Madeleine

## Illustrator Bab

Kathrinna Rakhmavika (@gambarnana)  
Yunita Woelandari Dwimaw (@nitchii)

## Penanggung Jawab

Andhyta Firselly Utami

**Informasi Kontak:** Tim Handbook Think Policy – [connect@thinkpolicy.id](mailto:connect@thinkpolicy.id)





# Karena Suara Hati Saja Tidak Cukup

oleh Andhyta F. Utami

Sering sekali pemuda Indonesia diajak untuk ‘menemukan panggilan hati untuk berkontribusi kepada negara’, dengan buaian bahwa 10 orang kita bisa mengguncang dunia. Setelah bekerja di sektor publik selama lebih dari lima tahun, saya tahu betul bahwa suara hati saja tidak cukup. Melakukan perubahan juga membutuhkan kerja keras, kreativitas, jaringan, dan kapasitas yang mumpuni. Melakukan perubahan membutuhkan pemahaman terhadap isu secara menyeluruh, pemetaan pemangku kepentingan, serta ide-ide solusi yang tepat guna dan *feasible*. Komunitas kami, Think Policy berusaha untuk mengisi ruang retorika kontribusi pemuda tersebut dengan memberikan ‘toolbox’ berisi jaringan, pengetahuan, dan keterampilan yang membantu pemuda yang sudah menemukan panggilan hati tersebut untuk membawa misi mereka pada level selanjutnya.

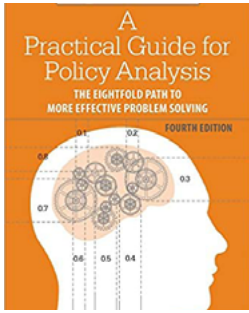
Think Policy sendiri adalah ruang belajar dan kolaborasi bagi profesional muda sektor publik dengan misi mendorong mindset analitis dan solusi kreatif berbasis bukti dan empati dalam pembuatan kebijakan publik di Indonesia. Kami ingin menawarkan buku pegangan ini sebagai salah satu instrumen untuk para profesional muda untuk dapat terlibat dalam proses pembuatan kebijakan publik pada tingkat yang lebih mendalam, berikut dengan semua kompleksitas di dalamnya.

Buku ini sekaligus menjawab salah satu pertanyaan yang paling sering dilontarkan kepada saya secara personal: “Kak Afu, apa ada rekomendasi bacaan tentang kebijakan publik?” Hampir setiap kali, jawabannya sama dan setengahnya berisi penyesalan: ada satu-dua buku, tapi keduanya mungkin terlalu akademis untuk seseorang yang baru ingin mengetes suhu permukaan air.



*Pertama*, Public Policy oleh Dr. Riant Nugroho dari Universitas Indonesia—buku ini saya temukan di minggu yang sama ketika saya menerima *Letter of Acceptance* untuk mengikuti program magister kebijakan publik di sekolah impian saya, dengan harapan saya tidak terdengar sebodoh itu di hadapan teman-teman baru di kampus nanti. Bukunya tidak mengecewakan—kontennya sangat komprehensif, semacam intisari dari berbagai kerangka analisis seputar kebijakan publik yang ada di luar sana.

Menelusuri buku ini seperti masuk ke dalam toserba di mana kita bisa melihat apa yang dijual oleh etalase pemikir A, pemikir B, dan seterusnya. Mungkin itu alasannya buku ini sangat populer di Indonesia dan sudah masuk cetakan kesekian. Meskipun demikian, saya merasa bukunya bernapas akademis dan kurang mudah dipahami bagi saya yang waktu itu masih baru berkenalan dengan disiplin kebijakan publik.



Ketika kuliah, saya menemukan buku ‘primer’ kebijakan publik kedua: *A Practical Guide for Policy Analysis* oleh Eugene Bardach, profesor di Berkeley University. Buku ini digunakan sebagai buku teks di program magister kebijakan publik yang saya ikuti dalam menyusun tugas akhir. Sesuai janji judulnya, buku ini fokus pada langkah-langkah praktis dalam menganalisis sebuah kebijakan publik, dimulai dengan mengidentifikasi masalah, sampai penentuan rekomendasi yang sesuai. Buku ini memandu

seorang analis mendisiplinkan struktur dan proses berpikirnya, sehingga tidak ada pertimbangan yang terlewat. Tetapi, untuk memaksimalkan manfaat buku ini, sepertinya seseorang harus terlebih dahulu familiar dengan kebijakan publik dan berbagai teorinya. Belum lagi, contoh-contoh yang dipakai (sewajarnya) berpusat di Amerika Serikat.

Karena itu, komunitas kami menyusun Think Policy Handbook sebagai jembatan pengetahuan bagi para pemuda dan pemula yang ingin berkenalan lebih dekat dengan berbagai teori dan instrumen kebijakan publik secara praktis dan *relatable*. Buku pegangan ini cocok untuk kamu yang ingin meraba kebijakan publik secara abstrak dan konseptual, maupun bergulat langsung secara praktis berdasarkan apa yang kamu lihat di berita maupun sehari-hari. Beberapa fitur buku pegangan ini didesain secara khusus untuk mencapai tujuan tersebut, termasuk:

- Langkah menemukan misi personal kita di sektor publik
- 6 langkah analisis kebijakan publik yang mudah diikuti
- Teori dan kerangka berpikir dalam kebijakan publik
- Kertas kerja (*worksheet*) sebagai latihan untuk mengimplementasikan teori
- Berbagai studi kasus kebijakan publik di Indonesia

Think Policy sendiri resmi diluncurkan pada tahun 2020, dibangun oleh profesional muda dengan latar belakang lintas sektor di kementerian atau institusi publik, sektor swasta, maupun organisasi masyarakat sipil. Kami percaya bahwa sekat antarsektor adalah salah satu permasalahan mendasar dalam dunia kebijakan publik di Indonesia. Karenanya, komunitas kami yang sepenuhnya terdiri dari relawan, menginvestasikan waktu dan energi untuk membangun jaringan dan memperkuat kolaborasi lintas sektor, serta kapasitas pemuda untuk menciptakan solusi-solusi kreatif dalam kebijakan publik.

Karena siapapun yang mulai bekerja di sektor publik pasti paham bahwa suara hati saja tidak cukup; kita juga harus merancang solusi kebijakan publik sebaik-baiknya dan bekerja keras untuk mengimplementasikan di tengah berbagai keterbatasan.

Semoga buku ini bisa membantu.

**Andhyta (Afu) F. Utami**  
Think Policy, Co-Founder

# Bagaimana Menggunakan Buku Ini

Handbook ini dimaksudkan sebagai buku pegangan yang membantu Anda melatih cara berpikir ketika menyelesaikan masalah terkait dengan kebijakan publik. Oleh karena itu, kami tidak hanya akan meminta Anda untuk membaca, tetapi juga terdapat bagian-bagian di mana kami akan meminta Anda untuk ikut berpikir dan menulis.

Buku ini dirancang mengikuti alur berpikir dalam menganalisis kebijakan publik. Oleh karena itu, akan optimal jika diikuti sesuai urutannya, dari awal sampai akhir. Namun, jika Anda sebelumnya sudah memiliki pengetahuan sebelumnya mengenai kebijakan publik, maka Anda bisa langsung menuju bagian yang ingin Anda pelajari lebih dalam.

## Daftar Isi

|                                                                                                                |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>1. KENAPA SAYA DI SINI?</b>                                                                                 | <b>1</b>  |
| • Menemukan Misi Saya                                                                                          | 2         |
| • Pentingnya Mengetahui Misi Saya                                                                              | 5         |
| • Membangun Narasi Publik untuk Menggerakkan Aksi                                                              | 7         |
| <b>2. APA MASALAHNYA?</b>                                                                                      | <b>10</b> |
| • Apakah Masalah Tersebut Membutuhkan Intervensi Pemerintah?                                                   | 12        |
| • Kesalahan Umum dalam Mengidentifikasi Masalah Publik                                                         | 19        |
| • Studi Kasus: Pembangkit Listrik Batu Bara di Indonesia                                                       | 22        |
| <b>3. MANA BUKTINYA?</b>                                                                                       | <b>25</b> |
| • Apakah Analisis Saya Berbasis Bukti Empiris?                                                                 | 27        |
| • Berpikir Lebih Kritis dalam Mencari Bukti Masalah                                                            | 32        |
| • Studi Kasus: Peran Belanja Kesehatan dalam Mengurangi Angka <i>Stunting</i> di Tingkat Provinsi di Indonesia | 34        |
| <b>4. APA SAJA SOLUSINYA?</b>                                                                                  | <b>38</b> |
| • Instrumen Fiskal: Pajak dan Subsidi                                                                          | 40        |
| • Studi Kasus: Cukai Minuman Berpemanis untuk Mengatasi Diabetes                                               | 48        |
| • Instrumen Regulasi dan Hukum Tata Negara                                                                     | 53        |

|                                                                                                  |            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| • Studi Kasus: Penggunaan Metode <i>Omnibus Law</i> dalam Kaitannya dengan Peningkatan Investasi | 62         |
| • Instrumen yang Memanfaatkan Ilmu Perilaku                                                      | 66         |
| • Studi Kasus: Meningkatkan Penerimaan Pajak UMKM di Indonesia                                   | 76         |
| <b>5. BAGAIMANA MEMILIH SOLUSI TERBAIK?</b>                                                      | <b>79</b>  |
| • Kerangka Keselarasan Strategis                                                                 | 80         |
| • Analisis Efektivitas Biaya dalam Mengukur Dampak Kebijakan                                     | 81         |
| • Kapasitas Teknis untuk Implementasi                                                            | 86         |
| • Studi Kasus: Apakah Belanja Pemerintah di Sektor Perumahan sudah Efektif?                      | 89         |
| • Seni Pengambilan Keputusan                                                                     | 92         |
| • Studi Kasus: Penanganan COVID-19 di Indonesia                                                  | 96         |
| <b>6. SIAPA YANG HARUS SAYA YAKINKAN?</b>                                                        | <b>100</b> |
| • Seni Bercerita dan Persuasi                                                                    | 101        |
| • Apa Pesan Kunci Anda?                                                                          | 107        |
| • Studi Kasus: Pidato Presiden Joko (Jokowi) Widodo: <i>Winter Is Coming</i>                     | 111        |
| • Meramu Memo Kebijakan                                                                          | 117        |

## Daftar Studi Kasus

*Handbook* ini juga dilengkapi oleh studi kasus yang terjadi di Indonesia dan relevan terhadap materi pembelajaran di setiap bagian. Kami sangat menyarankan Anda untuk membaca dan melengkapi lembar kerja untuk lebih memahami pembelajaran di setiap bagian.

|                                                                                             |     |
|---------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 1. Pembangkit Listrik Batu Bara di Indonesia                                                | 22  |
| 2. Peran Belanja Kesehatan dalam Mengurangi Angka Stunting di Tingkat Provinsi di Indonesia | 34  |
| 3. Cukai Minuman Berpemanis untuk Mengatasi Diabetes                                        | 48  |
| 4. Penggunaan Metode <i>Omnibus Law</i> dalam Kaitannya dengan Peningkatan Investasi        | 62  |
| 5. Meningkatkan Penerimaan Pajak UMKM di Indonesia                                          | 76  |
| 6. Apakah Belanja Pemerintah di Sektor Perumahan sudah Efektif?                             | 89  |
| 7. Penanganan COVID-19 di Indonesia                                                         | 96  |
| 8. Pidato Presiden Joko (Jokowi) Widodo: <i>Winter Is Coming</i>                            | 111 |



# 1. KENAPA SAYA DI SINI?

# Kenapa Saya Di Sini?

## DI AKHIR BAB INI, ANDA AKAN:

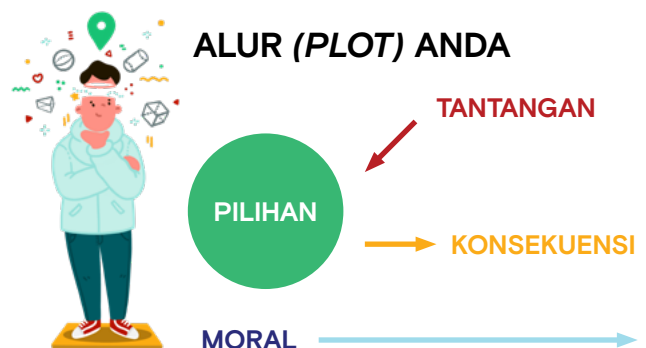
- Melakukan refleksi personal untuk menemukan nilai-nilai yang selama ini menggerakkan emosi Anda untuk mengambil tindakan
- Mengidentifikasi kemampuan dan keterampilan yang sudah Anda miliki
- Memahami bagaimana kebijakan publik dapat membantu Anda mewujudkan misi tersebut

Jika diberi kesempatan, kebanyakan orang mungkin ingin berkontribusi dan membawa perubahan untuk Indonesia. Yang jarang kita bicarakan adalah proses menuju perubahan itu membutuhkan energi yang cukup banyak—kita akan sering kecewa dan dikecewakan, karena memiliki niat baik dan ide besar saja tidak cukup. Karena itu, kita membutuhkan ‘bahan bakar’ untuk dapat bertahan dalam jangka panjang sehingga bisa tetap waras dan bersemangat dalam perjalanan membawa perubahan. Dalam bab ini, kita akan fokus untuk menemukan sumur ‘bahan bakar’ tersebut: kita akan menemukan misi personal kita, dan bagaimana misi tersebut bisa dihubungkan dengan kebijakan publik.

## Menemukan misi saya

Kita saat ini adalah kita yang dibentuk dari pembelajaran dan pengalaman hidup yang kita lalui dari lahir sampai sekarang. Dari sekian banyak kejadian dalam hidup Anda, adakah situasi-situasi yang membuat Anda merasa bahwa hal tersebut sangat berdampak dalam membentuk Anda saat ini?

Salah satu cara untuk menemukan misi Anda adalah dengan menelusuri “jejak lahir”. Di sini, kita akan menggali situasi di mana Anda (karakter), dihadapkan dengan suatu kondisi eksternal (tantangan) yang memaksa Anda untuk membuat suatu keputusan (pilihan), serta ada konsekuensi atau hasil (*outcome*) dari pilihan tersebut.



Sumber: *Public Narrative Participant Guide*

HARI LAHIR

KEJADIAN 1

KEJADIAN 2

KEJADIAN 3

HARI INI



Dalam boks berikut, Anda akan diminta untuk menuliskan tiga pengalaman hidup yang paling berpengaruh dan membentuk Anda hari ini. Ceritakan tantangan atau situasi yang Anda hadapi, pilihan apa yang Anda buat, serta konsekuensi dari pilihan tersebut.

| Pilih dan tuliskan tiga peristiwa yang menurut Anda paling berpengaruh membentuk Anda sekarang |                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                        |
|------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                | Situasi/tantangan                                                                                                                                             | Pilihan yang Anda buat                                                                                                                                                                                                                                                       | Konsekuensi/Hasil                                                                                                                                                                                                                      |
|                                                                                                | <p><i>Apa tantangan yang Anda hadapi saat itu? Mengapa Anda merasa itu merupakan suatu tantangan?</i></p> <p><i>Contoh: hampir harus berhenti sekolah</i></p> | <p><i>Apa pilihan yang Anda buat untuk mengatasi tantangan tersebut? Mengapa Anda membuat pilihan tersebut? Bagaimana perasaan Anda ketika membuat pilihan tersebut? Apa yang memengaruhi Anda untuk mengambil pilihan tersebut?</i></p> <p><i>Contoh: berjualan kue</i></p> | <p><i>Bagaimana hasilnya? Apa konsekuensi dari pilihan yang Anda buat? Bagaimana perasaan Anda ketika melihat hasilnya? Pembelajaran apa yang Anda dapatkan dari situasi tersebut?</i></p> <p><i>Contoh: tetap bisa bersekolah</i></p> |
| 1                                                                                              |                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                        |
| 2                                                                                              |                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                        |
| 3                                                                                              |                                                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                                                                        |

Dari tiga cerita tersebut, bisakah Anda menemukan benang merah tentang nilai-nilai yang paling Anda pegang teguh dan mendefinisikan 'siapa' Anda? Misalnya, apakah Anda seorang pekerja keras? Seberapa penting kejujuran atau kesetiakawanan untuk Anda? Atau mungkin penting untuk Anda dapat bekerja dengan independen? Kita mengetahui bahwa manusia bergerak atau mengambil tindakan berdasarkan emosi yang berakar pada nilai-nilai yang mereka pegang. Karena itu, penting sekali merefleksikan nilai apa saja yang paling penting untuk Anda, secara sadar maupun tidak. Nilai-nilai ini menjadi pegangan sekaligus bahan bakar yang sangat penting untuk mendorong aksi nyata kita untuk berkontribusi.

| Apa nilai-nilai yang penting untuk saya? (Pilih, atau tambahkan)                           |             |              |             |                  |
|--------------------------------------------------------------------------------------------|-------------|--------------|-------------|------------------|
| PENCAPAIAN                                                                                 | PETUALANGAN | KEBERANIAN   | KREATIVITAS | DAPAT DIANDALKAN |
| DETERMINASI                                                                                | PERTEMANAN  | KESEHATAN    | KEJUJURAN   | KEMANDIRIAN      |
| INTEGRITAS                                                                                 | INTELEKTUAL | KEADILAN     | KEBAIKAN    | BELAJAR          |
| KASIH SAYANG                                                                               | PERDAMAIAN  | KESEMPURNAAN | KEAMANAN    | KESEDERHANAAN    |
| KEIKHLASAN                                                                                 | KESUKSESAN  | KESPONTANAN  | PEMAHAMAN   | KEKAYAAN         |
| TAMBAHKAN SENDIRI: <div style="border: 1px solid black; height: 40px; width: 100%;"></div> |             |              |             |                  |

Bisa jadi di titik ini Anda baru menyadari nilai apa saja yang ternyata selama ini sudah Anda pegang. Nilai-nilai yang sebelumnya ternyata tanpa sadar telah mendorong tindakan-tindakan Anda selama ini. Dengan melakukan refleksi terhadap tindakan-tindakan Anda, Anda dapat mengetahui nilai yang sebenarnya penting bagi Anda. Kunci dari motivasi adalah memahami bahwa nilai-nilai yang kita pegang membentuk emosi yang mendorong kita melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

# NILAI-NILAI (Values)



# PERASAAN (Emotion)



# TINDAKAN (Action)

Sumber: Public Narrative Participant Guide

Dalam perjalanan untuk membawa perubahan, Anda sangat mungkin dihadapkan pada pilihan-pilihan yang sulit. Mengetahui nilai yang penting bagi Anda dapat membantu dalam memutuskan pilihan tersebut.



**TIPS:** Seringkali kita memiliki bias tertentu akan penilaian kita terhadap diri sendiri. Oleh karena itu, Anda bisa melakukan latihan ini dengan teman yang Anda percayai penilaiannya. Ceritakan mengenai tiga kisah perjuangan yang Anda tuliskan di atas ke teman Anda, dan minta dia untuk menyimpulkan nilai-nilai apa yang dia identifikasi dari cerita/ perjalanan hidup Anda.

## Pentingnya mengetahui misi saya

Setelah lebih memahami nilai yang selama ini mendorong tindakan Anda, langkah selanjutnya adalah membangun misi yang ingin dicapai. Misi yang baik adalah misi yang mengidentifikasi urgensi, berasal dari 'kemarahan' sekaligus harapan, solidaritas dengan sesama, serta mentalitas 'kamu bisa' ('*you can make a difference*'). Memiliki misi membantu Anda untuk mendobrak hal-hal yang bisa menghalangi perubahan, seperti *inertia* (resistensi terhadap perubahan), apati, ketakutan, isolasi, serta keraguan terhadap diri sendiri.



Sumber: *Public Narrative Participant Guide*

Banyak perubahan baik yang terjadi berasal dari kegelisahan terhadap suatu kondisi spesifik. Seringkali kita menemukan begitu banyak situasi yang tidak ideal sehingga mungkin banyak hal yang membuat anda 'marah' sehingga Anda ingin melakukan sesuatu untuk memperbaiki situasi-situasi tersebut. Di tahap ini, kami akan meminta Anda untuk menuliskan hal-hal apa saja yang biasanya 'memantik' emosi dan membuat Anda tergerak untuk melakukan sesuatu?

| Hal-hal yang membuat saya 'marah', sekaligus saya percaya dapat diubah:                                                                                                                                                        | Mengapa hal tersebut membuat saya 'marah'?                                                                                                                                                                                       |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>Untuk latihan ini, tuliskan hal-hal yang memang Anda tahu, atau sangat dekat/berpengaruh terhadap hidup Anda atau komunitas Anda.</p> <p>Contoh: terbatasnya akses kesehatan untuk orang-orang di kampung halaman saya.</p> | <p>Apakah hal tersebut bisa diubah? Apakah saya bisa melakukan sesuatu untuk membuat perubahan tersebut?</p> <p>Contoh: orang-orang di kampung halaman saya berhak mendapat akses kesehatan yang bisa disediakan pemerintah.</p> |
|                                                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                  |

| Hal-hal yang membuat saya 'marah', sekaligus saya percaya dapat diubah: | Mengapa hal tersebut membuat saya 'marah'? |
|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------|
|                                                                         |                                            |

Untuk mendorong perubahan dalam isu yang sudah Anda pilih, diperlukan pengembangan strategi yang efektif. Strategi adalah bagaimana Anda menerjemahkan apa yang Anda miliki menjadi apa yang kita butuhkan untuk mendapatkan apa yang Anda inginkan. Pengembangan strategi adalah suatu proses kreatif. Karenanya, pengembangan strategi yang efektif biasanya terjadi ketika terdapat tiga kondisi ideal bagi Anda, yang disebut Ganz (2010) sebagai 'kapasitas strategis':

1. Anda memiliki motivasi yang besar
2. Anda memiliki akses terhadap sumber pengetahuan yang luas
3. Anda berkomitmen untuk terus belajar



## KAPASITAS STRATEGIS

### JAWAB PERTANYAAN-PERTANYAAN BERIKUT UNTUK MENILAI KAPASITAS STRATEGIS ANDA!

Anda ingin menjadi orang seperti apa? (**motivasi**)

Apa yang saat ini Anda lakukan atau kerjakan? (**akses ke sumber pengetahuan**)

## JAWAB PERTANYAAN-PERTANYAAN BERIKUT UNTUK MENILAI KAPASITAS STRATEGIS ANDA!

Apa potensi yang Anda miliki? (**komitmen untuk terus belajar**)

## Membangun narasi publik untuk menggerakkan aksi

Setelah mengidentifikasi nilai dan misi Anda, bagian yang tak kalah penting adalah membangun suatu narasi atau cerita publik yang dapat menggerakkan aksi dari orang-orang di sekitar Anda. Menurut Marshall Ganz, suatu narasi publik yang efektif menghubungkan cerita tentang diri (story of self), dengan cerita tentang kita atau audiens (story of us), serta cerita tentang urgensi (story of now).

### MENCERITAKAN KISAH PUBLIK



Sumber: *What is Public Narrative: Self, Us & Now* (Marshall Ganz, 2009)

- **Diri (Story of self):** komunikasikan nilai yang memanggil Anda untuk beraksi. Ceritakan kisah personal pendek tentang suatu pembelajaran mendalam yang Anda dapatkan.
- **Kita (Story of us):** komunikasikan nilai yang dimiliki oleh mereka yang ingin Anda ajak untuk beraksi. Hubungkan nilai Anda dengan para pemangku kepentingan tersebut.
- **Sekarang (Story of now):** komunikasikan urgensi dari tantangan atau ancaman terhadap nilai tersebut yang membutuhkan aksi saat ini. Ciptakan urgensi terhadap perubahan, bersamaan dengan perasaan bahwa perubahan dapat dicapai.

BERDASARKAN STORY OF SELF, STORY OF US, DAN STORY OF NOW DI ATAS, BUATLAH 'ORIGIN STORY' ANDA SEBAGAI KISAH YANG DAPAT DIGUNAKAN UNTUK MENDORONG PERGERAKAN DAN PERUBAHAN DALAM KEBIJAKAN PUBLIK!

STORY OF SELF:

STORY OF US:

STORY OF NOW:

ORIGIN STORY:

**CONTOH:  
KAMPANYE ALEXANDRIA OCASIO-CORTEZ**

STORY OF SELF:

- “Saya tidak lahir dari keluarga yang punya kekuasaan atau kaya”
- “Masuk ke dunia politik tidak pernah ada dalam rencana”

STORY OF US:

- “Setiap hari menjadi semakin berat dilalui untuk kelas pekerja seperti keluarga saya. Harga sewa semakin tinggi, asuransi kesehatan tidak memadai. Namun, pendapatan kami tetap sama.”
- “Perubahan ini belum ditunjukkan untuk kita”

STORY OF NOW:

- “Sekarang waktunya berjuang untuk New York yang mampu dimiliki oleh keluarga kelas pekerja”
- “Itu sebabnya saya mencalonkan diri menjadi Kongres”



Bab ini memberikan alat bantu untuk mengidentifikasi nilai personal yang penting untuk Anda, misi yang ingin Anda capai (atau setidaknya sedikit gambaran tentang itu), serta narasi publik yang dapat Anda bangun untuk menggerakkan publik.

Kebijakan publik dapat menjadi instrumen yang sangat penting untuk mencapai misi publik tersebut. Dalam bab-bab selanjutnya, Anda akan dikenalkan dengan berbagai kerangka analisis yang membantu Anda lebih memahami tentang kebijakan publik.

**References:**

Marshall Ganz, *Handbook of Leadership Theory and Practice: A Harvard Business School Centennial Colloquium*, 2010 (Cambridge: Harvard Business School Publishing Corporation)



## 2. APA MASALAHNYA?

# Mengidentifikasi Masalah

## DI AKHIR BAB INI, ANDA AKAN:

- Mampu mengidentifikasi masalah yang memerlukan intervensi pemerintah
- Memahami definisi dan contoh kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah
- Menghindari kesalahan umum dalam identifikasi masalah publik

*Sebelum memulai bab ini, Anda disarankan untuk **menonton video berjudul “Mengidentifikasi Masalah”** yang ada di halaman YouTube Think Policy agar Anda dapat lebih mudah mengikuti bab ini.*

Orang sering bilang setengah dari memecahkan masalah adalah mengidentifikasi masalah tersebut dengan akurat. Seorang dokter tak dapat memberikan obat yang tepat tanpa mendiagnosis berbagai gejala dan mengidentifikasi penyakitnya. Dari waktu ke waktu, pemerintah dapat mengeluarkan kebijakan publik yang ‘salah’ karena analisis masalah yang kurang tajam. Belum lagi, intervensi pemerintah atau kebijakan publik bukan jawaban dari semua permasalahan. Pada permasalahan tertentu, tidak melakukan apapun dan membiarkan solusi yang didorong sektor swasta bisa jadi lebih efektif.

Dalam bab ini, kita akan mendalami konsep mendasar untuk memahami masalah yang membutuhkan intervensi kebijakan publik. Oleh karena itu, sebelum memulai, kami akan meminta Anda untuk menuliskan **masalah apa yang ingin Anda selesaikan?** Masalah ini bisa jadi sesuatu yang sangat berkaitan dengan misi Anda di Bab 1. Masalah publik apa yang ingin Anda cari solusinya?

Beri diri Anda waktu selama 3 menit untuk menuliskan masalah tersebut di kotak yang tersedia di bawah ini.

Masalah yang ingin saya selesaikan adalah...

## Pertanyaan Kunci:

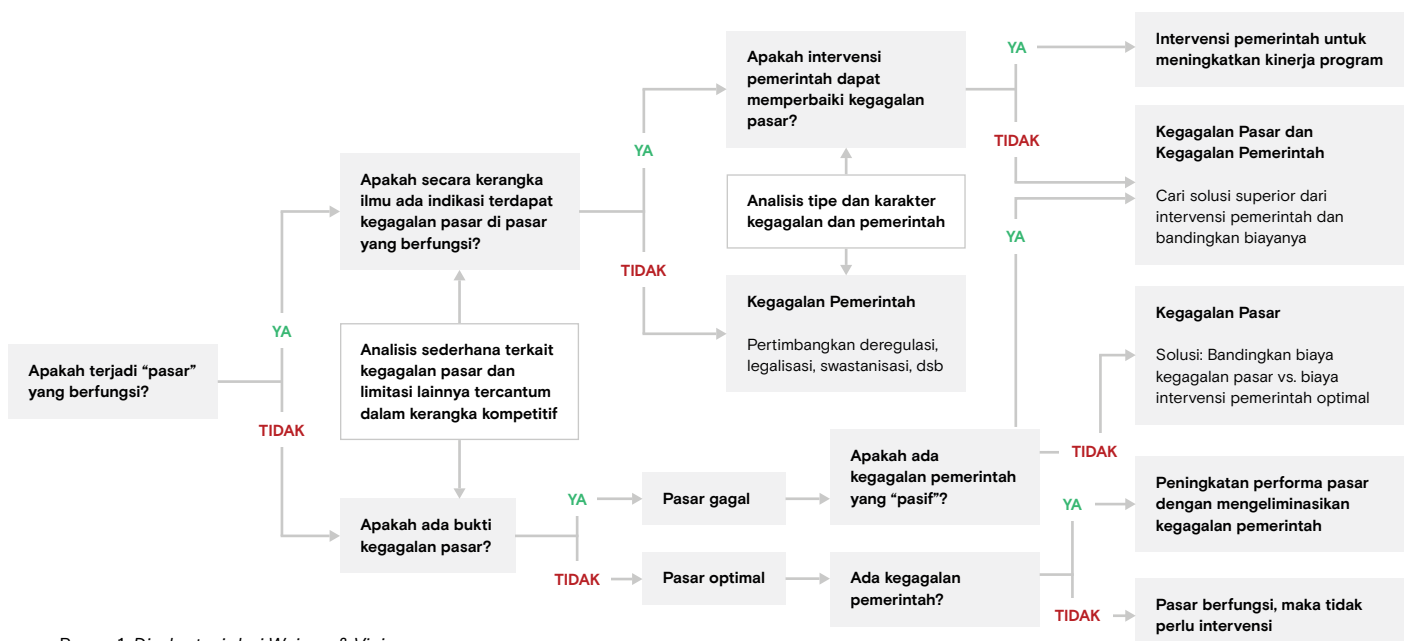
### Apakah masalah tersebut membutuhkan intervensi pemerintah?

Seperti yang disebutkan sebelumnya, **intervensi pemerintah atau kebijakan publik tidak selalu menjadi jawaban dari semua permasalahan**. Karena itu, penting untuk kita terlebih dahulu menganalisis apakah masalah yang ingin diselesaikan memang merupakan masalah publik yang membutuhkan intervensi pemerintah.

Pada praktiknya, pendefinisian masalah dalam kebijakan publik melibatkan proses yang subjektif, seringkali didorong nilai moral maupun berbagai kepentingan politik. Dalam buku ini, kami meminjam pendekatan ilmu ekonomi untuk mendefinisikan dengan lebih sistematis masalah yang membutuhkan intervensi pemerintah. Namun perlu dicatat bahwa, meski umum digunakan, pendekatan ilmu ekonomi bukan satu-satunya cara untuk mendefinisikan masalah publik. Masalah-masalah lain, misalnya yang terkait hak asasi manusia, kesetaraan gender, perlindungan minoritas, tidak dapat dijelaskan secara utuh melalui lensa ilmu ekonomi saja, tetapi harus diintegrasikan dengan berbagai disiplin ilmu lain, seperti ilmu sosial, sejarah, dan hukum.

Ilmu ekonomi berurusan dengan dua tujuan besar dari kebijakan publik, yakni maksimalisasi kebahagiaan atau surplus sosial, dan mengatur distribusi dari kebahagiaan sosial tersebut. Seringkali, suatu kebijakan dapat memaksimalkan surplus sosial namun merugikan pihak-pihak tertentu. Perdebatan ini adalah salah satu yang paling fundamental dalam kebijakan publik.

Secara umum, intervensi pemerintah diperlukan ketika terdapat '**kegagalan pasar**' sehingga surplus sosial tidak maksimal, atau untuk mengatur redistribusi surplus sosial. Namun, intervensi pemerintah sebaiknya hanya dilakukan ketika terdapat kemungkinan berhasil yang tinggi sehingga tidak berujung pada kondisi '**kegagalan pemerintah**' yang memperparah kondisi sebelumnya. Diagram oleh Weimer dan Vining berikut dapat membantu menyederhanakan alur berpikir kita.



Bagan 1. Diadaptasi dari Weimer & Vining

Jika masih banyak istilah yang membingungkan pada titik ini, jangan khawatir, karena akan dijelaskan pada bagian selanjutnya. Bagan di atas secara umum menggambarkan langkah sederhana dalam mengidentifikasi permasalahan publik yang akan dijabarkan berikut.

## Langkah 1. Identifikasi kegagalan pasar maupun kegagalan pemerintah yang terjadi di permasalahan tersebut

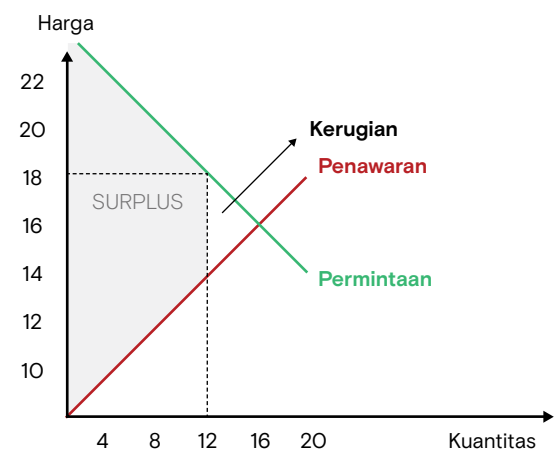
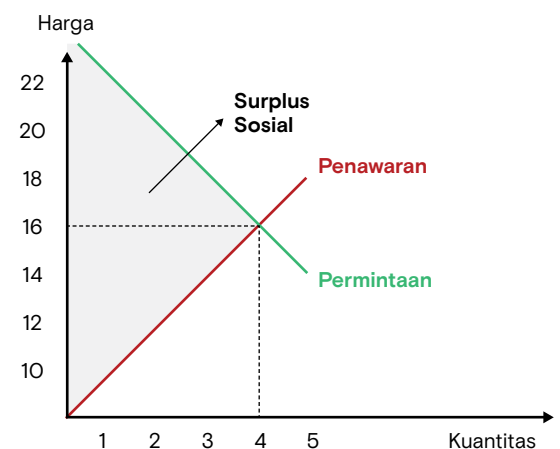
Untuk bisa menentukan apakah masalah yang dipilih membutuhkan intervensi pemerintah, maka Anda perlu mengidentifikasi kegagalan pasar atau kegagalan pemerintah seperti apa yang terjadi di permasalahan tersebut. Oleh karena itu, Anda perlu terlebih dahulu memahami mengenai kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah.

### A. Kegagalan pasar (market failure)

Dalam ilmu ekonomi, terdapat suatu kondisi ideal yang disebut dengan *equilibrium*, yaitu situasi di mana jumlah ‘barang’ yang diproduksi dan dikonsumsi di ‘pasar’ memaksimalkan ‘kebahagiaan’ masyarakat (disebut sebagai surplus sosial). Mudah-mudahan, ketika ada 20 produsen dan 20 konsumen beras, surplus sosial menjadi maksimal ketika terdapat 20 transaksi antara 20 pasang produsen dan konsumen. Menurut filsuf Inggris Adam Smith, ini bisa terjadi ketika pasar kompetitif dibiarkan mengatur dirinya sendiri (invisible hands) sehingga tiba pada harga yang paling efisien pada titik keseimbangan (*equilibrium*).<sup>1</sup>

Kondisi ini juga sering dianalogikan sebagai ‘pie ekonomi’, di mana *equilibrium* terjadi ketika pie ekonomi mencapai ukuran maksimal, atau suatu kondisi ‘efisien pareto’.

Secara singkat, kegagalan pasar merupakan kondisi di mana *equilibrium* tidak tercapai, atau dengan kata lain pasar memproduksi suatu barang terlalu sedikit atau terlalu banyak dari kebutuhan yang efisien. Dalam hal ini, terdapat konsumen yang tidak dapat mengkonsumsi, atau produsen yang tidak dapat memproduksi. Contohnya, ketika hanya terdapat 16 transaksi, maka ada surplus sosial yang hilang bagi 4 produsen dan 4 konsumen.<sup>2</sup> Kegagalan pasar dapat terjadi karena beberapa faktor, seperti: tidak ada kompetisi di pasar, kurangnya informasi, eksternalitas, dan barang publik.



<sup>1</sup> Hal ini disebut oleh para ekonom sebagai ‘dead weight loss’.

<sup>2</sup> Banyak kritikus yang merasa teori Adam Smith terlalu mensimplifikasi. Namun, sebelum masuk ke sana, mari kita pelajari dasar-dasarnya terlebih dahulu.

Definisi dari masing-masing bentuk kegagalan pasar adalah sebagai berikut:

|                           | Definisi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Contoh                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | Pilihan Intervensi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |
|---------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Monopoli Oligopoli</b> | Kondisi di mana suatu pasar dikuasai produsen dalam jumlah terbatas, baik itu satu pemain (monopoli) maupun beberapa pemain (oligopoli), sehingga harga tidak berada pada titik <i>equilibrium</i>                                                                                                                                                                             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Perusahaan di bidang minyak dan aviasi jumlahnya relatif terbatas di Indonesia. Akibatnya, perusahaan yang jumlahnya terbatas tersebut dapat berkoordinasi untuk menentukan harga pasar secara sepihak</li> <li>Perlu diingat dalam beberapa kasus, terdapat monopoli 'natural' di mana besarnya biaya kapital di awal membuat produsen dengan sendirinya hanya berjumlah satu atau terbatas. Contohnya perusahaan distribusi listrik di Indonesia yang merupakan pasar monopoli karena biaya membangun jaringan distribusi sangat mahal, atau perusahaan MRT di Jakarta.</li> </ul> | Pengaturan persaingan usaha yang mencegah pendulungan laba berlebih dan merugikan konsumen. Di Indonesia, ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat.                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Moral Hazard</b>       | Kondisi di mana seseorang meningkatkan paparan mereka terhadap risiko ketika ada yang menanggung biaya transaksinya. Satu pihak membuat keputusan tentang berapa banyak risiko yang harus diambil, sementara pihak lain yang menanggung biaya jika hal-hal buruk terjadi, dan pihak yang terhindar dari risiko berperilaku berbeda dengan jika dia sepenuhnya terpapar risiko. | <ul style="list-style-type: none"> <li>Seseorang dengan asuransi kesehatan (misal Jaminan Kesehatan Nasional) mengambil resiko tidak perlu yang mengakibatkan dia sakit dan harus ke Rumah Sakit, karena dia sudah membayar premi dan biaya ke Rumah Sakit ditanggung oleh asuransi tersebut.</li> <li>Ketika biaya listrik sudah termasuk ke dalam biaya indekos bulanan, kita memakai listrik lebih dari yang diperlukan karena merasa 'sudah dibayar', sedangkan yang menanggung konsekuensinya adalah pemilik kost.</li> </ul>                                                                                          | Modifikasi 'principal-agent framework' di mana 'principal' (pihak yang dipengaruhi) dapat menciptakan sistem insentif atau disinsentif yang mendorong 'agen' (pihak yang mengambil tindakan) untuk mencapai kondisi surplus sosial. Dalam contoh asuransi, prinsipal (perusahaan asuransi) dapat memberikan <i>co-payment</i> dengan nilai tertentu, di mana agen harus membayar sebagian dari biaya pengobatan sebagai disinsentif untuk kunjungan ke dokter yang tidak diperlukan. |
| <b>Adverse Selection</b>  | Kondisi di mana produsen memiliki informasi yang lebih banyak daripada konsumen sehingga mampu mengubah harga dan kuantitas barang yang berlaku di pasar.                                                                                                                                                                                                                      | <ul style="list-style-type: none"> <li>Seorang dokter yang merekomendasikan pengobatan mahal kepada pasien saat pasien tidak memiliki pengetahuan terkait alternatif pengobatan yang lebih terjangkau.</li> <li>Penjual mobil barang bekas yang mengetahui histori barang jualannya dibandingkan dengan pembelinya.</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                              | <i>Signaling</i> : Tindakan dimana produsen memberikan sinyal kepada konsumen bahwa barang yang ditawarkan sesuai dengan standar-standar tertentu. Contohnya, produsen barang elektronik memberikan garansi untuk meningkatkan kepercayaan konsumen terhadap kualitas barangnya.                                                                                                                                                                                                     |

|                              | Definisi                                                                                                                                                                                                                                 | Contoh                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               | Pilihan Intervensi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Eksternalitas Positif</b> | Kondisi di mana harga yang ditentukan pasar tidak memperhitungkan manfaat sosial ( <i>social benefit</i> ) atau dampak positif yang muncul dan dirasakan oleh pihak ketiga ( <i>bystander</i> atau pihak yang tidak dituju).             | <ul style="list-style-type: none"> <li>Masyarakat yang disuntik vaksin membawa eksternalitas positif bagi masyarakat yang tidak disuntik vaksin. Ketika seseorang membayar Rp 200.000 untuk vaksin, manfaat dari penghambatan penularan virus bisa jadi lebih besar nilainya.</li> <li>Pendidikan yang membawa manfaat sosial bukan hanya kepada individu yang mendapat pendidikan, tetapi juga masyarakat di sekitarnya. Ketika harga pendidikan mahal berdasarkan mekanisme pasar, maka manfaat sosial ini tidak dapat dirasakan lebih luas.</li> </ul>                                                            | <i>Subsidi</i> barang yang membawa eksternalitas positif, agar barang tersebut diproduksi atau dikonsumsi lebih banyak. Contohnya, dengan mensubsidi atau membiayai pendidikan serta penyuntikan vaksin.                                                                                                                                                           |
| <b>Eksternalitas Negatif</b> | Kondisi di mana harga yang ditentukan pasar tidak memperhitungkan biaya sosial ( <i>social cost</i> ) berupa kerugian, atau dampak negatif yang muncul dan dirasakan oleh pihak ketiga ( <i>bystander</i> atau pihak yang tidak dituju). | <ul style="list-style-type: none"> <li>Dampak lingkungan dan kesehatan akibat polusi udara dari kendaraan bermotor, pembangkit listrik batu bara, atau asap dari pembakaran hutan. Meskipun biaya batubara sekilas lebih 'murah' dibandingkan teknologi energi terbarukan, biaya sosial dari dampak kesehatan atau lingkungan bisa jadi jauh lebih tinggi dan ditanggung oleh pihak ketiga, dalam hal ini masyarakat di sekitar pembangkit listrik atau hutan yang dibakar.</li> </ul>                                                                                                                               | Pajak agar kegiatan ekonomi yang membawa eksternalitas negatif dapat ditekan produksi maupun konsumsinya. Contohnya, Pengenaan pajak karbon terhadap pembangkit listrik untuk memperhitungkan biaya sosial dari polusi yang dihasilkan.                                                                                                                            |
| <b>Barang Publik</b>         | Tidak tersedianya barang-barang yang memberi manfaat penting bagi publik atau masyarakat, karena barang bersifat <i>non-excludable</i> dan <i>non-rivalry</i> .                                                                          | <p><i>Non-rivalry</i> berarti konsumsi terhadap suatu barang oleh satu pihak tidak akan mengurangi jumlah yang tersedia untuk dikonsumsi oleh pihak lain. Contohnya, penggunaan jalan raya oleh satu orang tidak membuat jalan tersebut menjadi berkurang untuk dikonsumsi orang lain.</p> <p><i>Non-excludable</i> berarti tidak bisa mengecualikan pihak manapun untuk menggunakan barang tersebut. Contohnya, lampu taman yang kalau sudah menyala, akan bisa digunakan semua orang.</p> <p>Contoh:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pertahanan dan keamanan</li> <li>Lampu penerangan jalan</li> </ul> | <p>Pemerintah adalah pihak utama untuk penyediaan barang publik, karena sifat barang yang membuatnya tidak bisa disediakan oleh sektor swasta. Di banyak negara, contoh di bawah ini juga sering dianggap sebagai barang publik:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Pelayanan kesehatan</li> <li>Pendidikan menengah</li> <li>Pendidikan tinggi</li> </ul> |

Ketika tidak terdapat kegagalan pasar umumnya intervensi pemerintah dalam bentuk kebijakan publik tidak dibutuhkan, kecuali pada kondisi-kondisi tertentu. Dalam hal ini, kita perlu membedakan intervensi pemerintah dalam kebijakan publik dengan intervensi pemerintah dalam penegakkan hukum.

## B. Kegagalan pemerintah (government failure)

Perlu diingat, bahwa intervensi pemerintah belum tentu selalu menyelesaikan masalah. Kadang, campur tangan pemerintah dalam mengoreksi kondisi pasar malah menyebabkan kegagalan pemerintah (government failures) apabila fungsi alokasi tidak dilakukan secara optimal. Kegagalan pemerintah dapat direfleksikan dari gagalnya intervensi atas kegagalan pasar.

Salah satu contoh umum yang ditemukan adalah distorsi pasar di mana penetapan batas atas dan batas bawah akan suatu harga barang/jasa ternyata dapat menimbulkan ketidakpuasan dari salah satu pihak dan berakhir pada tidak optimalnya pola belanja suatu pihak. Misalnya, dengan penetapan harga batas bawah komoditas beras dapat mendorong terciptanya alokasi belanja rumah tangga yang lebih dari seharusnya untuk beras dan mengurangi alokasi belanja akan kebutuhan rumah tangga lainnya. Walaupun penetapan harga batas bawah berminat untuk melindungi petani beras. Namun, nyatanya terdapat konsekuensi yang tidak diinginkan (unintended consequences) yang jika tidak ditindaklanjuti dapat merugikan konsumen. Selain itu, kegagalan pemerintah lainnya yang dapat ditemui seperti biaya administrasi dan distorsi pasar yang membuat biaya untuk melakukan transaksi lebih tinggi serta dinamika kerangka regulasi yang dapat membebankan produsen.

|                      |                                                                                                                                                                                                |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                                                                                               |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Kontrol Harga</b> | Penetapan rentang harga dari suatu barang tertentu yang bertujuan untuk melindungi produsen atau konsumen. Namun, membuat pasar tidak kompetitif sehingga dapat membatasi total surplus sosial | <b>1. Batas Bawah harga penjualan padi</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Tujuan:</b> melindungi petani dari harga anjlok karena kuantitas berlebih saat panen</li><li>• <b>Konsekuensi:</b> konsumen yang hanya bisa membeli di bawah batas bawah harga tidak dapat bertransaksi</li></ul> <b>2. Tarif Batas Atas dan Batas Bawah untuk Tiket Pesawat di Indonesia</b> <ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Tujuan:</b> melindungi konsumen dari pengabaian standar keamanan demi mendorong harga serendahnya</li><li>• <b>Konsekuensi:</b> konsumen yang hanya bisa membeli di bawah tarif batas bawah tidak bisa bertransaksi</li></ul> | Tergantung tujuan kebijakan publik yang ditentukan (redistribusi, perlindungan konsumen atau produsen), biasanya surplus sosial dapat dimaksimalkan dengan meniadakan kontrol harga tersebut. |
|----------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

Kegagalan pemerintah dapat dibatasi salah satunya melalui pelaksanaan *tender* kompetitif untuk barang publik, di mana peluang kegiatan penyediaan barang/jasa yang ditawarkan ke produsen swasta dan atau produsen yang ditunjuk pemerintah untuk menghasilkan biaya produksi paling murah karena terciptanya kompetisi antara para produsen.

Semoga Anda bisa lebih memahami mengenai kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah. Mari kita lihat kembali permasalahan yang Anda tuliskan di halaman 11.

Apakah masalah yang Anda pilih tersebut merupakan **kegagalan pasar, kegagalan pemerintah**, atau keduanya?

|                                                                                                          |                                     |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|
| Apakah terjadi produksi barang yang terlalu sedikit <b>atau</b> terlalu banyak di permasalahan tersebut? | Produksi berlebih / produksi kurang |
| Apakah terjadi pula <b>kegagalan pemerintah</b> di permasalahan yang Anda pilih tersebut?                |                                     |

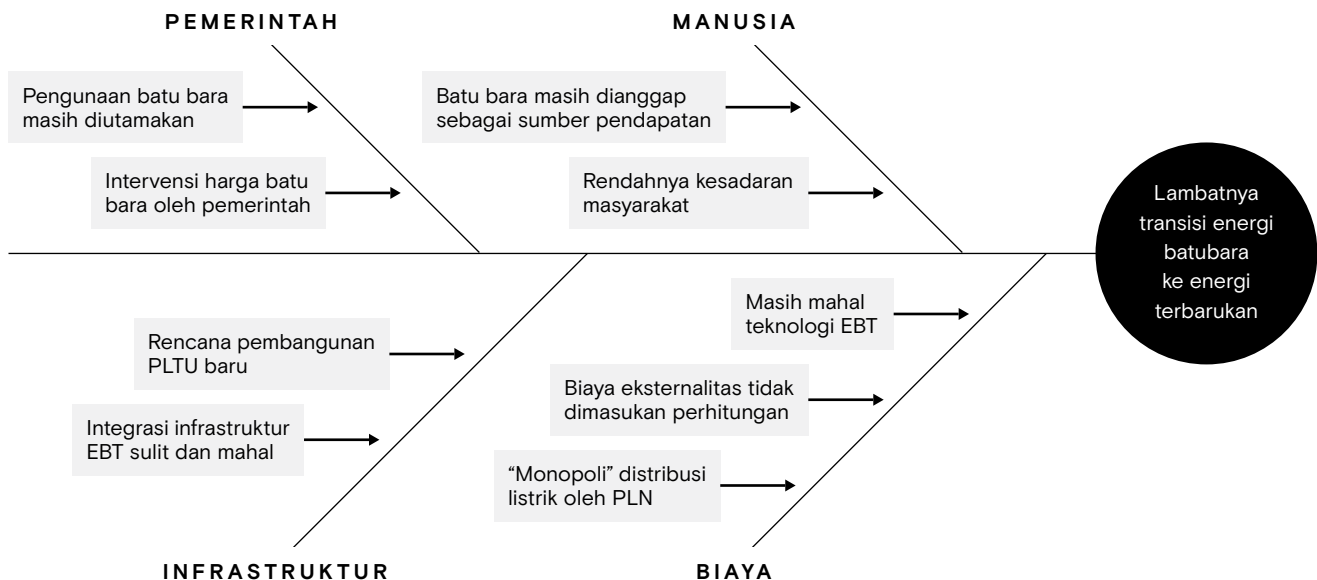
Karena sekarang Anda sudah lebih memahami tentang kegagalan pasar dan kegagalan pemerintah, Anda bisa memverifikasi apakah masalah Anda benar membutuhkan intervensi pemerintah atau tidak dengan mengikuti bagan Weimer dan Vening.

## Langkah 2. Identifikasi bentuk kegagalan pasar yang terjadi

Dengan mengetahui bentuk kegagalan pasar yang terjadi, kita dapat menentukan intervensi pemerintah apa yang lebih sesuai untuk permasalahan tersebut. Umumnya, kita dapat langsung mengetahui bentuk kegagalan pasar yang terjadi dari karakteristik masalah tersebut.

| <i>Produksi kurang (Underproduction)</i>      | <i>Produksi berlebih (Overproduction)</i> |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------|
| <b>PASAR KOMPETITIF (COMPETITIVE MARKETS)</b> |                                           |
| Pembatasan harga atas, pengenaan pajak        | Pembatasan harga bawah, subsidi           |
| <b>KURANGNYA KOMPETISI</b>                    |                                           |
| Monopoli, Oligopoli                           |                                           |
| <b>KURANGNYA INFORMASI</b>                    |                                           |
| <i>Adverse Selection</i>                      |                                           |
| <b>PASAR DENGAN EKSTERNALITAS</b>             |                                           |
| Eksternalitas Positif                         | Eksternalitas Negatif                     |
| <b>BARANG PUBLIK (PUBLIC GOODS)</b>           |                                           |
| <i>Non-rival goods</i>                        |                                           |

Cara lain mengetahui masalah dalam kebijakan publik dapat dilakukan dengan menelusuri akar permasalahan Anda. Untuk membantu menstrukturkan analisis Anda, ada banyak *tools* umum yang bisa Anda gunakan, seperti diagram tulang ikan (*fishbone analysis*), pohon masalah (*problem tree analysis*), *five whys analysis*, dan sebagainya. Referensi mengenai bagaimana menggunakan *tools* tersebut sudah banyak tersedia secara gratis di internet. Oleh karena itu, kita tidak akan membahasnya satu per satu. Kita akan mengambil salah satu contohnya, yaitu *fishbone analysis*.



- **Langkah 1:** Tentukan sebuah pernyataan masalah (problem statement). Pernyataan masalah ini diinterpretasikan sebagai efek dan secara visual menyerupai “kepala ikan”.

*Contoh: Lambatnya transisi energi batubara ke energi terbarukan*

- **Langkah 2:** Dari garis horizontal utama, buat garis diagonal yang menjadi “cabang” dari kepala ikan tadi. Setiap cabang mewakili “sebab utama” dari masalah yang ditulis. Kategori sebab utama bisa bermacam-macam, tergantung permasalahan yang Anda pilih. Umumnya, terdapat tiga kategori penyebab utama dalam sebuah permasalahan: faktor manusia, faktor fisik (sarana prasarana, fasilitas, alat), dan faktor lingkungan (kebijakan, sistem, atau proses). Namun, tidak menutup kemungkinan ada kategori penyebab utama lainnya tergantung dari permasalahan yang Anda pilih.

*Contoh: Permasalahan mengenai transisi ke energi terbarukan dapat diidentifikasi dari beberapa kategori penyebab, yaitu manusia, pemerintah, infrastruktur, dan biaya*

- **Langkah 3:** Identifikasi penyebab yang lebih spesifik dari area-area yang Anda temukan di langkah 2. Setiap kategori sebab-sebab tersebut dapat diuraikan kembali. Pertanyakan kembali “Mengapa sebab itu muncul?”

*Contoh: Dalam permasalahan di atas, kami mengidentifikasi bahwa di kategori “Biaya”, ada komponen lebih spesifik, yaitu biaya teknologi, eksternalitas, dan monopoli*

**CATATAN:** Anda tidak perlu khawatir jika di titik ini Anda belum dapat memastikan mengenai penyebab dari permasalahan Anda. Saran kami, tuliskan terlebih dahulu asumsi-asumsi Anda. Pendefinisian masalah adalah hal yang krusial. Mendapatkan masalah yang ‘tepat’ dan menganalisisnya bisa jadi merupakan tantangan sendiri. Namun, Anda bisa mengulangi langkah ini berulang-ulang. Pemahaman Anda terhadap masalah dapat berkembang seiring dengan berjalannya waktu.

Dari contoh di atas, Anda bisa melihat bahwa salah satu penyebab dari lambatnya transisi energi batubara ke energi terbarukan adalah tidak dimasukkannya biaya kerusakan lingkungan (eksternalitas) dalam penghitungan biaya. Dari melakukan analisis akar masalah, Anda dapat mengidentifikasi bentuk kegagalan pasar yang terjadi. Bisa jadi, ketika Anda melakukan analisis akar masalah, Anda menemukan bahwa ternyata apa yang Anda kira merupakan masalah hanya sebuah efek atau dampak dari permasalahan yang sebenarnya. Melakukan analisis akar masalah dapat membantu Anda terhindar dari kesalahan-kesalahan umum yang biasanya dilakukan ketika mengidentifikasi masalah publik.



## KESALAHAN UMUM DALAM MENGIDENTIFIKASI MASALAH PUBLIK

Selain pemahaman prinsip umum dari masalah yang membutuhkan intervensi pemerintah, seringkali analisis kebijakan publik terjebak pada tiga kesalahan umum dalam mendefinisikan masalah. Ketiga kesalahan umum itu adalah:

### 1. Mendefinisikan solusi sebagai “masalah”

- Hindari mengatakan “terlalu sedikit panti tersedia untuk tuna wisma” kalimat ini mengimplikasikan bahwa “perbanyak panti” adalah solusi terbaik dan mungkin menghalangi pemikiran mengenai cara untuk mengurangi jumlah tunawisma itu sendiri. Kalimat ini bisa diganti dengan: “Jumlah tunawisma semakin banyak.”
- Hindari mengatakan “pembuatan penambahan gedung sekolah berjalan sangat lambat.” Asumsi “penambahan gedung sekolah” sebagai solusi mungkin menghalangi kita berpikir untuk menggunakan fasilitas yang sudah ada secara lebih efisien atau mungkin berpikir tentang pembelajaran jarak jauh (distance learning). Kalimat ini bisa digantikan dengan “terlalu banyak anak usia sekolah dibandingkan dengan kelas yang saat ini tersedia.”

### 2. Tidak bisa membedakan gejala dari akar masalah

Ada banyak fenomena yang terjadi di masyarakat yang sering dianggap sebagai masalah kebijakan publik. Padahal, masalah itu bisa jadi hanya merupakan suatu gejala yang disebabkan karena masalah yang sesungguhnya.

Misalnya, kemacetan yang dirasakan di perkotaan sering dianggap sebagai suatu “masalah”. Padahal, kemacetan hanyalah gejala yang disebabkan akar permasalahan lain, seperti ketersediaan transportasi publik yang kurang memadai dan perencanaan kota yang buruk. Fenomena lain yang sering dianggap sebagai “masalah” adalah banjir tahunan. Padahal, bisa jadi banjir tahunan merupakan gejala yang disebabkan permasalahan lain, seperti sistem pengelolaan air dan sampah yang buruk, atau curah hujan yang ekstrem. Masalah yang dianggap sebagai penyebab dari suatu gejala juga bisa saja diakibatkan karena masalah lainnya. Misalnya, curah hujan yang ekstrem disebabkan oleh perubahan iklim yang diakibatkan peningkatan emisi gas rumah kaca. Apabila penyebab dari suatu gejala terus ditelusuri, akar masalah diharapkan dapat diidentifikasi.

## KESALAHAN UMUM DALAM MENGIDENTIFIKASI MASALAH PUBLIK

### 3. Menerima terlalu mudah klaim sebab-akibat dalam sebuah masalah

Evaluasi terhadap rantai sebab-akibat dari sebuah situasi kepada efek dan penyebabnya harus dilakukan dengan jelas dan objektif, bukan hanya mengikuti asumsi yang sering terjadi. Misalnya, bagi sebagian orang, penggunaan kokain bukanlah sebuah masalah untuk dirinya. Namun,  **mungkin** akan menjadi masalah jika menyebabkan kejahatan, gangguan kesehatan, dan sebagainya. Meski demikian, apakah hal ini mengarah pada masalah publik dan sejauh apa? Hal ini harus dikaji secara hati-hati sebelum kita mengambil kesimpulan bahwa masalah yang ingin diselesaikan adalah “terlalu banyak penggunaan kokain”.

Pada praktiknya, ada berbagai cara yang dapat digunakan dalam mengidentifikasi masalah kegagalan pasar dengan tepat. Berikut adalah salah satu cara yang kami tawarkan untuk mempermudah proses Anda untuk mengidentifikasi bentuk kegagalan pasar yang tepat dan di saat bersamaan mempertajam proses identifikasi masalah yang Anda miliki.

Identifikasi sub-masalah atau elemen yang relevan dan apa kondisi yang menyebabkan atau secara signifikan memengaruhi munculnya masalah tersebut. Anda bisa menggunakan analisis akar masalah seperti *fishbone* atau pohon masalah untuk mengidentifikasinya.

Masalah:

Penyebab masalah atau unsur-unsur masalah yang berkontribusi terhadap masalah di atas:

Efek dari masalah:

**Dari analisis tersebut, tuliskan satu kalimat permasalahan utama Anda:**

- Tuliskan satu kalimat yang jelas dan spesifik
- Pastikan Anda fokus pada masalah yang tepat

*Masalah publik yang ingin saya selesaikan:*

**Periksa kembali permasalahan yang Anda pilih, silakan nilai apakah:**

- Masalah yang diutarakan BUKAN solusi dari masalah sebenarnya yang ingin Anda selesaikan
- Masalah yang diutarakan BUKAN elemen permasalahan, gejala, atau efek samping dari permasalahan yang sebenarnya
- Masalah yang Anda utarakan adalah masalah yang tepat, sejalan dengan misi Anda

**Identifikasi bentuk kegagalan pasar/kegagalan pemerintah yang terjadi di masalah tersebut:**

*Jenis kegagalan pasar yang terjadi:*

Pada praktiknya, langkah-langkah yang kami paparkan bisa tidak sesuai urutan tersebut, selama hasil akhirnya adalah identifikasi masalah yang tepat. Proses mengidentifikasi masalah merupakan proses yang memerlukan iterasi. Semakin tajam analisis masalah yang Anda lakukan, maka rekomendasi solusi yang muncul pun akan semakin sesuai. Proses ini membutuhkan latihan dan pengalaman. Anda bisa mencoba kembali tahapan di atas menggunakan studi kasus yang kami sediakan.

Pada tahap ini, maka Anda sudah memiliki permasalahan utama yang didapatkan dengan menggunakan kerangka kegagalan pasar. Ini adalah titik awal, tapi tidak kalah penting untuk memperkaya proses identifikasi masalah dengan berbagai perspektif (termasuk sosial dan hukum), serta diskusi lintas-sektor.

## STUDI KASUS

# Pembangkit Listrik Batu Bara di Indonesia



Pertengahan tahun 2019 terdapat insiden mati listrik massal di sebagian Pulau Jawa yang mulai sebelum tengah hari pada tanggal 4 Agustus 2019 hingga berakhir 5 Agustus 2019. Akibat insiden ini, banyak layanan yang mengalami gangguan, di antaranya adalah layanan transportasi (kereta listrik, MRT Jakarta, jasa kendaraan daring, dan lampu lalu lintas), telekomunikasi (jaringan telepon seluler), serta keuangan (termasuk mesin ATM dan sistem pembayaran non-tunai). Dana sebesar Rp 839 miliar disiapkan oleh PT Perusahaan Listrik Negara (PLN) sebagai kompensasi atas pemadaman listrik yang terjadi. Peristiwa mati listrik massal ini menggambarkan ketergantungan masyarakat terhadap keberadaan energi dalam kehidupannya sehari-hari.

Pilihan tentang sumber energi mana yang sebaiknya digunakan untuk memenuhi kebutuhan energi nasional menimbulkan perdebatan. Di satu sisi, negara perlu memperhatikan pemenuhan kebutuhan energi serta ketersediaannya dengan biaya yang terjangkau. Selama ini hal itu dicapai melalui penggunaan energi yang bersumber dari bahan bakar fosil. Namun, di sisi lain, negara juga perlu mempertimbangkan aspek-aspek dalam kehidupan yang dinilai memengaruhi penggunaan sumber energi tak terbarukan. Dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan kajian dalam beberapa dekade ini, tidak dapat dipungkiri bahwa penggunaan bahan bakar fosil, seperti batubara, mempunyai dampak terhadap iklim serta kesehatan melalui polusi yang dihasilkan pembangkit listrik.

Dengan melihat dampak yang ditimbulkan dari penggunaan batu bara serta tren global, sudah

semestinya Indonesia beralih dari penggunaan energi berbahan bakar batu bara ke penggunaan energi terbarukan. Melalui Persetujuan Paris, Indonesia telah menyatakan target kontribusi yang ditetapkan secara nasional (Nationally Determined Contributions/NDC). Pada periode pertama, target pengurangan emisi sebesar 29 persen dengan upaya sendiri dan 41 persen jika ada kerja sama internasional dari kondisi (business as usual) pada tahun 2030, yang antara lain akan dicapai melalui sektor energi. Pemerintah Indonesia juga telah menargetkan porsi penggunaan energi baru dan terbarukan paling sedikit sebesar 23 persen pada tahun 2025 yang diatur di dalam Rencana Umum Energi Nasional (2017). Indonesia mempunyai potensi energi baru dan terbarukan sebesar 788.000 MW. Maka dari itu, sangat disayangkan apabila Indonesia tidak bertransisi ke energi baru dan terbarukan.

## Latihan: Analisa Studi Kasus

Dari studi kasus di atas, pada dasarnya terdapat beberapa kemungkinan analisis atau jawaban. Oleh karena itu, contoh analisis yang kami berikan di bawah ini hanyalah salah satu contoh yang tujuannya untuk menunjukkan bagaimana Anda bisa memanfaatkan cara berpikir yang ditawarkan di bab ini untuk menganalisis suatu masalah.

### 1. Apakah masalah tersebut merupakan masalah yang membutuhkan intervensi pemerintah?

**Apakah terdapat suatu kegagalan pasar dalam studi kasus di atas? Jika ya, apa yang membuat Anda berpikir demikian, dan apa bentuk kegagalan pasar yang terjadi?**

*Contoh Jawaban: Ya, salah satu kegagalan pasar yang dapat ditemukan adalah "Eksternalitas Negatif" di mana pembangkit listrik tenaga fosil dapat berdampak ke perubahan iklim dan gangguan kesehatan karena polusi yang dihasilkannya.*

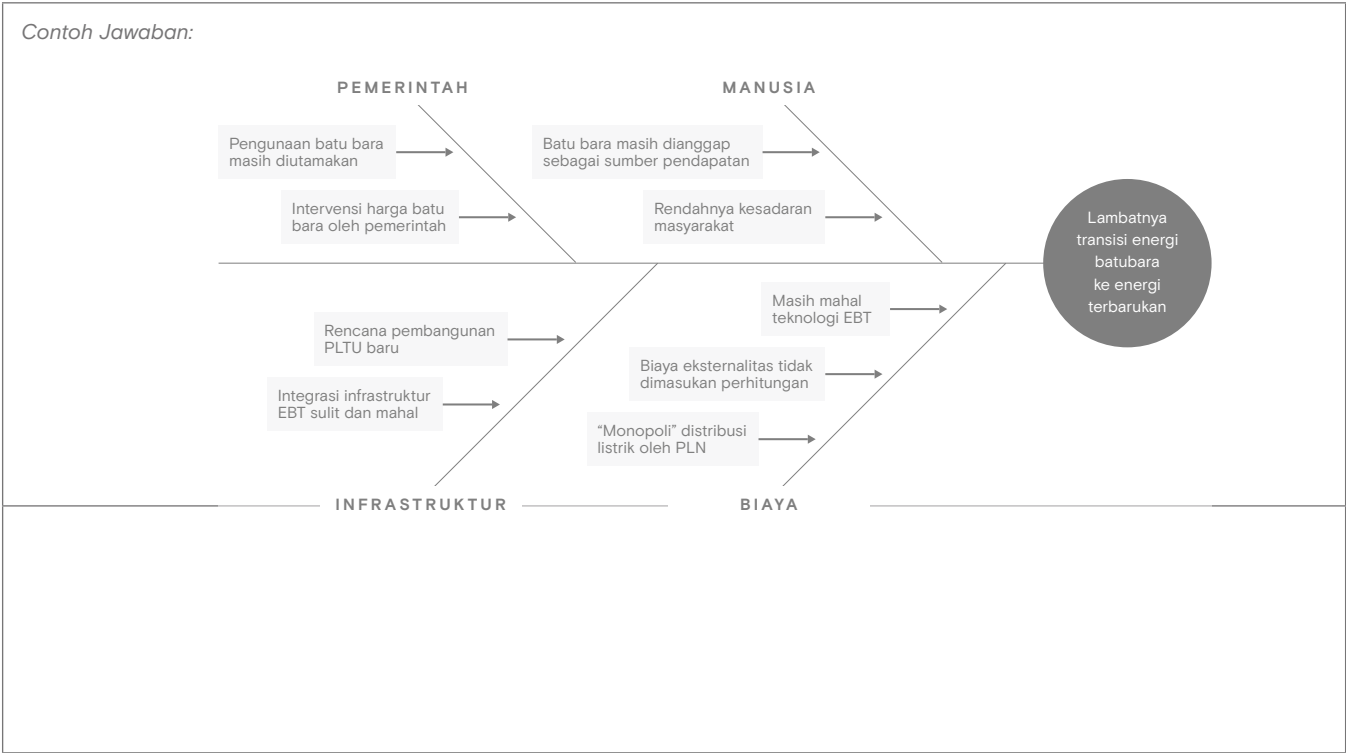
**Apakah masalah tersebut muncul karena adanya *government failures*? Jika ya, apa yang membuat Anda berpikir demikian?**

*Contoh Jawaban: Ya, listrik sebagai komoditas yang disediakan oleh pasar monopoli (satu pemain) membuatnya memiliki karakteristik kegagalan pasar. Pemerintah melakukan intervensi dengan menjadi penyedia listrik melalui PT PLN (Persero). Ketika listrik tidak bisa dipenuhi, maka terjadi kegagalan pemerintah akibat adanya biaya administrasi yang mesti ditanggung pelaku ekonomi.*

**Kesimpulan: Ya, masalah merupakan masalah publik dan butuh intervensi pemerintah**

### 2. Identifikasi sub-masalah atau elemen yang relevan dan kondisi apa yang menyebabkan atau

secara signifikan mempengaruhi munculnya masalah tersebut. Anda bisa menggunakan analisis akar masalah untuk mengidentifikasinya.



3. Berdasarkan jawaban Anda sebelumnya, tuliskan satu kalimat permasalahan utama dalam kasus tersebut:

- Tuliskan satu kalimat yang jelas dan spesifik
- Pastikan Anda fokus pada masalah yang tepat
- Jangan tertukar antara elemen permasalahan, gejala, dan efek samping daripada permasalahan tersebut
- Jangan dulu langsung memikirkan solusi terhadap permasalahan tersebut

Contoh Jawaban: Transisi penggunaan energi batubara ke energi terbarukan di Indonesia masih sangat lambat.

References:

- "Dictio Community. 2018. Apa Yang Dimaksud Dengan Diagram Tulang Ikan Atau Fishbone Diagram?. <https://www.dictio.id/t/apa-yang-dimaksud-dengan-diagram-tulang-ikan-atau-fishbone-diagram/15297>.
- Cunningham, Shawn. n.d. *Understanding Market Failures in an Economic Development Context*. Mesopartner. <https://doi.org/10.13140/2.1.4734.6562>.
- Economic Online. n.d. *Positive Externalities | Economics Online | Economics Online*. [https://www.economicsonline.co.uk/Market\\_failures/Positive\\_externalities.html](https://www.economicsonline.co.uk/Market_failures/Positive_externalities.html).



### 3. MANA BUKTINYA?

# Mana Buktinya?

## DI AKHIR BAB INI, ANDA AKAN:

- Mengenal berbagai metode kuantitatif dasar yang dapat digunakan sebagai bukti empiris dalam mengidentifikasi masalah kebijakan publik
- Memahami sejumlah bias yang mempengaruhi Anda dalam mengidentifikasi masalah

*Sebelum memulai bab ini, Anda disarankan untuk **menonton video berjudul “Mengetes Asumsi”** yang ada di halaman YouTube Think Policy agar Anda dapat lebih mudah mengikuti bab ini.*

Pernahkah Anda dihadapkan pada masalah yang sulit diselesaikan karena tidak cukup informasi? Misalnya, Anda ditugaskan mencari solusi untuk mengurangi kemacetan di Jakarta. Salah satu sumber menyatakan bahwa akar masalah dari kemacetan karena kurangnya kapasitas ruas jalan. Sumber lainnya mengatakan, bahwa akar masalah terletak pada faktor besarnya volume kendaraan dan pengemudi yang menimbulkan perlambatan, yang berhubungan erat dengan kebijakan industri kendaraan bermotor dan kualitas transportasi umum. Nyatanya, sampai saat ini Jakarta masih juga macet di beberapa wilayah. Lantas, bagaimana Anda bisa mencari bukti empiris untuk lebih memahami masalah dan nantinya mendesain solusi tepat guna?

Banyak kebijakan publik dibuat berdasarkan asumsi, tanpa data, informasi, atau bukti yang memadai sehingga kurang tepat sasaran. Terkadang masalah utamanya terletak pada data yang memang tidak tersedia atau tidak cukup. Namun tidak jarang, bahkan ketika data tersedia, kebijakan tidak diambil berdasarkan analisis yang kuat. Padahal, dengan data yang memadai dan analisis yang tepat, Anda bisa mendesain solusi yang tepat sasaran.

Di bab sebelumnya, Anda telah mengidentifikasi masalah yang ingin diselesaikan dan dianalisis turunan atau akar dari masalah tersebut. Pertanyaannya, apakah analisis tersebut sudah berdasarkan bukti atau baru asumsi? Setelah mengidentifikasi permasalahan, Anda perlu menganalisis ulang seberapa signifikan dan seberapa dalam permasalahan tersebut. Anda harus yakin bahwa masalah yang Anda identifikasi bukan sekedar hasil asumsi. Maka dari itu, Anda perlu mengumpulkan data yang cukup untuk kemudian merespon masalah yang ada.

## Apakah analisis saya berbasis bukti empiris?

Di *handbook* ini, kami memposisikan pencarian bukti empiris di tahap kedua. Namun, dalam praktiknya, proses ini akan berlangsung terus menerus di setiap tahapan. Pada bab ini, kami akan mencoba membantu menstrukturkan proses dalam mencari bukti, dan memberi pengantar konseptual yang bisa membantu Anda dalam menganalisis bukti-bukti yang sudah Anda temukan.

### Langkah 1. Mengidentifikasi data dan informasi yang dibutuhkan

Berdasarkan masalah yang telah Anda analisis sebelumnya, tentukan informasi serta data apa saja yang Anda butuhkan untuk dapat memahami masalah dengan lebih baik dan untuk merancang solusi yang tepat sasaran.

| Informasi apa yang sudah saya miliki?                                | Apa yang perlu saya ketahui?                                              | Bagaimana cara saya mendapatkan informasi atau data tersebut?                                                                                                          |
|----------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Contoh: Jakarta selalu macet di waktu pergi dan pulang kantor</i> | <i>Contoh: Data titik kemacetan dan waktu puncak kemacetan di Jakarta</i> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Minta/cari data dari Jakarta Smart City</li><li>• Pantau lalu lintas Jakarta di Google Maps selama 2 minggu terakhir</li></ul> |
|                                                                      |                                                                           |                                                                                                                                                                        |
|                                                                      |                                                                           |                                                                                                                                                                        |
|                                                                      |                                                                           |                                                                                                                                                                        |

### Langkah 2. Mengumpulkan data dan informasi yang dibutuhkan

Banyak cara untuk mengumpulkan data, antara lain dengan melakukan percobaan secara acak (randomized experiments), menggunakan hasil data pengamatan (observational data), wawancara langsung, maupun kajian literatur riset dan publikasi yang banyak dimiliki oleh lembaga pemerintah, organisasi masyarakat sipil, dan peneliti akademis. Meskipun idealnya kita ingin mengumpulkan data dengan melakukan eksperimen atau penelitian langsung, sayangnya seringkali kita dibatasi waktu maupun biaya. Oleh karena itu, pilihlah metode yang paling optimal untuk Anda.

#### **PERLU DIINGAT!**

*Mengumpulkan dan menganalisis data biasanya membutuhkan biaya. Pada setiap tahap, prioritaskan usaha Anda dan pastikan bahwa manfaat data yang terkumpul sepadan dengan biaya yang dikeluarkan.*

Peran peneliti kebijakan utamanya menemukan, menyusun, menafsirkan, mengkritik, dan mensintesis ide serta data yang sudah dikembangkan oleh orang lain. Salah satu cara paling efektif secara biaya adalah dengan melakukan *literature review* atau tinjauan pustaka yang sistematis. Agar analisis Anda kuat dan tajam, tentu baiknya sumber informasi yang digunakan pun terpercaya dan bisa dipertanggungjawabkan.



### TIPS DALAM MENGUMPULKAN DATA

1. Pilih institusi atau peneliti yang kredibel di sektor permasalahan yang Anda pilih. Misalnya, jika Anda perlu mencari bukti yang berkaitan dengan kesehatan publik, maka pilihlah publikasi yang diterbitkan ThinkTank atau organisasi kesehatan, atau penelitian yang dipublikasikan oleh peneliti yang memang memiliki rekam jejak keahlian di bidang tersebut.
2. Beberapa sumber untuk mencari data, antara lain:
  - Ulasan literatur yang sudah ada
  - Wawancara penelitian kebijakan
  - Kumpulan praktik-praktik baik
  - Survei yang sudah ada
  - Analogi serupa dari kebijakan di bidang/sektor/wilayah lain
  - Hasil paparan atau presentasi para pakar mengenai topik kajian tersebut
  - Pernyataan tertulis maupun verbal dari stakeholder terkait yang diungkap di media
3. Kumpulkan data yang sama dari berbagai jenis lembaga untuk mendapatkan variasi pilihan data yang akan diolah. Ada kalanya data dari sumber A tidak memiliki kelengkapan tahun data dibandingkan dengan sumber B.
4. Perlu juga memerhatikan metodologi pengumpulan data dari masing-masing sumber, agar dapat dipertimbangkan dalam riet yang sedang dikerjakan

### Langkah 3. Menganalisis data dan informasi yang sudah dikumpulkan

Analisis data dapat dibedakan menjadi dua, yaitu **exploratory** dan **explanatory** data analysis.

**A. Exploratory data analysis** diumpamakan sebagai pencarian ‘satu-dua batu yang menarik dari seratus batu yang ada’. Ini biasanya adalah tahapan awal penelitian, di mana Anda masih ingin mencari tren-tren umum untuk mengidentifikasi anomali atau suatu pola tertentu. Exploratory data analysis mengacu pada proses kritis dalam melakukan investigasi awal data sehingga dapat menemukan pola, untuk menemukan anomali, menguji hipotesis, dan memeriksa asumsi dengan bantuan statistik ringkasan dan representasi visual/grafis. Berdasarkan proses ini, baru kita berlanjut pada tahap kedua.

**B. Explanatory data analysis** adalah mencari berbagai data pendukung tambahan yang lebih mendalam terhadap satu-dua batu yang tadi sudah Anda pilih. Ini adalah tahap di mana Anda

mulai mengerucutkan pemahaman ke isu yang lebih spesifik, sehingga kita bisa menjelaskan permasalahan secara lebih tajam.

Perlu diingat, bahwa data saja tidak cukup untuk menghasilkan informasi yang berguna dan dibutuhkan dalam proses pembuatan kebijakan publik. Jika tidak dikaji dengan seksama, data justru sering bisa menjebak Anda ke kesimpulan yang salah, dan desain intervensi yang salah pula. Salah satu kesalahan yang paling sering terjadi adalah menyalahartikan dua hal yang berkorelasi sebagai hubungan sebab akibat atau kausalitas.

## MENGANALISIS DATA DENGAN LEBIH KRITIS: PENGANTAR EKONOMETRIKA

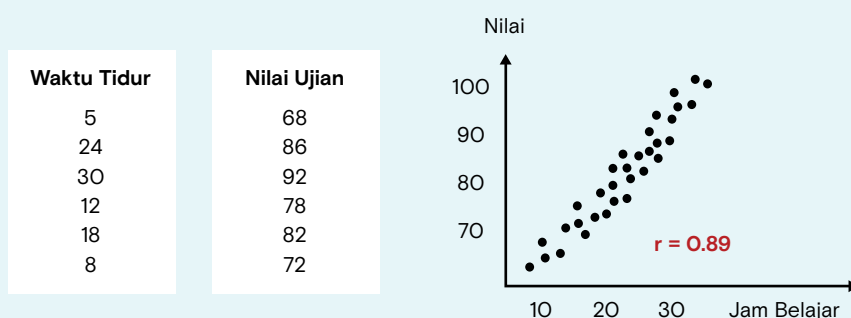
Dengan mempelajari ekonometrika, Anda diharapkan dapat secara kritis menganalisis data yang dimiliki dan menghindari pengambilan kesimpulan yang salah. Ekonometrika adalah cabang ilmu yang mengaplikasikan metode statistik untuk mengetahui hubungan empiris antara dua atau lebih variabel, khususnya dalam konteks ilmu ekonomi.

**Hubungan empiris** empiris artinya hubungan yang berdasarkan data, dan secara umum terbagi dua:

### A. Korelasi atau Asosiasi:

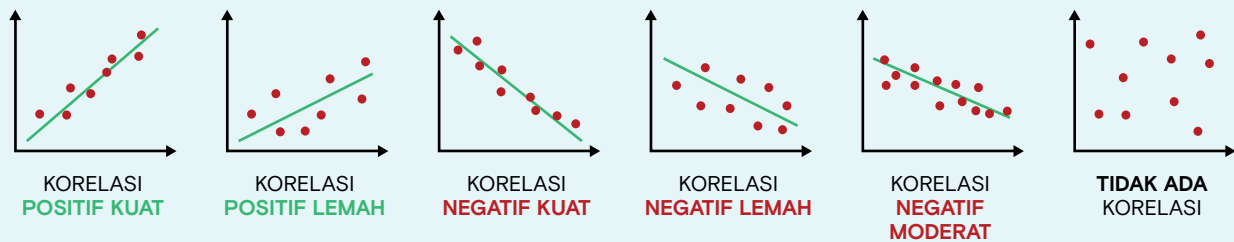
Variabel Y berkorelasi (atau berasosiasi) dengan variabel X apabila perubahan pada variabel X dapat digunakan untuk memprediksi perubahan terhadap variabel Y. Dengan kata lain, variabel Y dan X memiliki pola yang sama dalam pergerakannya, tapi tidak menyebabkan secara langsung.

*Contoh: Lama waktu belajar di minggu ujian berkorelasi positif dengan nilai ujian Anda.*



Dalam contoh ini, waktu belajar di minggu ujian belum tentu variabel yang menyebabkan nilai ujian seseorang (terdapat berbagai variabel lain).

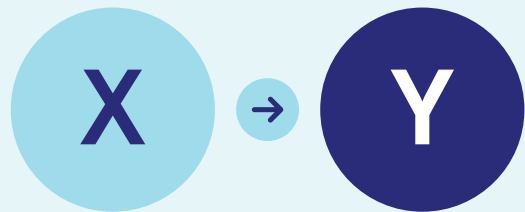
Dua variabel dapat memiliki korelasi positif dan negatif, serta kuat maupun lemah. Lihat contoh di bawah:



## B. Kausalitas atau Sebab-Akibat:

Variabel Y memiliki hubungan sebab-akibat dengan variabel X apabila perubahan dalam nilai X secara langsung mempengaruhi perubahan dalam nilai Y sehingga untuk mengubah variabel Y, intervensi dapat dilakukan kepada variabel X.

Hubungan kausalitas tersebut dapat diilustrasikan sebagai contoh di samping.



*Contoh: Meningkatnya jumlah hama tikus di musim hujan memiliki hubungan kausalitas dengan menurunnya hasil panen tanaman padi.*

Salah satu contoh termudah untuk membedakan korelasi dengan kausalitas adalah variabel ukuran kaki kiri dan ukuran kaki kanan. Keduanya berkorelasi, karena jika Anda berkaki kiri besar kemungkinan kaki kanan Anda juga besar. Tapi ukuran kaki kiri Anda tidak menyebabkan ukuran kaki kanan.

Dua variabel yang hubungannya dinilai dalam ekonometrika biasanya disebut sebagai:

*Y: variabel dependen, yang dipengaruhi*

*X: variabel independen, yang mempengaruhi*

Secara sistematis, hubungan keduanya digambarkan sebagai:

$$Y = b_0 + b_1x + e$$

Dalam penggambaran di atas, besar dan arah hubungan pengaruh antara X dan Y ditangkap oleh nilai  $b_1$ . Jika  $b_1$  positif, berarti korelasinya positif, dan angkanya menunjukkan seberapa besar korelasi tersebut.

Untuk menangkap hubungan sebab-akibat antara x dan Y, Anda perlu melihat skenario kontrafaktual (*counterfactual*), yaitu apa yang dapat terjadi pada variabel Y apabila tidak terdapat x. Dengan kata lain, bandingkan hasil jika ada dan tidak ada X. Anda dapat memprediksi kontrafaktual dengan metode statistik, maupun melalui percobaan acak terkontrol. Jika tertarik, silakan cari tahu lebih lanjut tentang metode ini.

## VALIDITAS INTERNAL DAN EKSTERNAL

Setelah memahami hubungan antar variabel, Anda perlu menilai kredibilitas atau validitas dari sebuah studi empiris, khususnya validitas internal dan validitas eksternal.

**Validitas internal** mengukur apakah metode dari studi empiris cukup ‘kuat’ dan dapat dipercaya, paling tidak dalam cakupan studinya sendiri. Ini dapat diukur antara lain dengan cukup tidaknya besar sampel, serta temuan dari analisisnya. Semakin baik sebuah studi dapat menangkap beberapa variabel x yang mempengaruhi Y, semakin baik validitas internalnya.

**Validitas eksternal** adalah seberapa baik temuan dari sebuah studi dapat berlaku dalam konteks atau situasi berbeda. Dengan kata lain, seberapa sebuah penelitian dapat digeneralisasi ke skala lebih besar. Beberapa studi bisa memiliki validitas internal yang tinggi, tetapi validitas eksternal rendah karena kasusnya terlalu spesifik.

## CARA MEMPEROLEH DATA

Terdapat beberapa cara untuk memperoleh data yang valid, dua di antaranya:

**Data pengamatan (observational data).** Dalam skenario ini, peneliti menganalisis berdasarkan data yang sudah ada. Kelebihan pendekatan ini adalah ‘murah’ dan mudahnya memperoleh data. Akan tetapi, peneliti tidak memiliki kontrol penuh atas berbagai variabel ‘tersembunyi’ (*confounding variable*) lain yang juga dapat mempengaruhi hasil akhir. Dengan demikian, kemungkinan hanya dapat menangkap hubungan korelasi, tetapi tidak hubungan sebab akibat.

**Percobaan acak terkontrol (randomized control trial).** Idealnya, Anda dapat melakukan eksperimen terhadap sampel Anda untuk benar-benar menemukan relasi kausalitas antara dua variabel. Dari sampel yang dipilih, Anda dapat mengelompokkan secara acak ke dalam kelompok *treatment* dan *control*. Kelompok ‘*treatment*’ akan mendapat intervensi, sementara kelompok ‘*control*’ tidak mendapatkan intervensi apa-apa. Kelompok ‘*control*’ ini nantinya akan berperan sebagai kontrafaktual. Penelitian dengan metode ini lebih mahal. Namun, dapat membantu Anda mengisolasi dampak suatu variabel X dari variabel tersembunyi lainnya.



## BERPIKIR LEBIH KRITIS DALAM Mencari BUKTI MASALAH

Ketika mencari bukti lebih lanjut, penting juga untuk memahami dan memitigasi *bias* yang mungkin ada dalam diri Anda. Pada langkah ini, setelah mendefinisikan masalah publik, Anda dapat mengantisipasi *bias* yang dimiliki sebelum mencari solusi dari permasalahan tersebut. *Bias* adalah kecenderungan dalam penilaian yang sifatnya personal dan tidak berdasar. Beberapa jenis *bias* yang perlu diketahui, di antaranya:

### 1. *Overconfidence Bias*

*Overconfidence* adalah sebuah bias di mana seseorang menilai kepercayaan subjektif yang dimiliki lebih besar dari akurasi objektif penilaian tersebut. Beberapa literatur riset mendefinisikan *overconfidence* sebagai: (1) melebihi-lebihkan kinerja orang yang sesungguhnya, (2) penempatan berlebihan atas kinerja seseorang dibandingkan pekerjaan orang lain, dan (3) ketepatan berlebihan terhadap keyakinan atau kepercayaan seseorang.

Salah satu temuan penting dalam riset adalah orang-orang cenderung memiliki kepercayaan diri yang lebih tinggi terhadap jawaban mereka dibandingkan dengan akurasi kebenaran, terutama pada topik-topik yang tidak mereka kenal. Dalam sebuah eksperimen pengejaan, subyek merasa mereka 100 persen benar padahal akurasi dari ejaan mereka hanya 80 persen.

Kahneman (2011) berpendapat, pekerja profesional yang terlalu percaya diri sungguh akan mempercayai bahwa mereka memiliki keahlian, bertindak sebagaimana para ahli, dan terlihat sebagai ahli, sehingga kita akan kesulitan untuk memahami bahwa mereka ada dalam ilusi mereka sendiri.

### 2. *Anchoring or Focalism*

Kecenderungan untuk terlalu mengandalkan, atau mengaitkan, pada satu sifat atau sepotong informasi ketika membuat keputusan (biasanya informasi pertama yang diperoleh mengenai subjek itu). Sebagai contoh, ketika Anda mendengar bahwa anggaran untuk X tahun lalu adalah Rp 2 milyar, Anda merasa wajar untuk menggunakan angka ini sebagai basis tanpa analisis lebih mendalam tentang kebutuhan sesungguhnya.

### 3. *Confirmation Bias*

Kecenderungan untuk menyaring informasi yang menegaskan atau memperkuat keyakinan atau hipotesis pribadi, tanpa melihat konteks secara utuh. Ketika ada bukti yang bertentangan dengan informasi yang dipercayai, seseorang dengan *confirmation bias* langsung tidak mengindahkan bukti tersebut.

#### **4. Bias Sektoral**

Dalam mengambil keputusan, Anda sedikit banyak dipengaruhi pengalaman dan ketertarikan pribadi, termasuk latar belakang tempat Anda bekerja. Misalnya, Anda punya latar belakang akademis di bidang perencanaan wilayah perkotaan dan bekerja di sektor publik. Saat diminta mencari solusi kemacetan Jakarta, tanpa mencari data lebih lanjut Anda merasa bahwa akar masalahnya murni karena desain tata ruang yang buruk. Dengan demikian, solusi yang Anda dan tim Anda usulkan akan mengacu pada asumsi tersebut.

Memahami keempat bias di atas menjadi penting dalam kita mencari bukti dalam mengidentifikasi masalah kebijakan publik yang kita tentukan.

## STUDI KASUS

# Peran Belanja Kesehatan dalam Mengurangi Angka Stunting di Tingkat Provinsi di Indonesia



*Stunting* atau berhentinya pertumbuhan tubuh dan otak anak akibat kekurangan gizi sudah menjadi masalah cukup lama di Indonesia. Namun, baru mendapat perhatian pemerintah kurang dari satu dekade yang terakhir. Baru sejak 2012, Indonesia bergabung dengan sekitar 60 negara di dunia untuk mengikuti program Scaling Up Nutrition (SUN). Program ini mendorong pemerintah terlibat untuk merumuskan kebijakan-kebijakan strategis untuk pengurangan *stunting*. Pemerintah pusat melalui Kementerian Kesehatan dan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan juga mendorong keterlibatan Pemerintah Daerah dalam usaha menurunkan *stunting* melalui komitmen penyediaan program terfokus *stunting* dan anggaran dan regulasi yang memadai.

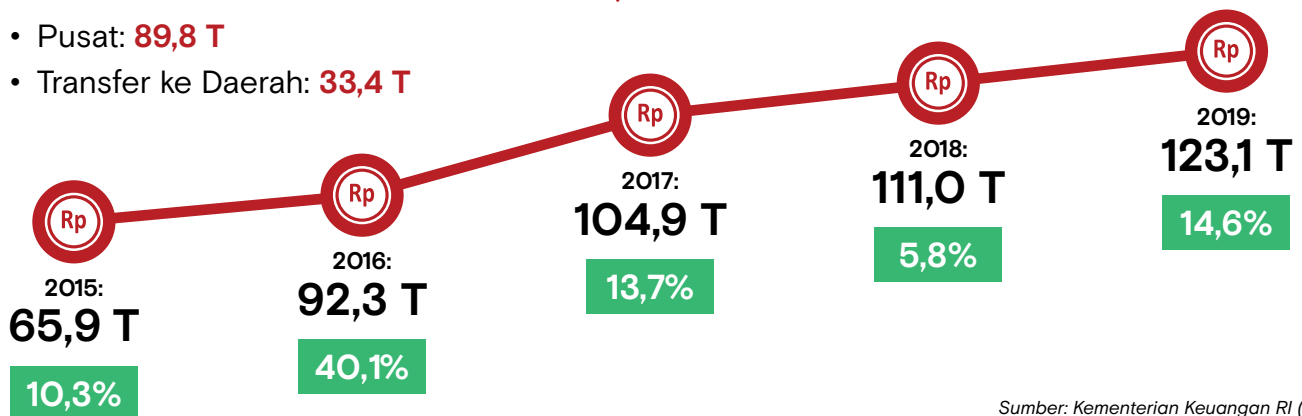
Urgensi keterlibatan Pemerintah Indonesia dalam kegiatan ini dinilai penting karena beberapa hal. Indonesia dinobatkan sebagai salah satu negara dengan prevalensi *stunting* tertinggi di dunia (WHO, 2013). *Stunting* tidak hanya dialami oleh masyarakat miskin, tetapi juga masyarakat berpendapatan menengah dan atas (TNPK, 2017). Berdasarkan survei Riset Kesehatan Dasar 2018, Indonesia memiliki prevalensi *stunting* sebesar 30,8 persen. Angka ini mengalami penurunan dari survei-survei sebelumnya kendati masih relatif lebih tinggi dibandingkan dengan negara tetangga seperti Filipina, Myanmar, Vietnam, dan Malaysia.

## Grafik 4. Tren Anggaran Belanja Kesehatan

Pertumbuhan (%)

Alokasi 2019: **123,1 T** 5% dari Belanja APBN  
Naik 1,2 dari RAPBN 2019

- Pusat: **89,8 T**
- Transfer ke Daerah: **33,4 T**



Anggaran pemerintah pusat menjadi pionir dalam pemberantasan *stunting* karena masalah ini telah menjadi bagian dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) tahun 2014–2019 dan sering disebutkan dalam berbagai pidato kenegaraan Presiden RI. Dalam lima tahun terakhir, anggaran pemerintah pusat mengalami kenaikan yang cukup tinggi (Grafik 4). Selain itu, pemerintah pusat dan pemerintah daerah juga diamanatkan dalam UU Kesehatan untuk mengalokasikan anggaran minimum sebesar 5 persen dari APBN dan 10 persen APBD untuk keperluan kesehatan. Anggaran bukan sekadar mendorong banyaknya program yang akan dijalankan di bidang kesehatan termasuk *stunting*, tetapi juga mendorong keterlibatan pemerintah daerah.

Keterlibatan pemerintah daerah dalam pengurangan *stunting* semakin dominan dan patut untuk diperhitungkan. Lewis (2014) dalam studinya menemukan bahwa pemerintah daerah melakukan rata-rata 75% total belanja anggaran keseluruhan karena adanya kebijakan desentralisasi fiskal. Sehingga, terlihat bahwa pola belanja anggaran secara keseluruhan cenderung dominan dilakukan di tingkat daerah. Mengingat pentingnya peran pemerintah daerah dalam melaksanakan kebijakan kesehatan dan besarnya kontrol pemerintah daerah dalam mengelola anggaran kesehatan, maka tinjauan mengenai anggaran kesehatan di tingkat daerah perlu ditelaah lebih lanjut (lihat tabel 1). Berdasarkan tabel di bawah tercatat adanya kenaikan anggaran kesehatan secara umum dengan rata-rata sekitar 79 persen selama 2013–2018. Perlu diketahui, anggaran kesehatan pada umumnya tidak hanya fokus pada program pengurangan *stunting* semata.

Temuan lain dari Tabel di bawah adalah selama lima tahun, rata-rata alokasi anggaran kesehatan terhadap seluruh anggaran pemerintah provinsi berkisar 7,8 sampai 8,4 persen. Angka ini masih jauh lebih rendah dari mandat UU Kesehatan yang mewajibkan daerah untuk mengalokasikan minimal 10% dari Total Anggaran Pemerintah Daerah untuk Kesehatan.

**Tabel 1. Rangkuman Anggaran Kesehatan Tingkat Provinsi, 2013–2018**

|                                                                         | 2013    | 2018    |
|-------------------------------------------------------------------------|---------|---------|
| <b>Rata-rata Anggaran Propinsi (juta rupiah)</b>                        | 532,925 | 863,496 |
| <b>Rata-rata Proporsi Alokasi Anggaran Kesehatan (% total anggaran)</b> | 7.79    | 8.41    |
| <b>Rata-rata Pertumbuhan Anggaran Kesehatan Provinsi</b>                | 78.69%  |         |

Sumber: Kementerian Keuangan RI (2019) | Lihat Appendix untuk Penjabaran Anggaran per Provinsi yang lebih detail

Dinamika yang terjadi dalam penggunaan belanja kesehatan dalam menurunkan angka *stunting* memantik diskusi yang menarik seputar efisiensi belanja atau anggaran kesehatan dan desain kebijakan pemerintah pusat. Di satu sisi, pemerintah pusat berkepentingan mendorong pengurangan *stunting* di seluruh Indonesia. Namun, di sisi lain, penggerak utama penurunan *stunting* terdapat di tingkat daerah mengingat besaran anggaran kesehatan serta kontrol kegiatan dan program yang lebih terukur sejak kebijakan desentralisasi diberlakukan. Angka *stunting* yang masih tinggi dibarengi pertumbuhan anggaran kesehatan di tingkat daerah – meskipun masih dibawah standar yang diamanahkan, menjadi permasalahan yang patut dibahas lebih lanjut. Namun tentunya, banyak juga isu-isu yang bisa dibahas dalam ranah *stunting* selain efisiensi belanja kesehatan, seperti peran masyarakat, ketersediaan fasilitas kesehatan, dan lain sebagainya.

## Latihan: Analisa Studi Kasus

1. Dari studi kasus di atas, uraikan terlebih dahulu permasalahan yang Anda temukan (seperti yang Anda lakukan di BAB 1):

*Contoh Jawaban: Pemerintah pusat bergantung pada pemerintah daerah untuk mendorong pengurangan angka prevalensi stunting mengingat besarnya kontrol, nominal, dan pertumbuhan anggaran kesehatan di daerah. Namun, dalam kurun waktu 2013–2018, angka stunting relatif lamban penurunannya dan masih tinggi dibandingkan dengan negara lain kendati anggaran kesehatan di daerah sudah meningkat sekitar 79% dalam periode serupa.*

2. Setelah mendefinisikan masalah, sekarang tuliskan informasi **yang sudah ada** yang dianggap penting dan relevan dan apa informasi atau data yang sekiranya penting untuk permasalahan tersebut tetapi **belum ada**? Sertakan juga bagaimana cara Anda mendapatkan informasi tersebut.

| Informasi apa yang sudah saya miliki?                                                             | Apa yang perlu saya ketahui?                                                                                                                                                                                                                                                       | Bagaimana cara saya mendapatkan informasi atau data tersebut?      |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <i>Contoh: Anggaran Kesehatan Pemerintah Pusat (2015–2019) dan Pemerintah Daerah (2013–2018).</i> | <p><i>Angka stunting di tingkat daerah (2013, 2018) = Untuk membandingkan tren alokasi anggaran dan tren penurunan prevalensi stunting</i></p> <p><i>Indikator Fasilitas Kesehatan (Misal: Jumlah Puskesmas) = Untuk mengetahui endowment yang dimiliki oleh setiap daerah</i></p> | <i>Data Sekunder: BPS, Riskesdas, Publikasi Daerah dalam angka</i> |
|                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                    |
|                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                    |
|                                                                                                   |                                                                                                                                                                                                                                                                                    |                                                                    |

3. Apa saja bias yang perlu diantisipasi dalam analisis saya?

#### References:

- Adams, Pauline Austin, and Joe K. Adams. 1960. *Confidence in the Recognition and Reproduction of Words Difficult to Spell*. The American Journal of Psychology 73 (4): 544–52. <https://doi.org/10.2307/1419942>.
- Bureau of Retirement and Survivors Insurance. 1966. *Documentation and Decision Making in Social Security Claims*. New York: Social Security Administration, Bureau of Retirement and Survivors Insurance.
- Haselton, Martie G., Daniel Nettle, and Paul W. Andrews. n.d. *The Evolution of Cognitive Bias*. Dalam The Handbook of Evolutionary Psychology. <http://www.sscnet.ucla.edu/comm/haselton/papers/downloads/handbookevpsych.pdf>.
- <https://www.16i.co.uk>, 16i-. n.d. "Does a presumption in favour of sustainable development still exist where a proposal is inconsistent with the local plan?"
- DAC Beachcroft. <https://www.dacbeachcroft.com/es/gb/articles/2017/january/does-a-presumption-in-favour-of-sustainable-development-still-exist-where-a-proposal-is-inconsistent-with-the-local-plan>.
- Kahneman, Daniel. 2011. Don't Blink! The Hazards of Confidence. Dipublikasikan The New York Times pada 19 Oktober 2011. <https://www.nytimes.com/2011/10/23/magazine/dont-blink-the-hazards-of-confidence.html>.
- Moore, Don, Paul J Healy, and Arps Hall. 1983. *On Presumption*. The Journal of Philosophy 80 (3): 143–63. <https://doi.org/10.2307/2026132>.



## 4. APA SAJA SOLUSINYA?

# Mendesain Solusi

## DI BAB INI, ANDA AKAN:

- Memahami beberapa tipologi solusi atau instrumen untuk menyelesaikan masalah publik
- Mengenali perbedaan kegunaan, karakteristik, dan perkiraan besar biaya (ekonomi maupun administrasi) dari setiap tipe solusi atau instrumen tersebut

Dua bab sebelum ini telah membantu Anda mengidentifikasi dan menggunakan bukti untuk menguji asumsi dalam pemahaman terhadap masalah dalam kebijakan publik. Dalam bab ini, Anda akan mengeksplorasi pilihan-pilihan instrumen kebijakan publik yang dapat digunakan oleh pemerintah sebagai solusi atas berbagai permasalahan, yang terbagi ke dalam tiga tipologi utama:

1. Instrumen fiskal: pajak dan subsidi
2. Instrumen regulasi dan hukum tata negara
3. Instrumen yang memanfaatkan ilmu perilaku

Tentu, masih ada banyak jenis solusi kebijakan publik lain di luar tiga yang sudah disebutkan. Namun, ketiga solusi itu yang bersifat paling umum. Bagaimana masing-masing instrumen dapat digunakan untuk menjawab masalah kebijakan publik yang sudah Anda identifikasi akan dibahas lebih lanjut dalam bab ini.



**FISKAL**



**REGULASI**



**PERILAKU**

Sebelum memulai bagian berikut, Anda disarankan untuk **menonton video berjudul “Merancang Solusi: Instrumen Ekonomi”** yang ada di halaman YouTube Think Policy Society agar Anda lebih mudah mengikuti bab ini.

## 1. Instrumen Fiskal: Pajak dan Subsidi

Masalah-masalah seperti apa saja yang membutuhkan solusi berupa instrumen ekonomi pemerintah? Ada setidaknya empat kondisi umum.



- Pertama, untuk memenuhi fungsi atau tujuan kebijakan publik yang membutuhkan belanja negara, misalnya di sektor infrastruktur, pendidikan, atau kesehatan. Ini dilakukan dengan meningkatkan pendapatan pemerintah yang kemudian dialokasikan melalui belanja kementerian/lembaga;
- Kedua, untuk mengoreksi kegagalan pasar berupa eksternalitas negatif atau positif yang membuat surplus sosial tidak pada titik optimal (lihat Bab 1). Dalam kondisi seperti ini, instrumen ekonomi dapat digunakan sebagai disinsentif seperti cukai rokok<sup>3</sup>, maupun insentif seperti bantuan tunai bersyarat;
- Ketiga, untuk redistribusi pendapatan atau kesejahteraan melalui pajak dan subsidi. Misalnya melalui pajak pendapatan yang bersifat progresif; dan
- Keempat, kebijakan fiskal untuk alokasi dan stabilisasi, khususnya dalam konteks krisis ekonomi, termasuk yang terjadi selama pandemi COVID-19 tahun 2020.

Pada bagian ini, Anda akan mengenal sedikit lebih jauh mengenai pajak dan subsidi sebagai instrumen fiskal.

### 1.A. Pajak

Indonesia adalah salah satu negara dengan rasio pajak terhadap ukuran ekonomi yang cukup rendah, yaitu 11 persen. Angka ini mengukur seberapa banyak dari total aktivitas ekonomi yang masuk ke kantong pemerintah melalui pajak, yang jauh lebih rendah dari rata-rata global 30 persen untuk ekonomi sebesar Indonesia. Padahal, pendapatan pemerintah dibutuhkan untuk mencapai berbagai target pembangunan melalui belanja negara, seperti target pendidikan, kesehatan, infrastruktur, maupun penurunan emisi karbon. Dalam hal ini, pajak memainkan fungsi anggaran. Selain itu, pajak juga dapat berfungsi untuk mengatasi inflasi dan mengatur stabilitas. Misalnya, dengan mengatur jumlah uang yang beredar.

<sup>3</sup> disebut juga sebagai *Pigouvian tax*

Di luar tujuan umum berupa tujuan anggaran/pendapatan dan tujuan stabilitas, pajak memiliki dua tujuan khusus yang akan menjadi fokus *handbook* ini:

| Tujuan efisiensi:                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                            | Tujuan kesetaraan ( <i>equity</i> ):                                                                                                                                                                                                                                                     |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p><b>Pajak dapat mengoreksi kegagalan pasar yang berupa eksternalitas negatif sehingga mendorong surplus sosial pada level optimal. Pajak dengan tujuan ini sering juga disebut sebagai <i>Pigouvian tax</i>.</b></p> <p><i>Contoh: Pajak karbon yang dikenakan terhadap sektor industri yang menyebabkan polusi udara dapat mengurangi eksternalitas negatif berupa dampak kerusakan lingkungan dan kesehatan paru-paru masyarakat yang tinggal di sekitar pabrik.</i></p> | <p><b>Pajak sebagai alat redistribusi kekayaan dan mengurangi kesenjangan ekonomi</b></p> <p><i>Contoh: Pajak penghasilan progresif, di mana individu dengan pendapatan Rp 20.000.000/bulan harus membayar pajak lebih besar dari individu dengan pendapatan Rp 5.000.000/bulan.</i></p> |

Kadang, kedua tujuan itu dapat dicapai sekaligus melalui kebijakan pajak yang sama. Namun, terkadang butuh dua instrumen pajak berbeda. Perlu diingat dalam kondisi ekuilibrium, ilmu ekonomi melihat pajak sebagai suatu bentuk ‘distorsi’ yang menyebabkan pasar tidak efisien. Misalnya, pajak penghasilan dapat mendistorsi insentif untuk bekerja, sementara pajak korporasi dapat mendistorsi keputusan investasi. Meski demikian, distorsi tersebut dapat dibenarkan dengan tujuan kebijakan publik yang jelas, seperti redistribusi kekayaan, sehingga dalam mempertimbangkan penggunaan instrumen pajak Anda harus mengidentifikasi tujuan tersebut terlebih dahulu untuk memperhitungkan dampak turunan lainnya.

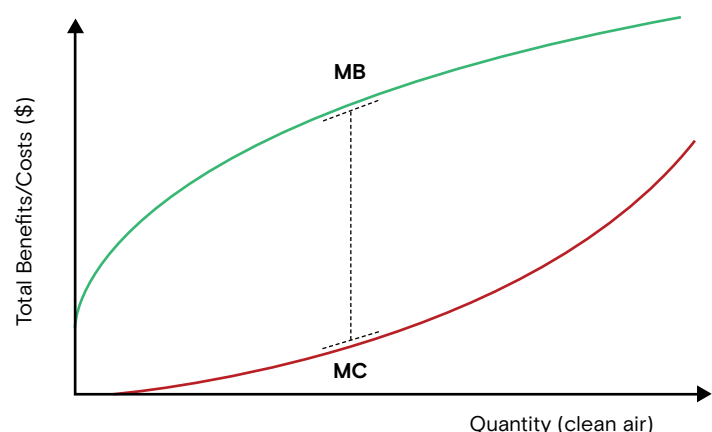
| Jenis-Jenis Pajak dan Cukai di Indonesia                                                                                                                                     |                                                                                                      |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Pusat                                                                                                                                                                        | Daerah                                                                                               |
| Pajak penghasilan<br>Pajak pertambahan nilai<br>Pajak penjualan atas barang mewah<br>Cukai alkohol<br>Cukai rokok<br>Cukai plastik<br>Bea materai<br>Pajak bumi dan bangunan | Bea balik nama kendaraan bermotor<br>Pajak hotel, restoran, hiburan<br>Pajak parkir<br>Pajak reklame |

Yang mana di antara jenis-jenis pajak di atas yang sudah pernah Anda dengar? Sekarang, Anda sudah mengetahui bahwa pajak dapat memiliki dua tujuan khusus, yaitu ‘koreksi’ terhadap kegagalan pasar dan redistribusi kekayaan. Dalam latihan berikut, silakan daftar jenis-jenis pajak yang Anda ketahui—termasuk dari daftar di atas—dan identifikasi tujuan pajak tersebut! Jika berlaku, jelaskan juga kegagalan pasar seperti apa yang dikoreksi oleh pajak tersebut!

| Jenis Pajak                           | Tujuan pajak<br>(Efisiensi/Equity/Keduanya?)                                                                        | Kegagalan pasar apa yang dikoreksi dan alasannya                                                   |
|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Contoh: Pajak (cukai) kantung plastik | Contoh: Efisiensi. Pengenaan pajak diharapkan menjadi disinsentif bagi masyarakat untuk menggunakan kantung plastik | Contoh: Eksternalitas negatif. Sampah kantung plastik sudah terlalu banyak dan merusak lingkungan. |
|                                       |                                                                                                                     |                                                                                                    |
|                                       |                                                                                                                     |                                                                                                    |
|                                       |                                                                                                                     |                                                                                                    |

Pajak memiliki tujuan koreksi eksternalitas negatif disebut sebagai ‘cukai’ atau *Pigouvian tax*. Pada studi kasus Bab 2, sudah dibahas tentang pembangkit listrik batu bara yang menciptakan eksternalitas negatif berupa polusi udara dan mengakibatkan dampak kesehatan serta lingkungan. Sebagai contoh, masalah pajak dapat digunakan untuk menginternalisasi ‘biaya sosial’ yang sebelumnya ditanggung masyarakat dan tidak terlibat langsung dalam kegiatan ekonomi, menjadi ditanggung produsen maupun konsumen barang tersebut. Suatu *Pigouvian tax* bersifat optimal ketika besarnya pajak tersebut membuat ‘biaya marginal’ (*marginal cost*) dari suatu kegiatan ekonomi sama dengan ‘manfaat marginal’ (*marginal benefit*) dari barang atau kegiatan ekonomi tersebut. Misalnya, kita dapat mengestimasi besarnya *Pigouvian tax* sehingga besarnya manfaat dari listrik yang dapat digunakan dari pembangkit listrik batubara dihargai sebanding dengan biaya kesehatan dan lingkungan yang harus ditanggung oleh masyarakat.

**Grafik 5.**  
*Pigouvian tax* membuat biaya marginal (MC) sama dengan manfaat marginal (MB)



Tabel berikut memberikan beberapa contoh penggunaan cukai (*Pigouvian tax*) untuk mengoreksi eksternalitas negatif di beberapa negara:

| Nama cukai ( <i>Pigouvian tax</i> ) | Deskripsi                                                    | Dampak                                                                                 |
|-------------------------------------|--------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Cukai alkohol</b>                | Cukai minuman alkohol di AS sebesar rata-rata 7,25 persen    | Kenaikan harga sebesar 10 persen dapat mengurangi tingkat kematian sebesar 9-25 persen |
| <b>Cukai karbon</b>                 | Swedia menerapkan cukai karbon sebesar 139 dollar AS per ton | Emisi karbon berkurang 25 persen sejak penerapan di tahun 1991                         |
| <b>Cukai plastik</b>                | Cukai plastik di Inggris raya sebesar USD 7 sen              | Penurunan penggunaan kantong plastik sebesar 83 persen                                 |

Namun, dalam implementasinya terdapat tantangan untuk menentukan *Pigouvian tax* yang optimal:

1. Variasi konsumen yang tinggi
2. Sulitnya menghitung nilai eksternalitas
3. Batasan-batasan dalam memperkenalkan cukai

Selain untuk tujuan efisiensi, pajak juga dapat digunakan untuk distribusi pendapatan dan kekayaan, sekaligus untuk pendapatan negara. Untuk tujuan-tujuan ini, ada beberapa pertanyaan yang perlu dipertimbangkan:

1. **Progresif atau regresif:** bagaimana suatu pajak berdampak pada masing-masing kelas pendapatan tertentu. Contohnya, pajak barang mewah bersifat progresif.
2. **Dampak substitusi dari pajak:** ketika otoritas memberlakukan pajak terhadap suatu barang, apa opsi barang substitusi yang menggantikan barang tersebut?
3. **Sensitivitas publik terhadap harga** di jenis barang tertentu (juga disebut sebagai elastisitas). Misalnya, cukai plastik memiliki elastisitas yang tinggi dibandingkan cukai rokok.
4. **Spillover effects**, yaitu dampak tambahan dari kebijakan pajak di luar tujuan awal.



#### LIMA HAL YANG PERLU DIPERHATIKAN DALAM MENDESAIN PAJAK YANG OPTIMAL

1. Pajak lebih tinggi pada barang yang lebih banyak dikonsumsi oleh orang berpendapatan tinggi
2. Pajak lebih rendah dikenakan kepada barang yang bersifat substitusi terhadap pilihan
3. Pajak pada barang yang distorsinya rendah
4. Pajak lebih rendah pada barang yang eksternalitas negatifnya rendah
5. Pajak lebih besar dikenakan pada barang/individu yang menimbulkan biaya marginal sosial terbesar

## 1.B. Subsidi

Jika pajak digunakan untuk mengoreksi eksternalitas negatif, subsidi dapat digunakan untuk mengoreksi eksternalitas positif. Sebagai salah satu jenis belanja pemerintah, subsidi memiliki fungsi memberikan insentif bagi pelaku aktivitas ekonomi untuk mendorong kegiatan ekonomi yang memiliki eksternalitas positif. Subsidi dengan tujuan ini bisa disebut juga sebagai *Pigouvian subsidy*.

Salah satu contoh barang dengan eksternalitas positif adalah pendidikan. Ketika seseorang mengenyam pendidikan, manfaatnya bisa dinikmati masyarakat sekitar—tidak hanya pelajar yang bersangkutan. Oleh karena itu, apabila pemerintah ingin meningkatkan partisipasi bersekolah, salah satu caranya bisa dengan memberikan subsidi bantuan sosial dengan syarat terdaftar ke sekolah.

Pada saat yang sama, subsidi juga bisa bertujuan untuk redistribusi kesejahteraan atau melindungi sektor tertentu. Contohnya, pemerintah dapat memberikan keringanan tagihan listrik untuk pelanggan dengan kuota listrik 450 VA dan 900 VA dalam kondisi tertentu. Artinya pemerintah memberikan subsidi listrik bagi masyarakat berpenghasilan rendah, untuk menjaga daya beli masyarakat seperti ditengah krisis karena pandemi COVID-19 di tahun 2020.

Subsidi dapat dilakukan secara langsung melalui bantuan sosial bersyarat, subsidi harga, maupun subsidi non-harga. Pada umumnya, dampak subsidi secara langsung adalah kepada konsumen dan produsen barang tersebut. Namun, *Pigouvian subsidies* akan memiliki dampak positif tidak langsung secara lebih luas.

| Bantuan sosial bersyarat<br>(conditional cash transfer)                                                                                                                                                                                                | Subsidi Harga                                                                                                                                                                          | Subsidi Non-Harga                                                                                                                                                                                                                             |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Bantuan langsung yang diberikan pemerintah untuk mendorong perilaku tertentu yang memiliki manfaat sosial luas.<br><br><i>Contoh: program keluarga harapan yang mendorong keluarga prasejahtera untuk menggunakan layanan kesehatan dan pendidikan</i> | Subsidi harga bertujuan untuk menurunkan harga barang sehingga dapat dikonsumsi oleh segmen masyarakat yang lebih luas.<br><br><i>Contoh: subsidi harga tiket transportasi publik.</i> | Subsidi non-harga bertujuan menurunkan biaya pokok produksi yang diharapkan menurunkan harga konsumen.<br><br><i>Contoh: pemberian subsidi produksi untuk mendorong perluasan produksi pertanian dan mencapai swasembada produksi pangan.</i> |

## 1.C. Belanja Pemerintah

Terakhir, kebijakan fiskal dapat berupa alokasi belanja pemerintah dan stabilisasi. Kebijakan belanja adalah instrumen yang dimiliki pemerintah untuk mempengaruhi ekonomi dengan cara mengalokasikan sumber daya yang ada kepada sektor-sektor dan kegiatan yang dituju dan disepakati oleh pemerintah eksekutif dan legislatif. Salah satu dokumen yang dapat dijadikan acuan adalah

rencana pembangunan yang ditentukan setiap tahun (RKP – Rencana Kerja Pemerintah), setiap lima tahun (RPJMN – Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional), dan setiap 20 tahun (RPJPN – Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional).

Terdapat beberapa prinsip utama dalam kegiatan belanja pemerintah:

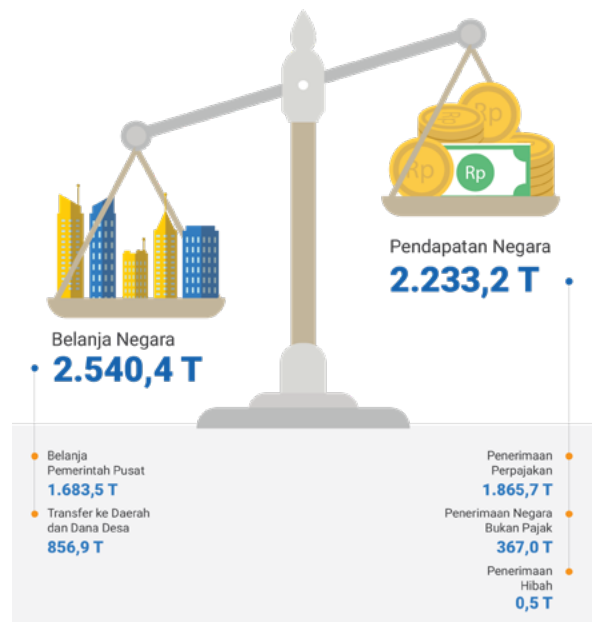
| Aspek                   | Prinsip                                                                                  | Contoh                                                                                                                                                                                   |
|-------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Aspek Fungsi</b>     | Penyediaan barang publik                                                                 | Alokasi belanja untuk membangun akses, fasilitas pendidikan, atau fasilitas kesehatan                                                                                                    |
|                         | Jaminan sosial yang inklusif dan melindungi masyarakat rentan serta berpendapatan rendah | Alokasi sumber daya untuk menyediakan jaminan kesehatan nasional (BPJS)                                                                                                                  |
|                         | Konsiderasi efek pengganda ( <i>multiplier effect</i> ) dan nilai manfaat                | Kenaikan belanja pemerintah menyebabkan peningkatan pendapatan, kemudian meningkatkan konsumsi, yang selanjutnya meningkatkan pendapatan, kemudian meningkatkan konsumsi dan seterusnya. |
| <b>Aspek Non-Fungsi</b> | Efisiensi                                                                                | Memastikan efisiensi dalam belanja                                                                                                                                                       |
|                         | Terarah dan terkendali                                                                   | Belanja berdasarkan tujuan dan melalui proses <i>tracking</i> yang jelas                                                                                                                 |
|                         | Mengutamakan produksi dalam negeri                                                       | Melakukan pengadaan dengan mengutamakan produk buatan Indonesia                                                                                                                          |

Pemerintah memiliki sumber daya finansial yang terbatas, sehingga dalam mencapai tujuan pembangunan dihadapkan pada pilihan-pilihan komposisi belanja. Terdapat beberapa jenis belanja pemerintah:

|                                                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Belanja Barang &amp; Jasa</b><br><i>Contoh: Pembelian barang atau jasa habis pakai untuk aktivitas pemerintahan, seperti perlengkapan kantor, tenaga ahli, dan sebagainya</i> | <b>Belanja Pegawai</b><br><i>Contoh: Gaji PNS, Tunjangan, serta jenis-jenis kompensasi pegawai publik lainnya</i>                                         |
| <b>Belanja Modal</b><br><i>Contoh: Pembelian aset, biaya pengadaan barang atau jasa seperti pengadaan mesin dan alat berat, tanah, atau jasa renovasi ruangan atau gedung.</i>   | <b>Belanja Sosial, Subsidi, dan Hibah</b><br><i>Contoh: Subsidi BBM, harga bahan pokok, biaya kesehatan, penyediaan rumah</i>                             |
| <b>Belanja Pokok Utang</b><br><i>Contoh: Pembayaran pokok utang dalam negeri maupun luar negeri</i>                                                                              | <b>Belanja Lain-Lain</b> (yang bersifat mendesak dan tidak dapat diprediksi sebelumnya)<br><i>Contoh: Upaya stabilisasi ketika terjadi krisis ekonomi</i> |

Dalam konteks krisis seperti pada periode pandemi COVID-19 di tahun 2020, pemerintah melakukan cukup banyak realokasi belanja sebagai bagian dari paket stimulus fiskal penanganan dampak COVID-19. Untuk mengakomodasi kenaikan belanja di bidang kesehatan, perlindungan sosial, serta dunia usaha, pemerintah perlu mengurangi belanja sektor lain, seperti infrastruktur. Inilah yang dinamakan realokasi, artinya Pemerintah mengatur ulang alokasi pengeluarannya.

Setiap tahun, pemerintah menerbitkan dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang mencakup rencana keuangan tahunan pemerintah yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Saat ini, postur APBN 2021 adalah sebagai berikut. Jika teman-teman tertarik untuk mengetahui lebih lanjut, silakan cek website [kemenkeu.go.id/media/16835/informasi-apbn-2021.pdf](https://kemenkeu.go.id/media/16835/informasi-apbn-2021.pdf)



## Refleksi

Jika dikaitkan dengan permasalahan yang ingin Anda selesaikan di Bab 1, apakah menurut Anda Instrumen fiskal berupa pajak atau subsidi dapat menjadi solusi permasalahan Anda? Mengapa demikian?

| YA                                                                                                                | TIDAK |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|
| <p><b>Jika ya, menurut Anda apa bentuk instrumen fiskalnya? Pajak atau subsidi?</b></p>                           |       |
| <p><b>Jika tidak, mengapa menurut Anda instrumen fiskal tidak dapat menjadi solusi permasalahan tersebut?</b></p> |       |

Apakah sebelumnya sudah ada kebijakan publik berupa instrumen fiskal yang berupaya menyelesaikan permasalahan tersebut? Dengan melakukan analisis terhadap kebijakan-kebijakan sebelumnya, Anda juga dapat lebih memahami permasalahan yang ingin Anda selesaikan dengan lebih mendalam. Siapa saja pihak-pihak yang terdampak oleh instrumen ini? Memetakan pihak-pihak terdampak dapat membantu Anda untuk kemudian menganalisis, apakah kebijakan tersebut sudah optimal dalam mengoreksi pasar.

| Instrumen fiskal yang sudah ada dan implementasinya                                                                                                                  | Pihak-pihak yang terdampak                                                                                                                                        | Evaluasi implementasi di lapangan                                                                                                                                              |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Contoh: Rencana cukai kantong plastik dengan tarif Rp 30.000 per kg, tapi belum diimplementasikan. Hanya berlaku untuk plastik yang tidak dapat didaur ulang.</i> | <i>Contoh: 1. Masyarakat umum (berdasarkan riset oleh institusi XYZ, kenaikan tersebut dianggap tidak signifikan untuk menghentikan penggunaan plastik). 2...</i> | <i>Contoh: Dampak dari pengenaan cukai ini terhadap naik/turunnya jumlah sampah plastik belum tersedia sehingga belum dapat dinilai efektivitasnya dalam mengoreksi pasar.</i> |
|                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                   |                                                                                                                                                                                |

## STUDI KASUS

# Cukai Minuman Berpemanis Untuk Mengatasi Diabetes



Pada tahun 2018, tercatat 35,4 persen penduduk dewasa di Indonesia mengalami obesitas. Obesitas pada dapat meningkatkan risiko seseorang terserang Penyakit Tidak Menular (PTM), terutama diabetes. Maka tidak heran apabila penderita diabetes di Indonesia meningkat sama pesatnya hingga menduduki peringkat tujuh dunia. Dampak obesitas dan diabetes terhadap output Indonesia, dilihat dari turunnya produktivitas dan biaya yang keluar untuk pengobatan, diestimasi mencapai Rp 100 triliun per tahun. Kerugian yang lebih faktual akibat kondisi tersebut dirasakan oleh BPJS Kesehatan yang pada tahun 2018 saja mengeluarkan Rp 20 triliun atau sekitar 20 persen dari total pembiayaan BPJS Kesehatan untuk diabetes.

Diabetes merupakan penyebab kematian tertinggi ketiga di Indonesia. Posisi puncak diduduki oleh penyakit jantung koroner yang juga merupakan komplikasi utama dari diabetes. Secara ekonomi, diabetes menjadi beban berat bagi BPJS Kesehatan maupun pada output perekonomian secara nasional. Ironisnya, dengan penderita diabetes yang terus meningkat dan berbagai kerugian yang mengikutinya, Indonesia masih belum memiliki kebijakan operasional maupun strategis untuk mengatasi diabetes.

Meskipun belum memiliki kebijakan operasional dan strategis, Indonesia sebenarnya sudah menjalankan program GERMAS sejak tahun 2014. Program ini bertujuan untuk menekan risiko PTM yang disebabkan oleh gaya hidup. Namun, Riset Kesehatan Dasar (Riskesdas) tahun 2018 mencatat, indikator-indikator dalam GERMAS tahun 2018 tidak menunjukkan perbaikan dibanding tahun 2014. Pada saat yang sama, pola konsumsi masyarakat justru memburuk dari sisi kesehatan. Dalam survei konsumsi rumah tangga yang dilakukan BPS tahun 2017, ditemukan bahwa konsumsi mingguan per kapita minuman berpemanis dan bersoda meningkat hingga 16 kali lipat dalam rentang waktu lima tahun.

Melihat permasalahan diabetes ini, Kementerian Keuangan memiliki ide lain untuk mengatasinya melalui cukai. Penerapan cukai diharapkan dapat menurunkan konsumsi minuman berpemanis dan bersoda sehingga risiko masyarakat terserang diabetes juga ikut turun. Kebijakan cukai ini seakan solusi 'setali tiga uang' karena selain menurunkan risiko diabetes, secara bersamaan juga berpotensi meningkatkan pendapatan negara. Selain itu, kebijakan cukai atas minuman berpemanis juga sudah dilakukan oleh banyak negara lain seperti Hungaria, Meksiko, Thailand, Malaysia, dan Filipina sehingga Indonesia memiliki patokan apabila serius dalam menerapkannya.

Hungaria dan Meksiko merupakan dua negara yang dinilai sukses dalam menerapkan cukai untuk menurunkan risiko diabetes. Sejak tahun 2011, Hungaria sudah menerapkan cukai untuk minuman berpemanis sebesar 5–7 persen per liter. Setelah dampak dan manfaatnya dievaluasi tahun 2017 lalu, melalui *Health Equity Pilot Project (HEPP)*, kebijakan tersebut menjadi contoh untuk diterapkan di seluruh Uni Eropa karena sukses menurunkan konsumsi minuman berpemanis. Meksiko juga memiliki cerita yang sama pasca penerapan pajak 1 peso per liter. Penerapan pajak terhadap minuman berpemanis kini juga sudah mulai diterapkan oleh negara-negara di Asia. Terbaru, Malaysia sudah menetapkan pajak sebesar 40 sen (sekitar Rp 1.300) untuk setiap liter minuman dengan pemanis lebih dari lima gram.

## Sugary beverage taxes around the world

### COOK COUNTY, ILLINOIS

County that includes Chicago. Implemented a soda tax in August 2017. Repealed it two months later.

### DENMARK

Began taxing sugary beverages in the 1930s, but had fully repealed the tax by 2014.

### PHILIPPINES

Taxes beverages sweeter sugar or artificial sweetener with an exemption for sweetened instant coffee

### BERKELEY, CA

Became the first US city to implement a sugary beverage tax in March 2015.

### MEXICO

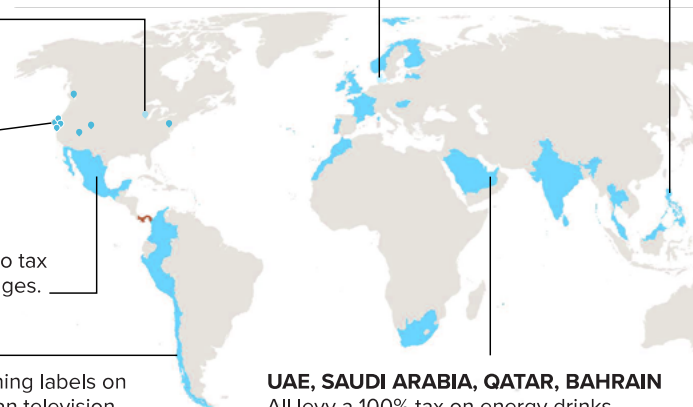
In 2014 became the first country in the Americas to tax sugar-sweetened beverages.

### CHILE

Recent laws require warning labels on sugary beverages and ban television

### UAE, SAUDI ARABIA, QATAR, BAHRAIN

All levy a 100% tax on energy drinks,



Sumber: Global Food Research Program UNC, F.J. Chaloupka Et Al / AR Public Health 2019, Reporting by G. Miller

Di sisi lain, penting pula untuk dipahami penurunan konsumsi minuman berpemanis dan bersoda sebagai akibat penerapan cukai akan mengganggu kinerja industri makanan dan minuman (mamin). Sampai tahun 2018, sektor industri pengolahan masih menjadi kontributor terbesar terhadap PDB nasional. Artinya, tumbuh dan melambatnya industri akan berimbas lebih besar pada pertumbuhan ekonomi nasional dibandingkan sektor-sektor lain. Ini menjadi tantangan tersendiri bagi Kementerian Perindustrian sebagai regulator untuk mendorong agar pertumbuhan ekonomi tercapai sesuai target. Berbagai insentif dan promosi dilakukan bersamaan dengan kemudahan perizinan. Termasuk diantaranya adalah usaha-usaha untuk meningkatkan konsumsi masyarakat.

Ide penerapan cukai pada minuman berpemanis oleh Kementerian Keuangan tentu kontradiktif dengan kepentingan Kementerian Perindustrian. Wacana serupa pernah keluar akhir tahun 2017. Namun, Kementerian Perindustrian secara terbuka menyampaikan keberatannya. Dampak penerapan cukai yang akan meningkatkan harga produk dan menurunkan konsumsi minuman berpemanis ini, menurut Kementerian Perindustrian, akan memperlambat pertumbuhan industri yang berdampak ke ekonomi. Hal ini dikarenakan industri mamin merupakan kontributor terbesar sektor industri non-migas yaitu sebesar 35,5 persen. Industri secara umum juga berkontribusi 22 persen dan yang terbesar terhadap total PDB Indonesia.

Performa industri non-migas sendiri tidak terlalu baik sejak tahun 2016. Pertumbuhannya lebih rendah dibandingkan pertumbuhan ekonomi nasional. Salah penyebabnya adalah perlambatan pertumbuhan industri mamin sehingga pertumbuhan industri secara total tidak mencapai target. Menurut Asosiasi Industri Minuman Ringan (Aserim), pengenaan cukai akan semakin memperparah penjualan yang selama ini sudah loyo. Pada gilirannya, menurut Aserim, cukai justru hanya akan berdampak negatif pada pertumbuhan ekonomi dan penyerapan tenaga kerja. Para pengusaha mempertanyakan tujuan jelas dari kebijakan cukai ini karena jika ingin menurunkan tingkat diabetes, nyatanya belum ada bukti bahwa cukai berkontribusi pada penurunan PTM. Pun apabila bertujuan meningkatkan pendapatan negara, ancaman turunnya pendapatan masyarakat kecil dan menengah lebih tinggi dan nyata. Faktanya, lebih dari 60 persen distribusi minuman berpemanis dilakukan di pasar tradisional. Hal tersebut mengindikasikan minuman berpemanis lebih banyak dikonsumsi oleh masyarakat berpendapatan rendah dan menengah ke bawah yang rentan terhadap kenaikan harga.

Penerapan cukai diprediksi akan membuat harga minuman manis naik antara 30–40%. Selain mempengaruhi tingkat inflasi, rentetan dampaknya akan menjalar dari produksi, distribusi, hingga konsumsi yang turun. Turunnya penjualan akan memaksa perusahaan melakukan efisiensi karyawan atau Pemutusan Hubungan Kerja (PHK). Dampak dari risiko terburuk apabila kebijakan cukai tidak tepat menyerang sumber masalah adalah naiknya tingkat inflasi dan pengangguran. Oleh karena itu, dari kelompok Gabungan Pengusaha Makanan dan Minuman Indonesia (GAPMMI) menyarankan agar tidak perlu tergesa-gesa dikenakan cukai. GAPMMI memberikan alternatif solusi untuk mengatasi PTM melalui edukasi serta reformulasi produk menyesuaikan tren PTM serta penggunaan alternatif pemanis yang lebih baik.

## Latihan: Analisa Studi Kasus

1. Menurut Anda, kegagalan pasar apa yang terjadi dalam kasus di atas?

|  |
|--|
|  |
|--|

2. Siapa saja pembuat kebijakan dan kelompok yang terdampak serta bagaimana posisi mereka terhadap ide kebijakan Cukai Minuman Berpemanis?

| Pihak-pihak yang terlibat & kelompok yang terdampak: | Sikap terhadap ide kebijakan Cukai Minuman Berpemanis: |
|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
|                                                      |                                                        |
|                                                      |                                                        |
|                                                      |                                                        |
|                                                      |                                                        |
|                                                      |                                                        |

3. Instrumen kebijakan fiskal yang seperti apakah yang menurut Anda sesuai untuk menanggapi permasalahan tersebut?

|  |
|--|
|  |
|--|

Sebelum memulai bagian berikut, Anda disarankan untuk **menonton video berjudul “Merancang Solusi: Instrumen Regulasi”** yang ada di halaman YouTube Think Policy agar Anda dapat lebih mudah mengikuti bab ini.

## 2. Instrumen Regulasi dan Hukum Tata Negara

Istilah regulasi mempunyai makna yang luas, yaitu pengaturan oleh lembaga yang mempunyai otoritas mengatur. Negara seringkali memuat solusi kebijakan publik dalam bentuk regulasi, dengan cara mengatur kewajiban, kebolehan, atau larangan bagi pihak yang dituju, termasuk melalui sanksi bagi siapapun yang melanggar kewajiban ataupun melakukan hal yang dilarang.



Indonesia adalah negara yang menganut sistem hukum *civil law* atau Eropa kontinental. Salah satu karakteristik dari sistem hukum ini adalah penggunaan hukum tertulis berbentuk peraturan yang bersifat mengatur (*regeling*) sebagai sumber hukum utama. Peraturan terbagi menjadi dua kategori yakni peraturan perundang-undangan (*regel*) dan peraturan kebijakan (*beleidsregel*). Secara prinsip, ketika suatu peraturan perundang-undangan telah resmi berlaku maka setiap orang dianggap tahu (*presumption iures de iure*) dan ketidaktahuan seseorang tidak dapat membebaskannya dari tuntutan hukum (asas fiksi hukum). Selain peraturan, di Indonesia dikenal juga Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat penetapan (*beschikking*).

| Sifat                     | Peraturan                                                                                                                                                                                                                       | Keputusan/Penetapan                                                                                                                                                                    |
|---------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Siapa yang dituju?</b> | <b>Umum:</b> Orang banyak atau bukan pihak tertentu. Misalnya, “Barangsiapa...”, “Setiap orang...”, “Pemerintah Daerah...”, “Pemegang Izin...”                                                                                  | <b>Individual:</b> Ditujukan untuk pihak tertentu. Misalnya, “Budi, WNI dengan NIK 3174...”, “Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta...”, “PT XYZ Sejahtera...”                        |
| <b>Apa yang diatur?</b>   | <b>Abstrak:</b> Perbuatan yang tidak konkret. Misalnya, “...membuang limbah”, “...membangun bangunan”                                                                                                                           | <b>Konkret:</b> Perbuatan tertentu yang nyata dan konkret. Misalnya, “...membuang limbah X dengan kapasitas Y di lokasi Z”, “...membangun bangunan A dengan spesifikasi B di lokasi C” |
| <b>Keberlakuannya?</b>    | <b>Terus-Menerus:</b> Berlaku terus-menerus hingga peraturan tersebut atau ketentuan di dalamnya dicabut atau diganti. Misalnya, larangan mengelola limbah B3 tanpa izin, atau kewajiban pengusaha memberi cuti kepada pekerja. | <b>Final:</b> Berlaku hanya satu kali dan setelah itu selesai, bersifat menetapkan. Misalnya, penetapan pengangkatan pegawai, atau penetapan status darurat wabah.                     |

## Grafik 6. Beberapa Bentuk Instrumen Regulasi di Indonesia



Regulasi harus dilihat melalui perspektif kebijakan publik. Pembuatan kebijakan dalam bentuk regulasi harus memperhatikan keberadaan **underlying policies** dan **evidence**, serta harus ada **analisis aktor** dan **analisis dampak**. Maka dari itu, salah satu metode yang dapat digunakan dalam pembentukan regulasi adalah *regulatory impact analysis* atau *regulatory impact assessment (RIA)*.



### SEKILAS MENGENAI *REGULATORY IMPACT ANALYSIS* ATAU *REGULATORY IMPACT ASSESSMENT (RIA)*

Metode RIA merupakan salah satu cara yang banyak digunakan untuk mengkaji permasalahan dan kebutuhan terhadap suatu regulasi, menghitung untung ruginya, dan mempertimbangkan berbagai alternatif solusi atas masalah yang diidentifikasi. Dalam metode RIA, konsultasi dengan berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*) merupakan bagian yang vital dari metode ini.

Baca lebih lanjut mengenai RIA di sini: <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/buildinganinstitutionalframeworkforregulatoryimpactanalysisriaguidanceforpolicymakers.htm>

Dalam menyusun instrumen regulasi untuk menjawab permasalahan publik, bisa jadi dibutuhkan beberapa bentuk regulasi. Bentuk regulasi yang dipilih merupakan bagian dari strategi untuk menjawab permasalahan tersebut. Sebagai contoh, Anda ingin agar calon Ayah di Indonesia mendapat hak cuti melahirkan. Agar aspirasi Anda bisa terwujud, maka Anda perlu mengidentifikasi pihak-pihak yang berperan mengatur kebijakan ini dan instrumen regulasi dalam bentuk apa yang memiliki kekuatan untuk mengatur hal ini. Karena berkaitan dengan cuti, maka tentu peraturan harus menysasar ke perusahaan. Oleh karena itu, kebijakan cuti melahirkan untuk ayah perlu masuk ke UU Ketenagakerjaan, Peraturan Daerah, dan kebijakan perusahaan.

Lantas, bagaimana dengan permasalahan publik yang ingin Anda selesaikan? Bentuk regulasi seperti apa yang sebaiknya dibuat untuk menjawab permasalahan tersebut? Sebelum Anda mengenal lebih dalam mengenai bentuk-bentuk regulasi di Indonesia yang diatur dalam Peraturan Perundang-Undangan, mari coba terlebih dahulu latihan berikut.

Permasalahan publik yang ingin diselesaikan:

Apakah sudah ada regulasi dari pemerintah yang berusaha untuk menyelesaikan permasalahan ini?

| Apa jenis regulasinya? (Peraturan/<br>Penetapan) | Apa bentuk produknya?<br>(Contoh: Peraturan Daerah, UU,<br>Peraturan Menteri) | Bagaimana evaluasi dari regulasi ini?<br>(Sertakan bukti – misalnya, publikasi<br>mengenai analisis dampak dari<br>lembaga kajian tertentu) |
|--------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1.                                               |                                                                               |                                                                                                                                             |
| 2.                                               |                                                                               |                                                                                                                                             |
| 3.                                               |                                                                               |                                                                                                                                             |

Pihak-pihak yang sudah terlibat maupun perlu terlibat dalam permasalahan ini:

|     |     |     |
|-----|-----|-----|
| 1.  | 2.  | 3.  |
| 4.  | 5.  | 6.  |
| 7.  | 8.  | 9.  |
| 10. | 11. | 12. |

Dengan mempertimbangkan pihak-pihak yang terlibat dalam permasalahan Anda, dan evaluasi dari regulasi-regulasi yang sudah ada sebelumnya, apakah Anda memiliki ide kasar untuk regulasi yang lebih baik? Silakan tulis terlebih dahulu ide-ide Anda.

|  |  |  |
|--|--|--|
|  |  |  |
|--|--|--|

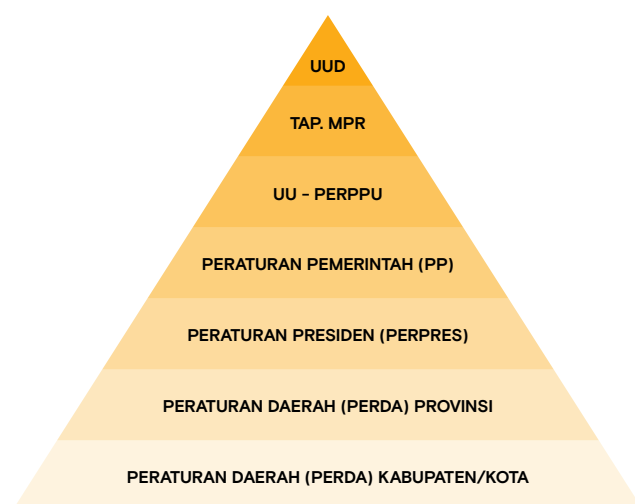
Dengan latihan di atas, semoga Anda sudah mendapat gambaran sederhana mengenai ide regulasi yang sesuai untuk menjawab permasalahan. Di bagian selanjutnya, Anda akan mengenal lebih dalam mengenai Peraturan Perundang-Undangan, Peraturan Kebijakan, dan Keputusan Tata Usaha Negara di Indonesia. Di akhir Bab, Anda akan dapat mengerucutkan kembali ide Anda—dan mengetahui tahapan yang perlu dilalui untuk mewujudkan ide Anda.

## 2.A. Peraturan Perundang-undangan

### Tata Urutan Peraturan Perundang-undangan

Indonesia mengenal tata urutan atau hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur di dalam Pasal 7 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Keberadaan tata urutan peraturan perundang-undangan berarti suatu peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan lain yang tingkatannya lebih tinggi. Suatu peraturan juga tidak dapat diubah atau dicabut melalui peraturan lain yang tingkatannya lebih rendah.

Apabila dikaitkan dengan konteks kewenangan, hal ini dapat disebabkan dua hal. Pertama, peraturan yang tingkatannya lebih rendah “bersumber” dari peraturan lain yang tingkatannya lebih tinggi. Kedua, peraturan yang tingkatannya lebih rendah dibentuk oleh lembaga yang mendapatkan kewenangan untuk membuat peraturan tersebut dari peraturan yang tingkatannya lebih tinggi. Anda dapat melihat dasar hukum pembuatan suatu peraturan dari bagian “Mengingat” di awal peraturan.



### Bentuk-Bentuk Peraturan Perundang-undangan

Perlu diingat bahwa ketentuan mengenai sanksi pidana hanya dapat dimuat di dalam UU dan Perda. Hal ini dikarenakan pembuatan UU dan Perda melibatkan lembaga perwakilan rakyat, sementara sanksi pidana bersifat membatasi hak asasi dan “menghukum”. Selain itu, walaupun bentuknya

“Ketetapan”, Ketetapan MPR diikutsertakan ke dalam hierarki peraturan perundang-undangan karena ada Ketetapan MPR yang masih berlaku.

## 1. Undang-Undang

Apabila Anda mengingat teori cabang-cabang kekuasaan di suatu negara, pada umumnya dikenal tiga cabang kekuasaan, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudisial. Kekuasaan legislatif adalah kekuasaan pembentukan undang-undang. Ada dua lembaga negara utama yang terlibat dalam proses legislasi, yaitu DPR dan pemerintah pusat. Selain itu, DPD dapat terlibat dalam proses legislasi apabila RUU berkaitan dengan daerah. Misalnya, hubungan pusat daerah, pengelolaan sumber daya).

Siapa saja pihak yang terlibat dalam proses legislasi di DPR dan di Pemerintah?

- Dalam proses perencanaan dan penyusunan, yang lebih aktif di DPR adalah **Badan Legislasi (Baleg)**.
- Pada tahap penyusunan dan pembahasan: **Komisi** atau **Panitia Khusus (Pansus)**.
- Di Pemerintah, dalam perencanaan, penyusunan, dan pembahasan yang dominan adalah **Kementerian Hukum dan HAM (Kemenkumham)**, terutama **Ditjen Peraturan Perundang-Undangan (Ditjen PP)**. Dalam Pembahasan, **kementerian teknis** akan ikut.
- Untuk berkoordinasi dengan Presiden langsung terkait isu tertentu, peran **Menteri Sekretaris Negara (Mensesneg)** sangat krusial.
- Dalam pengesahan (tanda tangan **Presiden**), **Mensesneg** (sampai batas tertentu, juga **Menkumham**).
- Terakhir, pengundangan adalah tugas dan fungsi **Kemenkumham, Ditjen PP**.

Proses pembuatan undang-undang mencakup 5 tahap berikut:

| Tahap               | Decision Makers                                            | Produk/Dokumen                                                     |
|---------------------|------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------|
| <b>Perencanaan</b>  | DPR dan Pemerintah                                         | Prolegnas (Program Legislasi Nasional, Prioritas Tahunan)          |
| <b>Penyusunan</b>   | DPR (Badan Legislasi/Komisi) atau Pemerintah (K/L terkait) | Naskah Akademik dan Rancangan UU                                   |
| <b>Pembahasan</b>   | DPR (Komisi/Pansus) dan Pemerintah (K/L terkait)           | Naskah Akademik dan Rancangan UU<br>Alat Pembahas: DIM, Output: UU |
| <b>Pengesahan</b>   | Presiden                                                   | UU yang sudah atau tidak ditandatangani                            |
| <b>Pengundangan</b> | Kementerian Hukum dan HAM (DJPP)                           | UU yang sudah bernomor dan diletakkan di LN dan TLN                |

## Grafik 7. Proses Legislasi RI



### Perencanaan: DPR dan Pemerintah

Produknya disebut Program Legislasi Nasional (Prolegnas) untuk 5 tahun dan Prioritas Tahunan untuk setiap tahunnya.

Prolegnas dibuat pada awal masa pemerintahan.

Prioritas Tahunan dibuat pada akhir tahun untuk tahun berikutnya, dikaitkan dengan perencanaan dan anggaran.

Dibuat oleh DPR (Baleg) dan Pemerintah (Ditjen PP Kemenkumham).

### Penyusunan: DPR (Badan Legislasi/Komisi) atau Pemerintah (K/L Terkait)

Penyusunan RUU harus beserta *policy paper*-nya, yang di Indonesia disebut "Naskah Akademik." Ada format baku Naskah Akademik dalam UU 12/2011.

Mengacu pada kesepakatan dalam Prioritas Tahunan, akan dilakukan oleh DPR atau Pemerintah.

Bila DPR: secara formal dilakukan oleh Baleg atau Komisi tertentu.

Dapurinya: Badan Keahlian DPR, bukan anggota DPR, tapi perancang peraturan, peneliti, sebagai ASN, yang mempunyai *skills*.

Bila Pemerintah: kementerian teknis. Biasanya akan ada perancang yang merupakan jabatan fungsional di bawah Ditjen PP Kemenkumham.

Bila Pemerintah sudah siap, akan mengirim surat ke DPR, disebut Surat Presiden (surpres). Sebaliknya, bila DPR sudah siap, ia juga akan mengirim surat kepada Pemerintah.

Setelah surat diterima, akan dibalas dengan siapa yang akan membahas (Kementerian/ Lembaga [K/L] mana atau Komisi mana) dan jadwal pembahasannya.

### Pembahasan: DPR (Komisi/Pansus) atau Pemerintah (K/L Terkait)

Dilakukan oleh Komisi atau Pansus. Keputusan diambil dalam Rapat Paripurna, kerap sudah dibahas dalam Badan Musyawarah.

Komisi/Pansus

Panitia Kerja (Panja)

Tim Perumus (Timus)

Tim Sinkronisasi (Timsin)

Kemudian dibawa ke Rapat Paripurna DPR, untuk mendengarkan Pandangan Umum Fraksi-Fraksi dan Pemerintah. Hanya *voting* bila ada pasal-pasal yang tidak bisa disepakati.

Komisi (Pandangan Mini Fraksi)

### Pengesahan: Presiden

Proses penandatanganan suatu RUU yang sudah "dikecek" di DPR (DPR + Presiden) oleh Presiden.

Lembaga penanggung jawab: Sekretariat Negara

Bila 30 hari tidak ditandatangani Presiden, otomatis diundangkan tanpa tanda tangan Presiden (dasar: Pasal 20 ayat (5) UUD 1945).

Contoh: UU MD3 2018.

### Pengundangan: Kementerian Hukum dan HAM (DJPP)

Proses pemberian nomor dan pengumuman secara resmi di Lembaran Negara (untuk UU-nya) dan Tambahan Lembaran Negara (untuk penjelasannya).

Dilakukan oleh Kemenkumham dan Ditjen PP.



## 2. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu)

- Dapat ditetapkan oleh Presiden apabila terdapat keadaan atau hal ihwal kegentingan yang memaksa.
- Harus mendapatkan persetujuan DPR dan apabila tidak mendapatkan persetujuan, Perppu tersebut harus dicabut.
- Perdebatan sering terjadi mengenai apakah suatu kondisi memenuhi “kriteria” hal ihwal kegentingan yang memaksa atau tidak.

*Contoh Perppu: Perppu 1/2016 (“Perppu Kebiri”), Perppu 1/2017 (Akses Informasi Keuangan untuk Kepentingan Perpajakan), dan Perppu 1/2020 yang dikeluarkan karena pandemi COVID-19.*

## 3. Peraturan Pemerintah (PP) dan Peraturan Presiden (Perpres)

- Turunan dari undang-undang yang sama-sama dibentuk oleh pemerintah dan pembentukannya dipimpin oleh Presiden.
- PP berisi materi untuk menjalankan UU atau kerap disebut peraturan pelaksanaan UU. Sementara itu, Perpres berisi materi yang diperintahkan oleh UU, materi untuk melaksanakan PP, atau materi untuk melaksanakan penyelenggaraan kekuasaan pemerintahan.
- Dari prosesnya, PP lebih besar karena melibatkan lintas K/L, sedangkan Perpres lebih didominasi Presiden, melalui Sekretariat Negara (Setneg) dan Sekretariat Kabinet (Setkab).
- Perencanaan penyusunan PP dan Perpres dilakukan melalui Program Penyusunan (Progsun) yang ditetapkan dengan Keputusan Presiden.
- Beberapa K/L yang terlibat dalam penyusunan PP dan Perpres adalah Setneg, kementerian teknis, Kemenkumham, Bappenas, dan Kantor Staf Presiden (KSP).

## 4. Peraturan Daerah Provinsi dan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota

- Sesuai pendekatan desentralisasi, Pemerintah Daerah (Pemda) Provinsi, Kabupaten, dan Kota di Indonesia merupakan daerah otonom yang mempunyai pemerintah daerahnya sendiri.
- Pemerintah daerah diberikan kewenangan oleh Pemerintah Pusat untuk mengatur urusan pemerintahan yang merupakan kewenangannya melalui peraturan di tingkat daerah.
- Pembagian urusan pemerintahan antara Pemerintah Pusat, Pemda Provinsi, dan Pemda Kabupaten/Kota dapat dilihat di dalam Lampiran UU Pemda (UU 23/2014 beserta perubahannya).
- Perda juga dapat berisikan penjabaran lebih lanjut atau pelaksanaan dari peraturan lain yang tingkatannya lebih tinggi.
- Pada dasarnya, proses pembentukannya sama dengan UU. Namun, ada di tingkat provinsi atau kabupaten/kota.
- Komisi di DPRD diberi nama dengan huruf dan bidang-bidangnya juga lebih kecil.
- Dari pihak Pemda, yang berperan serupa Kemenkumham biasanya Biro Hukum dari Sekretariat Daerah (Setda). Ada tenaga fungsional Perancang juga di daerah yang menginduk pada Kemenkumham.

## 5. Peraturan Lainnya

Berbagai jenis peraturan perundang-undangan lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi (delegasi) atau dibentuk berdasarkan kewenangan yang melekat kepada lembaganya (atribusi). (Pasal 8 UU 12/2011).

*Contoh: Peraturan MA, Peraturan MK, Peraturan Menteri, dsb.*

### 2.B. Peraturan Kebijakan

- Jenis instrumen atau produk hukum yang secara formal tidak masuk ke dalam lingkup “peraturan perundang-undangan” sebagaimana diatur dalam Pasal 7 dan 8 UU 12/2011, namun mempunyai sifat seperti peraturan.

*Contoh: Surat Edaran, Instruksi, Protokol, Kerangka Acuan, dsb.*

### 2.C. Keputusan Tata Usaha Negara

- Keputusan lembaga publik (Pemerintah atau Pejabat Tata Usaha Negara)
- Bersifat Konkrit Individual dan Final: ditujukan untuk satu individu atau perusahaan untuk langsung melakukan sesuatu atau menduduki jabatan tertentu.

*Misalnya: SK Pengangkatan Ketua MK, SK Menteri, Izin, dsb.*

## Refleksi

Kini Anda sudah mengetahui jenis-jenis regulasi yang ada di Indonesia. Berdasarkan informasi terbaru ini, apakah ide regulasi yang sebelumnya Anda tulis masih sesuai? Mari tuangkan ide Anda sebelumnya ke bentuk yang lebih detail.

**Ide regulasi:**

**Bentuk regulasi seperti apa yang akan membantu menyelesaikan permasalahan dengan optimal? Mengapa bentuk regulasi tersebut yang Anda pilih?**

*Contoh: UU, Peraturan Daerah*

**Agar regulasi ini dapat terwujud, siapa saja pihak-pihak yang perlu Anda libatkan dan yakinkan? Mengapa?**

Proses advokasi pembuatan instrumen regulasi bukanlah proses yang mudah dan cepat, realitanya akan memakan banyak waktu dan energi. Anda perlu ingat bahwa sangat mungkin Anda bukan satu-satunya orang yang memiliki kegelisahan terhadap masalah yang ingin Anda selesaikan. Oleh karena itu, dalam memperjuangkannya, penting juga mengidentifikasi pihak-pihak lain (komunitas sipil, organisasi nirlaba, institusi penelitian, dan sebagainya) yang dapat Anda ajak untuk bekerjasama.

## STUDI KASUS

# Penggunaan Metode Omnibus Law dalam Kaitannya dengan Peningkatan Investasi



Setelah dilantik pada tahun 2019, Presiden Joko Widodo menyampaikan gagasan tentang pembentukan *omnibus law* yang diharapkan dapat memangkas hambatan regulasi. Pemangkasan hambatan regulasi diyakini dapat memperbaiki iklim investasi di Indonesia, sehingga dapat menciptakan lapangan pekerjaan. Presiden menyampaikan, jika undang-undang yang dianggap mengandung kebijakan yang menghambat investasi harus dibahas satu per satu, proses pembahasannya paling tidak memakan waktu 50 tahun. Oleh karena itu, Pemerintah menggunakan metode *omnibus* dalam rangka mempersingkat waktu pembahasan tersebut. Dua *omnibus law* sudah disusun Pemerintah adalah UU Cipta Kerja dan RUU Ketentuan dan Fasilitas Perpajakan untuk Penguatan Ekonomi atau RUU Omnibus Perpajakan.

*Omnibus law* adalah suatu bentuk peraturan yang menggunakan metode pembentukan peraturan perundang-undangan secara khusus. Metode khusus tersebut ditempuh dengan cara menambah pengaturan baru, mengubah (mengamendemen), atau dapat pula mencabut sebagian atau keseluruhan dari beberapa peraturan sekaligus di dalam satu peraturan. Metode ini sudah lama diterapkan di negara-negara yang menganut sistem hukum *common law*. Namun, Indonesia menganut sistem hukum *civil law*. Dalam suatu *omnibus law* diatur mengenai “berbagai macam materi muatan, baik yang saling berkaitan langsung maupun tidak langsung, demi mencapai suatu tujuan tertentu.”

Kualitas regulasi di Indonesia dianggap masih buruk, dikarenakan adanya **hiper-regulasi**, peraturan yang multitafsir, tumpang tindih, dan kontradiktif. Buruknya kualitas berdampak negatif terhadap pertumbuhan ekonomi, serta investasi dan kemudahan berusaha. Berbagai masalah itu dinilai mampu diperbaiki melalui implementasi *omnibus law*. Selain itu, laporan *Global Competitiveness Index 2019* menempatkan Indonesia di peringkat 50 dari 141 negara, turun lima peringkat dari tahun sebelumnya. Salah satu komponen indeksnya adalah “*burden of government regulation*” yang melihat seberapa mudah pelaku bisnis memenuhi syarat administrasi publik, seperti perizinan, regulasi, dan pelaporan. Pada tahun 2019, Indonesia mengalami penurunan nilai dari tahun sebelumnya, yaitu dari 52,0 menjadi 50,8 dalam skala 0 – 100. Melalui *omnibus law*, Pemerintah berharap, persyaratan dan regulasi yang dianggap memberatkan pelaku bisnis dapat direvisi dalam waktu yang singkat.

Tujuan utama dari UU Cipta Kerja adalah penciptaan lapangan kerja melalui penyederhanaan hambatan-hambatan investasi, seperti proses perizinan yang berbelit. Namun, UU Cipta Kerja kerap ditentang oleh masyarakat. Kritik ini beredar karena pembahasannya yang tertutup, teknik penggunaan metode *omnibus* itu sendiri, kesulitan masyarakat untuk mengakses rancangan peraturan dan naskah akademiknya, serta peredaran isu-isu kebijakan kontroversial, misalnya terkait isu lingkungan hidup dan ketenagakerjaan.

Sementara itu, UU Omnibus Perpajakan diharapkan dapat membantu memperkuat perekonomian nasional melalui peningkatan pendanaan investasi, serta kebijakan yang menjamin keberlangsungan usaha dan mendorong kepatuhan wajib pajak secara sukarela. Untuk mencapai tujuan tersebut, Pemerintah diantaranya merencanakan kebijakan penurunan tarif pajak penghasilan badan, penghapusan pajak atas dividen, pengecualian pajak, serta pemberian fasilitas perpajakan.

## Latihan: Analisa Studi Kasus

1. Menurut Anda, apa permasalahan yang sebenarnya berusaha diselesaikan menggunakan UU Cipta Kerja?

2. Apa masalah yang sebenarnya berusaha diselesaikan menggunakan UU Omnibus Perpajakan?

3. Menurut Anda, mengapa akhirnya metode *omnibus* digunakan untuk membentuk regulasi ini? Apakah penggunaan metode ini sudah tepat?

4. Dalam pembuatan kebijakan berbentuk UU Cipta Kerja dan RUU Omnibus Perpajakan, kepentingan siapa saja yang seharusnya dipertimbangkan? Mengapa?

| Pihak yang terlibat atau seharusnya terlibat | Alasan |
|----------------------------------------------|--------|
|                                              |        |

5. Untuk dapat menganalisis dampak dari UU Cipta Kerja dan RUU Omnibus Perpajakan terhadap permasalahan yang ingin diselesaikan, data apa saja yang Anda butuhkan?

| UU Cipta Kerja | RUU Omnibus Perpajakan |
|----------------|------------------------|
|                |                        |

Sebelum memulai bagian berikut, Anda disarankan untuk **menonton video berjudul “Merancang Solusi: Instrumen Perilaku”** yang ada di halaman YouTube Think Policy agar Anda dapat lebih mudah mengikuti bab ini.

### 3. Instrumen Yang Memanfaatkan Ilmu Perilaku

Asumsi bahwa manusia selalu rasional dan penuh perhitungan seringkali tidak sesuai dengan kondisi di lapangan.

Kenyataannya, walaupun informasi sempurna sudah tersedia, kita seringkali membuat pilihan yang tidak menghasilkan keuntungan optimal karena bias tertentu atau kebiasaan kognitif yang mencari jalan pintas dalam mengambil kesimpulan. Karena itu, kebijakan publik yang baik juga perlu memperhitungkan aspek ini. Sebagai contoh, meski berolahraga secara rutin menguntungkan bagi tubuh Anda, tetapi hanya 1 dari 3 orang masyarakat Indonesia yang berolahraga rutin sekali seminggu menurut data BPS tahun 2018.



Bagaimana Anda bisa merancang kebijakan yang dapat mendorong masyarakat bisa berolahraga lebih rutin? Kebijakan Publik dapat dirancang dengan lebih baik dan akurat ketika mempertimbangkan karakteristik manusia yang menjadi subjeknya. Banyak penelitian di ilmu perilaku (*behavioral science*) sudah membuktikan bahwa seringkali intervensi yang terlihat sederhana sangat berpengaruh dalam mengubah perilaku manusia. Oleh karena itu, pemerintah di berbagai negara mulai memanfaatkan temuan-temuan ilmu perilaku untuk membuat kebijakan yang lebih efektif.

Kebijakan memanfaatkan ilmu perilaku bertujuan ‘mendorong’ masyarakat untuk melakukan atau tidak melakukan suatu aksi yang memiliki konsekuensi privat maupun publik, berdasarkan kecenderungan-kecenderungan manusia sendiri. Kata kuncinya ada pada ‘mendorong’, atau yang sering juga disebut sebagai *nudging*. Dengan kata lain, berbeda dari pendekatan instrumen fiskal maupun instrumen regulasi yang bersifat kaku, kebijakan publik dengan menggunakan pendekatan perilaku secara sadar lebih memberikan **ruang memilih** bagi target kebijakannya.

#### BAGAIMANA PENGETAHUAN MENGENAI SISTEM BERPIKIR MANUSIA DAPAT MENJADI PERTIMBANGAN DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN

Untuk memahami perilaku manusia, terlebih dahulu Anda perlu memahami bagaimana sistem berpikir manusia secara umum. Daniel Kahneman (2011) membedakan mekanisme berpikir manusia menjadi dua, yaitu yang dia sebut sebagai Sistem 1 (*fast thinking*) dan Sistem 2 (*slow*

*thinking*). Pada dasarnya, segala perilaku yang muncul secara otomatis, intuitif, atau membutuhkan upaya berpikir yang minim didorong oleh Sistem 1. Sebaliknya, perilaku yang datang dari hasil berpikir yang lebih panjang dan hati-hati cenderung lebih ‘rasional’ didorong oleh Sistem 2.

| Sistem 1                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    | Sistem 2                                                                                                                                                                                                                                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b><i>Thoughts that come to mind automatically</i></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemikiran yang secara otomatis atau tanpa disadari muncul</li> <li>• Bertindak secara otomatis, emosional, seringkali tidak disadari, bekerja melalui asosiasi, tidak memerlukan upaya untuk memproses informasi</li> </ul> | <b><i>Thoughts that you need to produce</i></b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemikiran yang secara aktif dan dengan sengaja kita produksi</li> <li>• Tidak otomatis, perlu ‘diniatkan’, analitikal, penuh perhitungan, perlu upaya dalam memproses informasi</li> </ul>                 |
| <b>Contoh:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proses Anda mengenali ekspresi wajah;</li> <li>• Bagaimana kita mengingat sebuah film hanya dengan beberapa kata kunci;</li> <li>• Ketika Anda diberi pertanyaan matematika sederhana seperti: “1 + 1”, Anda otomatis menjawab “2”</li> </ul>                       | <b>Contoh:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Mengevaluasi cara berpikir kita sendiri (metakognisi),</li> <li>• Mencari informasi menyeluruh sebelum mengambil keputusan/sikap</li> <li>• Ketika Anda diberti pertanyaan matematika yang lebih rumit seperti “Berapa 59 x 28?”</li> </ul> |

Umumnya, tindakan Anda sehari-hari banyak diarahkan oleh Sistem 1. Anda bisa melakukan tindakan tertentu secara *auto-pilot* sebab Sistem 1 bekerja dengan cepat dan efisien, sehingga Anda dapat melakukan hal-hal tersebut dengan otomatis. Contohnya, mungkin ketika pertama kali Anda membuat kopi, Anda membutuhkan waktu 15 menit tiap paginya. Namun, untuk kali-kali selanjutnya, Sistem 1 sudah dapat melihat pola Anda ketika membuat kopi, sehingga upaya berpikir seperti “apa yang harus saya lakukan setelah saya merebus air?” secara otomatis sudah terjawab dan Anda tidak sadar ketika proses ini terjadi. Proses ini menggambarkan bagaimana tindakan yang tadinya memerlukan Sistem 2, kemudian menjadi aktivitas yang dilakukan Sistem 1.

Sistem 2 muncul ketika Anda melakukan upaya *self-check* dalam tindakan kita, atau ketika Anda secara sadar berusaha mengontrol pemikiran dan tindakan kita. Misalnya, di akhir bulan Anda melihat tanda diskon 50 persen di toko sepatu favorit Anda. Sistem 1 mengasosiasikan bahwa diskon adalah keuntungan bagi kita. Anda akhirnya memutuskan untuk membeli sepatu saat itu juga karena Sistem 1 secara otomatis mengasumsikan bahwa diskon biasanya hanya ada di periode waktu yang singkat. Sebaliknya, dengan Sistem 2, jika Anda secara sadar berusaha terlebih dahulu menghitung untung-ruginya, mungkin Anda akan sampai pada keputusan untuk tidak membeli sepatu saat itu juga karena Anda mempunyai tujuan finansial lain. Upaya untuk melakukan kontrol diri ini dilakukan oleh Sistem 2. Karena Sistem 2 membutuhkan upaya yang besar, sehingga seringkali pengambilan keputusan dan pembentukan informasi yang Anda lakukan diarahkan oleh Sistem 1.

### Apa relevansi pengetahuan ini terhadap kebijakan publik?

1. Dalam membuat rekomendasi kebijakan publik, penting bagi menyadari bias-bias yang Anda

miliki agar dapat mengumpulkan informasi yang menyeluruh dan membuat keputusan yang memang berdasarkan bukti. Untuk melakukan ini, Anda perlu secara sadar mendorong pemikiran kita ke Sistem 2. Secara berkala, Anda juga perlu melakukan evaluasi terhadap penilaian kita sendiri, apakah benar informasi yang Anda kumpulkan memang valid?

2. Ketika Anda akan merancang kebijakan yang bermaksud untuk mengubah perilaku spesifik di masyarakat, misalnya, mendorong pemilahan sampah organik di tingkat rumah tangga, meningkatkan penggunaan transportasi publik, bagaimana Anda mempermudah munculnya perilaku tersebut sehingga dapat menjadi tindakan yang diadopsi secara luas oleh masyarakat.

Model berpikir ‘sistem 1’ dan ‘sistem 2’ di atas merupakan salah satu dari teori mengenai sistem berpikir manusia, yang dapat menjelaskan beberapa fenomena irasional yang sebelumnya tidak dapat dijelaskan oleh ilmu ekonomi tradisional.

Di bagian ini, kami akan mencoba memberikan gambaran mengenai beberapa kecenderungan yang Anda miliki berdasarkan konsep dalam ekonomi perilaku dan bagaimana pengetahuan tersebut dapat dimanfaatkan dalam konteks kebijakan publik. Selain yang dibahas di sini, teman-teman dapat membaca lebih lanjut berbagai literatur terkait ilmu ekonomi perilaku.

## Prospect Theory

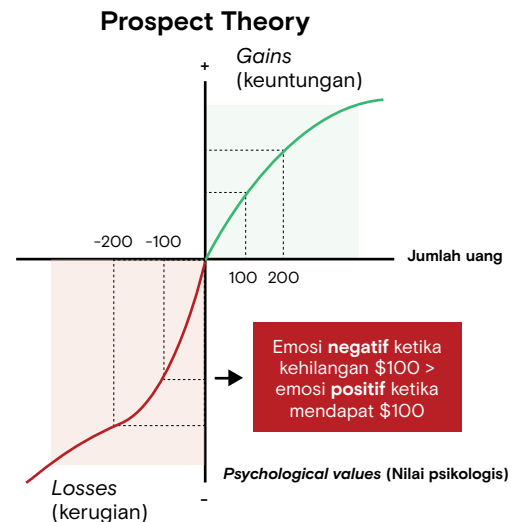
Prospect Theory berusaha menjawab ‘irasionalitas’ perilaku ekonomi manusia yang sebelumnya tidak dapat dijelaskan oleh teori utilitas (lihat Bab 1). Terdapat tiga prinsip utama dalam *prospect theory* (Kahneman, 2011).

**Bagaimana Anda menilai suatu situasi ‘menguntungkan’ atau ‘merugikan’ sangat tergantung dari titik awal (reference point) yang Anda miliki sebelumnya.** Apa yang Anda anggap sebagai kondisi atau titik awal mempengaruhi persepsi terhadap apakah suatu hal merupakan keuntungan atau kerugian. Pada banyak situasi, ‘titik referensi’ adalah situasi yang menjadi status quo, tetapi bisa juga merupakan situasi di mana Anda merasa berhak mendapat situasi tersebut. Contohnya, jika tahun lalu Anda mendapat bonus sebesar Rp 2 juta dan tahun ini mendapat Rp 1,5 juta, maka Anda akan merasa ‘rugi’. Namun, jika tahun lalu Anda mendapat Rp 1 juta, maka Anda akan lebih mungkin merasa untung dengan mendapatkan Rp 1,5 juta.

**Sensitivitas terhadap perbedaan nilai keuntungan ataupun kerugian akan menurun ketika semakin besar ukuran keuntungan maupun kerugian tersebut (*diminishing sensitivity*).** Bayangkan Anda mendapatkan uang sebesar Rp 100 ribu, kemudian Anda mendapat tambahan 100 ribu rupiah lagi. Bagaimana rasanya? Bandingkan dengan ketika Anda mendapat uang sebesar 1 juta rupiah, kemudian Anda mendapat tambahan sebesar 100 ribu rupiah. Tentu, mungkin Anda akan merasa senang di kedua situasi tersebut. Namun, bukankah rasanya 100 ribu rupiah tadi terlihat lebih ‘besar’ nilainya di

situasi pertama dibandingkan situasi kedua?

**Manusia cenderung sangat menghindari ‘kehilangan’ (*loss aversion*).** Anda memiliki intensitas reaksi yang berbeda ketika menghadapi kerugian dan keuntungan untuk jumlah yang sama. Reaksi terhadap kehilangan sesuatu lebih intens dibandingkan reaksi kita ketika mendapatkan sesuatu. Mudah-mudahan, rasa sakit kehilangan Rp 1 juta cenderung terasa lebih kuat daripada rasa senang mendapatkan Rp 1 juta. Beberapa studi psikologi bahkan mengkuantifikasi dorongan potensi kerugian sebagai dua kali lebih kuat daripada potensi keuntungan.

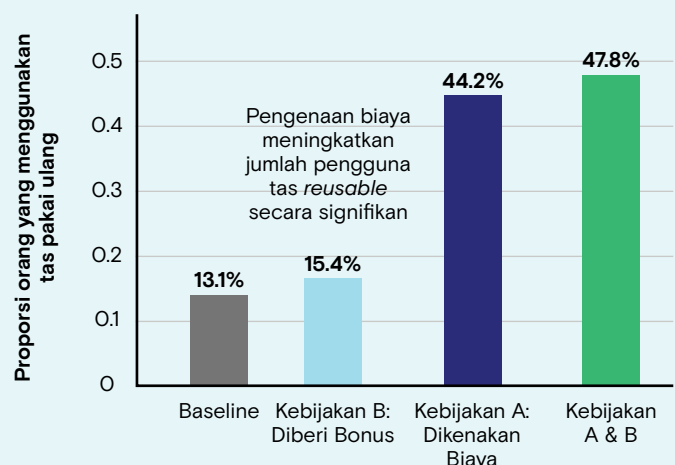


### BAGAIMANA PENGETAHUAN MENGENAI *PROSPECT THEORY* DAPAT MEMBANTU MEMBANGUN SOLUSI KEBIJAKAN PUBLIK?

Lebih dari lima tahun lalu, Washington D.C. pernah mewajibkan toko retail untuk memberlakukan satu dari dua pilihan kebijakan: Pilihan A: mengharuskan konsumen membayar 5 sen dolar atau Rp 500 untuk tas plastik, atau pilihan B memberikan bonus dengan jumlah yang sama jika membawa tas pakai ulang kamu sendiri.

Menurut ilmu ekonomi tradisional, dua kebijakan ini seharusnya tidak menghasilkan perbedaan apa-apa, karena manusia rasional dan melihat nilai Rp 500 sama sebagai bonus maupun biaya tambahan. Kenyataannya, kebijakan bonus Rp 500 hanya meningkatkan jumlah tas reusable sebanyak 2.3 poin persentase, sementara biaya Rp 500 atau Pilihan A meningkatkan sampai 31 poin persentase lebih.

Salah satu hal yang dapat menjelaskan hasil dari eksperimen di atas adalah salah satu prinsip utama dalam prospect theory: *loss aversion*. Dari grafik kanan, kita dapat melihat bahwa Kebijakan A dimana pelanggan akan dikenakan biaya ketika menggunakan kantong plastik, ternyata mendorong penggunaan tas pakai ulang dengan jumlah yang sangat signifikan dibandingkan dengan Kebijakan B. Bagi pelanggan, membayar biaya kantong plastik merupakan sebuah kerugian dan pelanggan lebih berupaya untuk menghindari kerugian tersebut, dibandingkan berupaya untuk mendapatkan bonus dengan jumlah yang sama.



Grafik ini diterjemahkan dari: Homonoff, Tatiana (2013). "Can Small Incentives Have Large Effects? The Impact of Taxes versus Bonuses on Disposable Bag Use." Princeton University Industrial Relations Section Working Paper #575.

## Endowment Effect

*Endowment effect* diartikan penemuan bahwa Anda memiliki kecenderungan untuk lebih berupaya mempertahankan suatu obyek yang sudah dimiliki ketimbang mendapatkan obyek yang belum dimiliki. Dengan kata lain, kita dapat cepat merasakan ‘kepemilikan’ terhadap suatu objek dan menilai suatu objek lebih berharga ketika kita sudah memilikinya.

Salah satu hal yang dijelaskan oleh temuan ini adalah kecenderungan kita untuk menetapkan harga beli yang lebih rendah dibandingkan harga ketika Anda bersedia menjual obyek tersebut — meskipun Anda mungkin tidak memiliki ikatan emosional dengan objek itu atau baru memilikinya untuk beberapa saat. (Kahneman, Knetsch, & Thaler, 1990).

Situasi ini dapat dijelaskan salah satunya oleh *prospect theory*. Prospect theory menyatakan kesediaan untuk membeli atau menjual suatu obyek akan bergantung pada titik referensi awal kita, dengan kata lain, apakah di titik awal kita memiliki atau tidak memiliki obyek tersebut? Ketika titik awal kita adalah memiliki obyek tersebut, maka ‘menjual’ obyek tersebut akan dipersepsikan sebagai ‘kehilangan’. Sebaliknya, ketika titik awal Anda adalah tidak memiliki obyek tersebut, maka ‘membeli’ obyek akan dianggap sebagai ‘keuntungan’. Dari prospect theory, kita mengetahui bahwa nilai ‘rasa sakit’ dari kehilangan terasa lebih kuat dibandingkan rasa senang dari mendapatkan obyek yang sama. Karena itu, Anda cenderung menaruh harga lebih tinggi untuk ‘mengkompensasi’ rasa sakit kehilangan tersebut, dan pada saat yang sama berusaha mempertahankannya. Ketika Anda belum memiliki objek tersebut, kita belum menghadapi potensi kehilangan sehingga harga yang diberikan ke objek tersebut lebih rendah dibandingkan ketika Anda sudah memilikinya. Anda cenderung lebih berupaya untuk tidak kehilangan objek tersebut dibandingkan mendapatkannya.

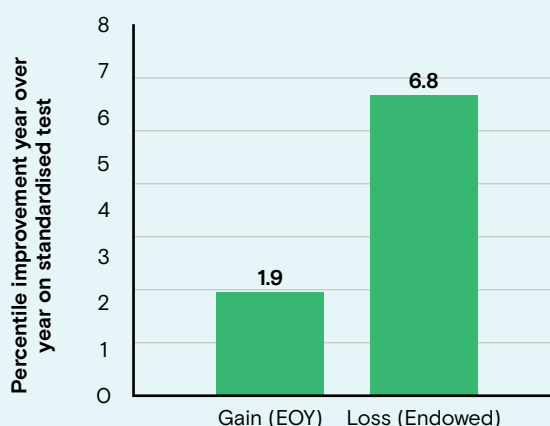
## BAGAIMANA APLIKASI DALAM PEMBUATAN KEBIJAKAN PUBLIK?

Dalam sebuah penelitian, guru-guru secara acak dikelompokkan menjadi dua kelompok berikut:

| Kelompok 1:                                                                                                                    | Sistem 2                                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kelompok guru yang akan menerima “bonus” di akhir tahun, tergantung dari bagaimana performa mereka selama tahun ajar tersebut. | Kelompok guru yang di awal tahun ajar mendapatkan “bonus” dalam jumlah tertentu, dan diinformasikan bahwa jika performanya tidak mencapai target tertentu, maka sebagian atau seluruh bonus itu harus dikembalikan. |
| Performa guru kemudian diukur dari peningkatan nilai tes murid-muridnya                                                        |                                                                                                                                                                                                                     |

Ternyata, guru di kelompok 2 memiliki kinerja lebih baik dibandingkan di kelompok 1 maupun kelompok yang tidak mendapat intervensi. Salah satu hal yang dapat menjelaskan ini adalah, guru-guru di kelompok 1 mengalami endowment effect sehingga mereka lebih terdorong untuk mempertahankan “bonus” yang mereka dapatkan untuk menghindari kehilangan bonus tersebut.

**The Endowment Effect and Teacher Incentives**



Selain dua contoh di atas, masih banyak kerangka atau teori perilaku lain yang dapat dimanfaatkan dalam mendesain solusi kebijakan publik. Tabel berikut memberikan rangkuman atas beberapa ‘temuan’ yang menjadi implikasi mekanisme berpikir Anda, konsep yang menjelaskan temuan tersebut, contoh ‘intervensi’ yang memanfaatkan konsep tersebut.

### **Mendesain Intervensi Kebijakan Publik dalam Bentuk ‘Nudge’**

Pada prinsipnya, pemanfaatan ilmu perilaku dalam konteks kebijakan publik berupaya memberikan nudge atau ‘dorongan’ agar masyarakat memilih melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Perbedaan utama antara regulasi dan ‘nudge’ adalah pada sifat utamanya, dimana regulasi memiliki sifat wajib atau berupa mandat, sedangkan nudge memberikan ruang memilih bagi sasarannya. Sebagai contoh, dalam upaya untuk membuat anak-anak lebih banyak mengkonsumsi buah dan sayur, sebagai pembuat kebijakan mungkin Anda bisa memilih mengeluarkan regulasi yang melarang penyediaan makanan cepat saji di kantin sekolah. Pendekatan nudge tidak mewajibkan atau melarang, namun secara halus mengarahkan anak tanpa membatasinya. Misalnya, dengan mengatur penempatan buah dan sayur di kantin sekolah, menjadi posisi pertama yang dilihat ketika masuk ke kantin sekolah dan menempatkannya setara dengan mata anak.

Intervensi dalam bentuk ‘nudge’ seringkali terlihat sangat sederhana dan murah. Yang sering dilupakan, intervensi ini merupakan hasil dari penelitian yang memanfaatkan temuan-temuan di bidang ilmu perilaku. Contohnya, dalam nudge yang dilakukan untuk meningkatkan konsumsi buah dan sayur di atas. Intervensi ini dilaksanakan dan diteliti salah satunya di tahun 2015 oleh Ensaff dkk, dan terbukti meningkatkan konsumsi buah dan sayur pada siswa sebanyak 2 kali lipat dibandingkan dengan sebelum dilakukan intervensi. Intervensi berupa nudge dapat memanfaatkan temuan dari berbagai bidang ilmu seperti psikologi, komunikasi, ekonomi, dan sebagainya.

| Temuan: Kita sangat tidak suka kehilangan                                             |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Konsep                                                                                | Penjelasan                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                | Contoh kebijakan/nudge                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
| <b>Status Quo Bias</b>                                                                | <p>Situasi saat ini dianggap sebagai 'titik awal', sehingga perubahan apapun yang terjadi dari titik awal dianggap sebagai 'kehilangan'. Implikasinya, Anda cenderung tidak berupaya mengubah situasi saat ini (<i>status quo</i>).</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   | <p><i>Contoh masalah yang dihadapi:</i> Kebanyakan karyawan tidak mengikuti program 'dana pensiun'.</p> <p><i>Intervensi:</i> Ketika mengisi formulir registrasi untuk karyawan baru, terdapat box yang menyatakan bahwa secara <i>default</i> karyawan sudah masuk dalam program 'dana pensiun'. Namun, dapat memilih untuk tidak mengikuti program dana pensiun dengan memberi tanda pada box tersebut. Hasilnya, lebih banyak karyawan yang mengikuti program dana pensiun karena status quo awalnya adalah 'mengikuti program dana pensiun'.</p> |
| Temuan: Kita seringkali lebih memilih yang kita inginkan dibandingkan yang dibutuhkan |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Present Bias/<br/>Bias terhadap situasi 'saat ini'</b>                             | <p>Anda seringkali lebih memilih apa yang diinginkan ketimbang apa yang kita butuhkan, terutama ketika konsekuensi dari pilihan tersebut terjadi dalam waktu dekat.</p> <p>Kecenderungan kita untuk memberi nilai lebih pada pilihan yang menghasilkan efek tercepat/terdekat ke 'saat ini'.</p> <p>Contoh: Apakah Anda akan lebih memilih mendapatkan Rp 100.000 hari ini atau Rp 100.000 di bulan depan? Jika kita memilih Rp 100.000 hari ini, bisa jadi kita mengalami <i>present bias</i>. Anda merasa 100.000 di hari ini lebih menguntungkan. Padahal secara nilai uang, tidak ada perbedaan nilai. Namun, sebaliknya, apakah Anda akan lebih memilih kehilangan Rp 100.000 hari ini atau Rp 100.000 di bulan depan? Kebanyakan orang akan memilih Rp 100.000 di bulan depan. Padahal cepat atau lambat Anda akan tetap kehilangan Rp 100.000.</p> | <p><i>Contoh masalah yang dihadapi:</i> Untuk mengatasi defisit, iuran asuransi kesehatan perlu dinaikkan.</p> <p><i>Intervensi: Future lock-in</i></p> <p>Katakanlah pembuat kebijakan perlu menaikkan iuran asuransi kesehatan. Respon dari masyarakat akan sangat berbeda jika diumumkan bahwa kenaikan iuran tersebut diumumkan untuk dilakukan bulan depan dan tahun depan.</p>                                                                                                                                                                 |
| Temuan: Kita cenderung melakukan apa yang orang lain lakukan                          |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
| <b>Social norms/<br/>social proof</b>                                                 | <p>Norma pada dasarnya adalah aturan atau panduan tidak tertulis yang berlaku di suatu kelompok masyarakat. Teori Psikologi Sosial banyak melihat bahwa manusia banyak belajar dari mengimitasi perilaku yang ada di lingkungan sosial – termasuk mengadaptasi apa yang dipersepsikan sebagai 'norma' sosial di kelompok sosial.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      | <p><i>Contoh masalah yang dihadapi:</i> Penggunaan air di suatu kompleks perumahan terlampaui tinggi</p> <p><i>Intervensi:</i> Memberikan data perbandingan penggunaan air di kompleks tertentu dengan kompleks di sekitarnya.</p>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

**Temuan: Kita seringkali tidak melakukan yang sebelumnya kita pikir akan kita lakukan**

***We don't follow through***

Mudah bagi kita untuk memikirkan akan melakukan sesuatu. Namun, untuk benar-benar melakukan sesuatu membutuhkan upaya yang besar. Hal ini yang menyebabkan survei seringkali dalam bentuk pertanyaan "apakah Anda akan melakukan x" tidak dapat memprediksi munculnya perilaku tersebut dengan akurat)

Dalam konteks isu publik, kecenderungan ini dapat menjadi suatu masalah. Contoh: rendahnya jumlah pemilih dalam Pemilu, dan tingginya tingkat keterlambatan dalam membayar pajak. Seringkali pengingat berupa informasi saja tidak cukup untuk mendorong masyarakat melakukan perilaku tertentu.

**Contoh masalah yang dihadapi:**  
Tingginya tingkat keterlambatan dalam membayar pajak

**Intervensi: Plan Making** – Membuat rencana dengan lebih detail. Misalnya, dalam email pengingat untuk membayar pajak tepat waktu, penerima e-mail diminta untuk menentukan tanggal mereka akan membayar pajak, dan metode pembayaran apa yang akan mereka gunakan untuk membayar pajak.

**Reminders through Association:**  
Menggunakan simbol tertentu dan mengasosiasikannya dengan tindakan yang ingin didorong. Misalnya, penggunaan maskot 'lebah' di e-mail dari kantor pajak, sehingga ketika melihat gambar lebah, Anda akan teringat untuk membayar pajak.

Konsep yang telah dipaparkan hanya beberapa dari banyak temuan-temuan di bidang ilmu perilaku yang dapat dimanfaatkan dalam pembuatan kebijakan. Perlu diperhatikan juga bahwa pengkategorian di atas bukan berarti bentuk intervensi tertentu hanya terbatas untuk mengatasi masalah tertentu. Pada kenyataannya, untuk mengatasi permasalahan keterlambatan pembayaran pajak, pembuat kebijakan perlu menggabungkan beberapa bentuk intervensi seperti *plan making*, dan mendorong melalui *social norm*.

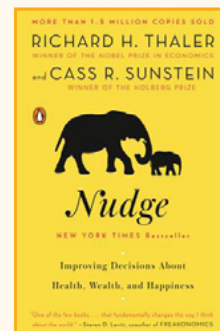
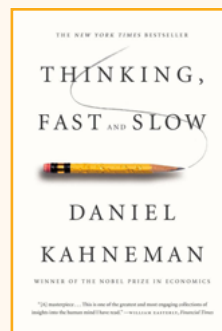
Dari beberapa contoh konsep di atas, adakah yang dapat Anda manfaatkan untuk mengatasi permasalahan dan membangun solusi yang memanfaatkan ilmu perilaku?

**BEBERAPA REKOMENDASI BACAAN**



Pelajari lebih lanjut mengenai ilmu perilaku terapan yang dapat Anda aplikasikan untuk membuat kebijakan publik:

- ***Thinking, Fast and Slow*** (Daniel Kahnemann)
- ***Nudge*** (Richard H. Thaler dan Cass R. Sunstein)
- [behavioraleconomics.com](http://behavioraleconomics.com)
- [behavioralpolicy.org](http://behavioralpolicy.org)



|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Siapa sasaran dari kebijakan yang ingin saya buat?</b> (Contoh: Saya ingin adanya pengurangan penggunaan kendaraan pribadi di kota saya agar tingkat polusi turun, maka sasaran saya adalah pengguna kendaraan pribadi di area A & B)                                                                                    |                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                |
| <b>Apa perilaku yang perlu muncul untuk mengatasi masalah ini? Mengapa perilaku ini belum muncul?</b><br>(Contoh: pengguna kendaraan pribadi memilih menggunakan transportasi publik, saat ini tidak terjadi karena transportasi publik tidak tepat waktu)                                                                  | <b>Apa yang akan membuat perilaku ini muncul?</b><br>(Contoh: transportasi publik perlu ditingkatkan ketepatan waktunya sehingga orang lebih memilih naik transportasi publik) |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                |
| <b>Apa perilaku yang perlu dikurangi/dihilangkan untuk mengatasi masalah ini?</b> (Contoh: pengguna kendaraan pribadi menggunakan 1 mobil untuk 1 orang)                                                                                                                                                                    | <b>Apa yang akan membuat perilaku ini berkurang/hilang?</b> (Contoh: mendorong plan making untuk membuat rencana pergi bersama bagi yang tinggal berdekatan)                   |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                |
| <b>Di kebanyakan situasi, sangat mungkin sudah pernah ada upaya penggunaan ilmu perilaku untuk menyelesaikan masalah tersebut di daerah lain. Adakah upaya penggunaan <i>nudge</i> atau aplikasi ilmu perilaku yang bisa Anda temukan dalam konteks masalah Anda? Adakah yang bisa Anda aplikasikan dalam situasi Anda?</b> |                                                                                                                                                                                |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |                                                                                                                                                                                |

Empat prinsip utama yang dapat digunakan dalam memanfaatkan instrumen perilaku: EAST (Fauzi, 2020)

1. **Easy:** Gunakan kekuatan 'default', sederhanakan pesan dan kurangi kerepotan/kesulitan (reducing hassle factor)
2. **Attractive:** Gunakan pesan yang menarik dan rancang bangun *reward* yang berdampak maksimum
3. **Social:** Gunakan kekuatan jejaring (norma sosial), komitmen terhadap yang lain
4. **Timely:** Memberikan respon yang cepat dan tepat pada kebutuhan masyarakat



## PENTINGNYA ITERASI DAN MEMANFAATKAN PENGETAHUAN LOKAL LINTAS SEKTOR

Pada dasarnya, tidak ada 1 teori atau konsep paling benar yang dapat menjadi landasan bagi solusi yang Anda bangun. Seringkali Anda perlu 'memanfaatkan' beberapa konsep dalam berbagai disiplin ilmu untuk membuat rekomendasi kebijakan yang efektif. Solusi kebijakan publik memerlukan iterasi dan diskusi dengan para pemangku kepentingan di sektor tersebut. Ketika menyadari hal ini, Anda dapat mengimplementasikan *beginner's mindset* dan membuka diri untuk belajar hal baru, dan kemungkinan solusi yang masih 'tersembunyi' dan hanya dapat 'ditemukan' melalui dialog dan pertukaran ide yang terbuka antara berbagai pemangku kepentingan lintas sektor.

Meskipun memanfaatkan *best practice* dari pengalaman internasional memiliki banyak manfaat, yang tidak kalah penting adalah menyadari potensi lokal yang seringkali sudah tersedia di sekitar Anda. Anda hanya memerlukan kreativitas untuk mengangkatnya sebagai solusi yang lebih *viable* dan dapat berskala besar.

Salah satu kerangka analisis yang baru berkembang selama beberapa tahun belakangan adalah Problem-Driven Iterative Approach (PDIA). Analisis ini menekankan perlunya proses iterasi atau pengulangan, di mana Anda perlu mengembangkan ide solusi awal berdasarkan informasi dan data baru yang kita temui ketika kita berusaha mengimplementasikan solusi tersebut.

Baca lebih lanjut tentang PDIA: <https://bsc.cid.harvard.edu/PDIAtoolkit>

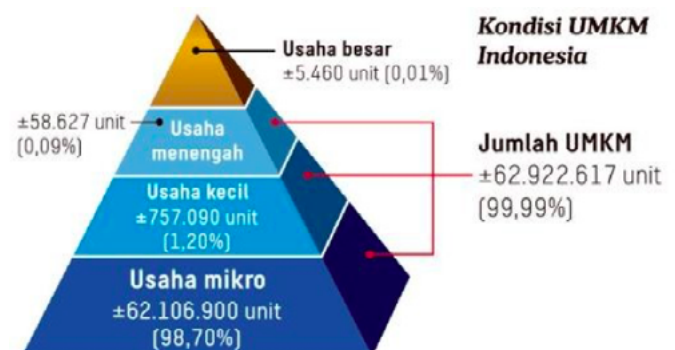
## STUDI KASUS

# Meningkatkan Penerimaan Pajak UMKM di Indonesia



Direktorat Jenderal (Ditjen) Pajak menyebut jumlah pelaku Usaha Mikro, Kecil, dan Menengah (UMKM) mencapai sekitar 60 juta dan berkontribusi sebanyak 60 persen terhadap Produk Domestik Bruto (PDB). Namun, hanya 1,5 juta yang tercatat sebagai pembayar pajak dengan kontribusi sebesar 2,2 persen terhadap total penerimaan pajak penghasilan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa mayoritas transaksi ekonomi di Indonesia melibatkan UMKM, tetapi sangat sedikit dari transaksi tersebut yang berkontribusi bagi penerimaan pajak Indonesia. Kementerian Koperasi dan UKM RI juga melaporkan secara gabungan UMKM menyerap sekitar 97 persen tenaga kerja nasional, sementara Usaha Besar hanya menyerap sekitar 3 persen dari total tenaga kerja nasional.<sup>1</sup>

Bagaimana sebuah usaha dikatakan sebagai UMKM? Di Indonesia Undang-Undang yang mengatur tentang UMKM adalah UU Nomor 20 tahun 2008. Dalam UU itu, UMKM dijelaskan sebagai “perusahaan kecil yang dimiliki dan dikelola oleh seseorang atau dimiliki oleh sekelompok kecil orang dengan jumlah kekayaan dan pendapatan tertentu.” Berikut kriteria kekayaan dan pendapatan di dalam UU tersebut.



Sumber: Peraturan Pemerintah No 80/2019 Tentang Perdagangan Melalui Sistem Elektronik, Kementerian Koperasi dan UKM, BPS, Diolah oleh Litbang Kompas/tiwn/iFN



<sup>1</sup> Dewi Meisari Haryanti dan Isnati Hidayah, “Potret UMKM Indonesia: Si Kecil yang Berperan Besar” (2019), diakses dari <https://www.ukmindonesia.id/baca-artikel/62>

| Ukuran Usaha          | Kriteria                                            |                                         |
|-----------------------|-----------------------------------------------------|-----------------------------------------|
|                       | Aset (tidak termasuk tanah & bangunan tempat usaha) | Omzet (dalam 1 bulan)                   |
| <b>Usaha Mikro</b>    | Maksimal Rp 50 juta                                 | Maksimal Rp 300 juta                    |
| <b>Usaha Kecil</b>    | Lebih dari Rp 50 juta – Rp 500 juta                 | Lebih dari Rp 300 juta – Rp 2,5 miliar  |
| <b>Usaha Menengah</b> | Lebih dari Rp 500 juta – Rp 10 miliar               | Lebih dari Rp 2,5 miliar – Rp 50 miliar |
| <b>Usaha Besar</b>    | Lebih dari Rp 10 miliar                             | Lebih dari Rp 50 miliar                 |

Berdasarkan penelitian IPSOS (2016) kepada 75 responden Wajib Pajak UMKM, 60 persen responden berpendapat, informasi mengenai kepatuhan pajak tidak tersedia dengan mudah. Motivasi mayoritas Wajib Pajak dalam melaksanakan kewajibannya juga masih semata-mata untuk mendapatkan insentif seperti kemudahan berbisnis (65 persen). Hal menarik lainnya, sekitar 40 persen dari responden yang tidak patuh merasa pajak yang mereka setorkan tidak akan digunakan dengan baik untuk masyarakat. Adapun 49 persen responden merasa prosedur membayar pajak lebih membebani daripada pajaknya.

Berdasarkan PP 23/2018, persentase pajak UMKM dipangkas menjadi 0,5 persen atau setengah persen dari omzet. Penurunan tarif ini mulai berlaku pada 1 Juli 2018. Direktur Penyuluhan, Pelayanan, dan Hubungan Masyarakat, Direktorat Jenderal Pajak (DJP) Kementerian Keuangan (Kemenkeu) Hestu Yoga Saksama, mengatakan, dari sisi penerimaan pajak kelompok WP kecil memang belum signifikan malah menurun dibandingkan tahun lalu karena penurunan tarif.<sup>2</sup> Namun, dari jumlah pembayar meningkat cukup tinggi sebesar 30 persen pada tahun 2020 dibanding akhir Oktober 2018. Untuk meningkatkan kuantitas penerimaan pajak dari WP kecil, aspek edukasi dan kepatuhan terus ditingkatkan.

Penurunan tarif pajak UMKM menjadi pedang bermata dua. Di satu sisi, pemerintah berharap bahwa dengan turunnya tarif akan meningkatkan kepatuhan Wajib Pajak UMKM dalam membayarkan pajaknya. Di sisi lain, turunnya tarif ini otomatis mengurangi penerimaan negara dari pajak UMKM.

Rumitnya administrasi pajak di Indonesia juga menjadi tantangan tersendiri bagi Wajib Pajak secara umum, tidak terkecuali Wajib Pajak UMKM. Orang pribadi atau Badan Usaha yang telah memiliki SKT (Surat Keterangan Terdaftar) dari Kantor Pajak akan dikenai sekurangnya pajak-pajak berikut: PPh Pasal 4 Ayat 2 atau PPh Final (jika ada sewa gedung/kantor, omzet penjualan, dll), PPh Pasal 21 (jika memiliki pegawai), PPh Pasal 23 (jika ada transaksi pembelian jasa). Selain itu, jika bentuk usaha UMKM adalah restoran, Wajib Pajak tersebut juga wajib menyetorkan pajak restoran sebagai pajak daerah kepada Badan Pendapatan Daerah di kotanya masing-masing. Dengan rumitnya administrasi pajak, Anda perlu menyadari tidak semua UMKM memiliki sumber daya yang cukup cakap untuk mengurus administrasi perpajakannya. Beberapa usaha untuk membantu UMKM telah dilakukan baik oleh pemerintah maupun pihak swasta.

<sup>2</sup> Zidni Amaliah Mardlo, "PPh Final Setengah Persen Dongkrak Pertumbuhan UMKM" (s.a.), diakses dari <https://www.pajak.go.id/artikel/pph-final-setengah-persen-dongkrak-pertumbuhan-umkm>

Melalui Peraturan Direktur Jenderal Pajak nomor 11 tahun 2019, pemerintah telah mengakomodasi pihak swasta dalam melayani administrasi perpajakan, termasuk untuk pajak UMKM. Perusahaan teknologi seperti klikpajak dan onlinepajak juga turut menyediakan layanan yang mempermudah UMKM menghitung dan melakukan kewajiban perpajakannya. Direktorat Jenderal Pajak juga menggelar program Business Development Service (BDS) bersama dengan Rumah Kreatif BUMN (RKB) guna mengedukasi UMKM termasuk dalam melaksanakan kewajiban perpajakannya.

## Refleksi

|                                                                                                                                                                                |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Apa permasalahan yang dapat diidentifikasi dari studi kasus di atas?</b>                                                                                                    |
|                                                                                                                                                                                |
| <b>Prinsip ilmu perilaku yang mana sajakah yang dapat diaplikasikan dalam merancang solusi untuk permasalahan ini? Bagaimana cara mengaplikasikannya?</b>                      |
|                                                                                                                                                                                |
| <b>Bagaimana kita dapat mengetahui apakah solusi yang Anda usulkan itu efektif?</b>                                                                                            |
|                                                                                                                                                                                |
| <b>Apakah sudah pernah ada upaya penggunaan <i>nudge</i> atau aplikasi ilmu perilaku dalam masalah ini di daerah lain? Adakah yang bisa diaplikasikan di permasalahan ini?</b> |
|                                                                                                                                                                                |

### References:

- Behavioral Science solutions Ltd. n.d. *Taking Your Behavioral Expertise To The Next Level*. <https://www.behavioraleconomics.com/>.
- Behavioral Science and Policy Association. <https://behavioralpolicy.org/>.
- Center for International Development at Harvard University. n.d. "PDIA Toolkit." <https://bsc.cid.harvard.edu/PDIAtoolkit>.
- Fauzi, Akhmad. 2020. *Behavioral Economics on Resource and Economic Context*. Bahan presentasi saat webinar ESL Institut Pertanian Bogor (IPB) pada 15 Mei 2020.
- Kahneman, Daniel, Jack L. Knetsch, dan Richard H. Thaler. 1990. *Experimental Tests of the Endowment Effect and the Coase Theorem*. Chicago: Journal of Political Economy 98, No. 6 (December): 1325–1348. <https://www.jstor.org/stable/2937761>.
- Kahneman, Daniel. 2011. *Thinking, Fast and Slow*. New York: Farrar, Straus and Giroux.
- Kementerian Keuangan Republik Indonesia. n.d. "APBN 2020." <https://kemenkeu.go.id/apbn2020>.
- Organisation for Economic Co-operation and Development. 2008. *Building an Institutional Framework for Regulatory Impact Analysis (RIA): Guidance for Policy Makers*. <https://www.oecd.org/regreform/regulatory-policy/buildinganinstitutionalframeworkforregulatoryimpactanalysisriaguidanceforpolicymakers.htm>.
- Thaler, Richard H., dan Cass R. Sunstein. 2008. *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. New Haven: Yale University Press.



## 5. BAGAIMANA MEMILIH SOLUSI TERBAIK?

# Bagaimana Memilih Solusi Terbaik?

## DI AKHIR BAB INI, ANDA AKAN:

- Memahami beberapa prinsip kunci yang dapat digunakan untuk mengevaluasi kebijakan yang harus diambil oleh pengambil keputusan
- Melakukan evaluasi terhadap opsi solusi secara sistematis berdasarkan kerangka ‘*strategic alignment*’ atau keselarasan strategis

*Sebelum memulai bab ini, Anda disarankan untuk menonton video berjudul “Mengambil Kebijakan yang Selaras – TPS Online Academy Ep. 6” dan “Kenyataan di Lapangan – TPS Online Academy Ep. 7” yang ada di halaman YouTube Think Policy agar Anda dapat lebih mudah mengikuti bab ini.*

Pengambil kebijakan publik sering dihadapkan pada beberapa pilihan solusi sekaligus. Sebagai contoh, dalam penanganan pandemi COVID-19 yang terjadi di tahun 2020. Pemerintah bisa melakukan pembatasan wilayah atau *lockdown*, tetapi pada saat yang dapat memilih untuk memberlakukan pembatasan sosial skala kecil, atau tidak melakukan apa-apa sama sekali. Yang jelas, setiap pilihan pasti memiliki konsekuensi masing-masing. Opsi *lockdown* mungkin paling baik dalam hal meminimalisir penyebaran virus corona, tetapi bagaimana dengan dampak ekonomi yang parah khususnya untuk pekerja sektor informal? Sebaliknya, tidak melakukan apa-apa bisa jadi menyelamatkan ekonomi. Namun, siapa yang mau bertanggung jawab atas angka kematian yang tinggi akibat COVID-19?

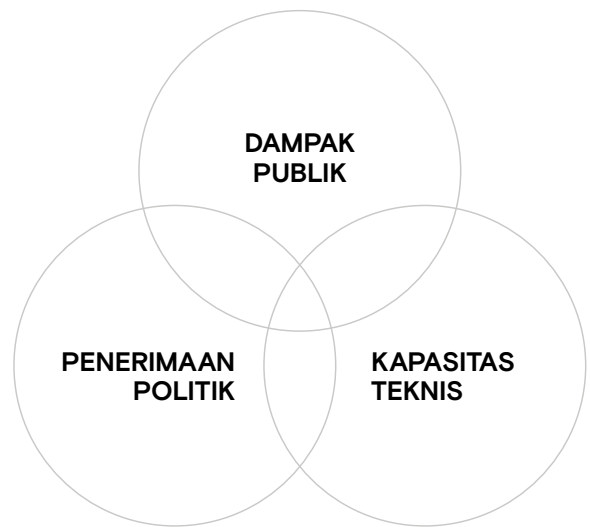
## 4.1. Kerangka Keselarasan Strategis

Salah satu kerangka yang dapat digunakan untuk memilih solusi terbaik adalah kerangka keselarasan strategis atau *strategic alignment*, di mana sebuah kebijakan publik dinilai berdasarkan tiga aspek utama, yaitu:

- **Kebijakan tersebut harus menghasilkan dampak positif untuk publik.** Apa tujuan atau dampak yang ingin dicapai dengan intervensi kebijakan?
- **Kebijakan tersebut harus dapat dilaksanakan secara operasional.** Apakah kebijakan tersebut ‘masuk akal’ dan dapat diimplementasikan berdasarkan sumber daya finansial, legal, teknis, serta sumber daya manusia yang tersedia?

- **Kebijakan tersebut dapat diterima secara politis, dalam arti para pemangku kepentingan mendukung kebijakan ini.** Cukupkah dukungan politik atau legitimasi institusi yang menjadi subjek untuk menjalankan kebijakan tersebut?

Mendesain kebijakan publik yang selaras membutuhkan cara berpikir generalis yang menggabungkan berbagai konsep dan disiplin ilmu. Misalnya, penilaian kita terhadap dampak suatu kebijakan dapat dikalibrasi menggunakan ilmu ekonomi, filsafat moral, statistik, sosiologi, sampai psikologi. Sementara itu, analisis organisasional, teori manajemen, dan analisis operasional bisa digunakan untuk menilai kelayakan sebuah desain kebijakan. Terakhir, ilmu politik, penelitian opini publik, serta analisis negosiasi dapat digunakan untuk memprediksi penerimaan politik. Untuk menggabungkan berbagai bagian dari *puzzle* tersebut, Anda dapat menggunakan ilmu seni mengambil keputusan, simulasi dan modeling, serta analisis skenario.



Sumber: Moore, *Creating Public Value*, 1995

## A. Dampak Publik

Kebijakan publik harus menciptakan nilai tambah, atau dampak positif bagi publik. Misalnya, kebijakan untuk menangani *stunting* di wilayah terluar Indonesia, akan memiliki nilai tambah dari sisi modal manusia yang dapat memajukan kehidupan masyarakat di wilayah tersebut, sekaligus kesejahteraan Indonesia secara keseluruhan. Selain itu, kebijakan pencegahan kebakaran hutan di Sumatera dan Kalimantan selama musim kemarau dapat mencegah penyakit pernapasan bagi masyarakat sekitar, serta kegiatan ekonomi yang terdampak.

Biasanya, dari berbagai pilihan kebijakan yang memiliki nilai tambah, Anda bisa bandingkan juga dengan biaya yang dibutuhkan untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut. Inilah yang dimaksud dengan analisis efektivitas biaya atau *cost effectiveness*.

## ANALISIS EFEKTIVITAS BIAYA DALAM MENGUKUR DAMPAK KEBIJAKAN

Sebagaimana disebutkan pada bab “Instrumen Ekonomi”, Indonesia adalah salah satu negara dengan rasio pajak terhadap ukuran ekonomi (*tax to GDP ratio*) yang cukup rendah, yaitu 11%. Ditambah adanya berbagai aturan yang menentukan pagu belanja, pemerintah Indonesia memiliki anggaran dan ruang fiskal yang terbatas setiap tahunnya, diatur dalam Anggaran Pendapatan dan

Belanja Negara (APBN). Untuk memastikan bahwa setiap rupiah uang negara digunakan untuk kebijakan publik yang berdampak, terhadap tiga aspek yang perlu diperhatikan:

1. **Berkelanjutan.** Tingkat pengeluaran agregat harus konsisten dengan kerangka ekonomi makro untuk menghindari ketidakseimbangan ekonomi makro
2. **Efisien.**
  - **Efisien dalam pengalokasian:** Komposisi pengeluaran harus menunjukkan sumber daya dibelanjakan untuk intervensi yang 'benar' (memperlihatkan hasil yang diinginkan)
  - **Efisiensi teknis:** Kapasitas untuk mengimplementasikan program dengan biaya terendah (meminimalkan *input*/biaya per unit *output*)
3. **Efektif.** Intervensi mencapai tujuan yang diinginkan (tingkat dan kualitas hasil)

## Grafik 8. Proses dari Input hingga Output:

Bagaimana pengeluaran yang lebih efisien & efektif menghasilkan pada pertumbuhan yang inklusif?

### KERANGKA 'SPENDING FOR BETTER RESULTS' (WORLD BANK, 2020)



Bagaimana kita mengetahui bahwa belanja sudah dialokasikan secara efisien?

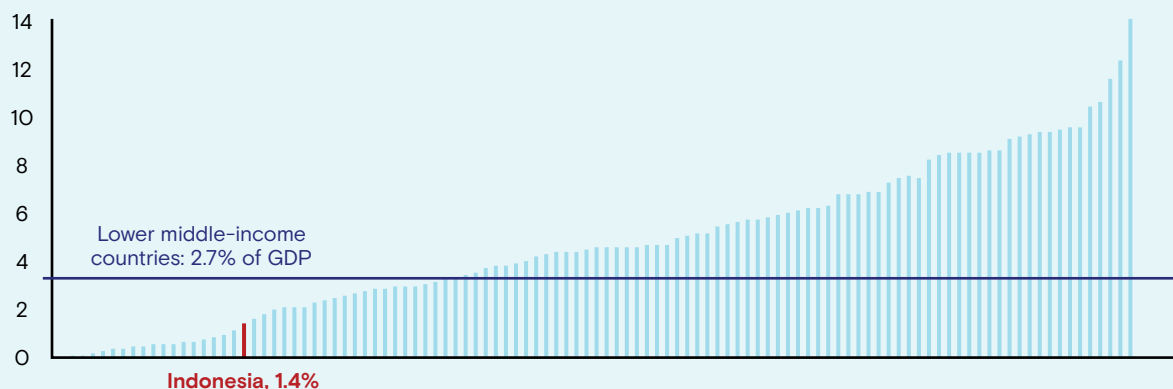
### Lihatlah komposisi belanja:

- Anggaran keseluruhan (alokasi antar sektor)
- Dalam suatu sektor (alokasi intra-sektoral)
- Dalam suatu program/area pengeluaran

**Alokasi sumber daya publik harus membiayai campuran barang dan jasa yang optimal dan pada akhirnya memaksimalkan kesejahteraan sosial:**

- Membandingkan (benchmarking) untuk membantu menilai apakah pengeluaran Indonesia terlalu banyak/terlalu sedikit di area tertentu.

Contoh pengeluaran pemerintah terhadap sektor kesehatan, % GDP:



Sumber: Indonesia Public Expenditure Review (World Bank, 2020)

- Perbandingan hasil sektoral utama dengan negara-negara lain pada tingkat pembangunan yang sebanding dapat mengungkapkan anomali yang mungkin mencerminkan ketidakseimbangan pengeluaran yang mendasarinya.
- Perbandingan *outcomes* dan pola pengeluaran dalam suatu negara dapat mengidentifikasi masalah untuk analisis lebih lanjut.
- Pengeluaran tinggi atau rendah yang tidak biasanya di beberapa area dapat menunjukkan potensi ketidakseimbangan yang mendasarinya, tetapi tidak ada rasio atau norma yang optimal! Perbedaan harga relatif, keadaan infrastruktur, dan peran publik serta swasta membuat hal ini sulit untuk dibandingkan.

## B. Penerimaan Politik

Setelah mengevaluasi dan membandingkan nilai tambah atau dampak dari masing-masing pilihan kebijakan, Anda perlu mempertimbangkan bagaimana kebijakan dapat diterima oleh konstituen atau pemangku kepentingan. Contohnya, masyarakat umum, atau jika Anda bekerja di sebuah kementerian, berarti kementerian koordinator di atas kementerian Anda. Selain itu, aspek kedua ini juga berhubungan dengan keberadaan legitimasi administratif berdasarkan mandat dan tugas pokok dan fungsi (tupoksi), serta proses dan momentum politik pada berbagai level mulai dari lokal hingga nasional.

Sebagai contohnya, kebijakan terkait dengan penanganan pandemi COVID-19 sepanjang tahun 2020 melalui *lockdown* cenderung populer di sebagian kelompok ekonomi kelas menengah, tapi bisa jadi

dianggap menyulitkan sebagian besar konstituen yang bergantung pada sektor informal dan memiliki pekerjaan yang tidak dapat dilakukan dari rumah. Pilihan mana yang akan Anda pilih?

Sebuah kebijakan dapat dianggap layak (*viable*), ketika kebijakan tersebut dapat diterima oleh kelompok-kelompok pemangku kepentingan atau konstituen yang relevan, para pengambil keputusan, pembuat undang-undang, masyarakat, serikat, dan lain sebagainya. Dalam menguji kelayakan sebuah kebijakan, Anda harus memiliki (1) pertimbangan politik dan (2) pertimbangan administratif.

Pertimbangan **politik** mencakup:

| Acceptability                                                       | Appropriateness                                                                                           | Legal                                    | Responsive                                                                           |
|---------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|
| Apakah opsi kebijakan dapat diterima oleh stakeholder yang relevan? | Apakah opsi kebijakan sesuai dengan nilai-nilai yang dianut oleh kelompok, komunitas, masyarakat sasaran? | Apakah opsi kebijakan sah di mata hukum? | Apakah opsi kebijakan dapat menjawab kebutuhan yang dirasakan oleh kelompok sasaran? |

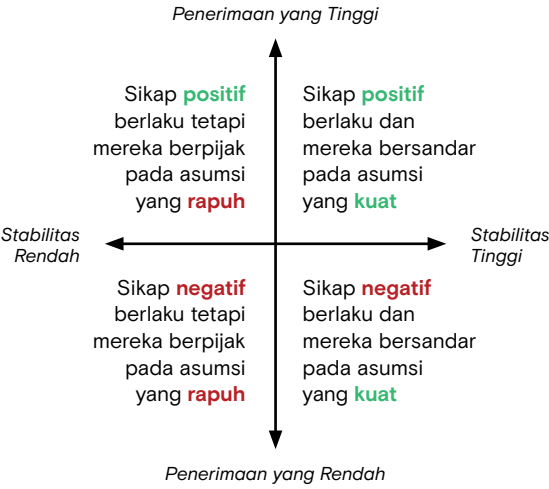
Pertimbangan **administratif** mencakup:

| Authority                                                                   | Commitment                                                                                               | Capacity                                                             | Support                                                                                        |
|-----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Apakah lembaga memiliki wewenang untuk menerapkan kebijakan yang diusulkan? | Apakah tim manajerial atas, staf di lapangan, dan staf pendukung punya komitmen atas kebijakan tersebut? | Apakah lembaga punya sumber daya untuk menerapkan kebijakan terkait? | Apakah fasilitas, peralatan, dan hal-hal pendukung lainnya tersedia untuk penerapan kebijakan? |

**Framing**

*Framing* adalah suatu teknik yang kerap digunakan oleh para politisi untuk mengemas isu-isu yang rumit, mendorong opini para konstituen ke pihak mereka. Hal ini seringkali disebut sebagai “*spin*”, dan dilakukan dengan memanfaatkan dorongan manusia untuk memproses informasi kompleks melalui sebuah *system of frames*. *Framing* akan selalu terjadi, tetapi kerangka yang digunakan akan memperbaharui referensi konteks berdasarkan perkembangan waktu. Misalnya, dulu merokok dianggap sebagai hal yang glamor dan tembakau merupakan salah satu industri dengan lobi terkuat di politik Amerika Serikat. Kini, bahkan warga Amerika justru tidak bisa merokok di area umum.

**MENILAI TINGKAT DAN STABILITAS PENERIMAAN**





Seorang konsultan politik Partai Republik terkemuka Amerika Serikat bernama Frank Luntz mengusulkan Presiden Bush untuk mengganti istilah *Global Warming* menjadi *Climate Change* dalam memo yang ia buat pada 1997/1998.

Konstituen Partai Republik memiliki pandangan yang negatif terhadap istilah *Global Warming* karena dianggap terlalu elitis dan ekstrimis. Frank Luntz mengakui Partai Republik telah “kalah” dalam perang komunikasi lingkungan dan mendesak para politisi untuk mendorong publik dalam pandangan bahwa tidak ada konsensus ilmiah tentang bahaya gas rumah kaca.

Dalam memonya, Luntz juga mengusulkan untuk menyebut kebijakan-kebijakan Bush sebagai *conservationist* supaya dapat diterima oleh banyak orang dan tidak menempatkan George Bush dalam posisi yang rentan dalam pemilu berikutnya. Akhirnya, istilah *Global Warming* hampir tidak muncul dalam pidato Presiden Bush pada 2002.

***“A compelling story, even if factually inaccurate, can be more emotionally compelling than a dry recitation of the truth”.***

Secara makro, arsitektur sistem politik Indonesia saat ini tidak hanya dirancang untuk mendistribusikan dan mendesentralisasi wewenang saja. Terlebih, sistem politik rumit tanpa spektrum ideologis yang jelas dan berujung pada akuntabilitas politik yang lemah. Kemungkinan terjadinya tumpang tindih kebijakan juga cukup tinggi.

### **Overton Window**

Jika seorang Presiden terus-menerus mengeluarkan kebijakan yang ekstrim, semakin lama dapat dianggap wajar oleh warganya dan dianggap sebagai kenormalan yang baru. Akibatnya, ketika Presiden mengeluarkan kebijakan yang umum diambil oleh pengambil keputusan lain, hal tersebut justru akan dianggap ekstrim.

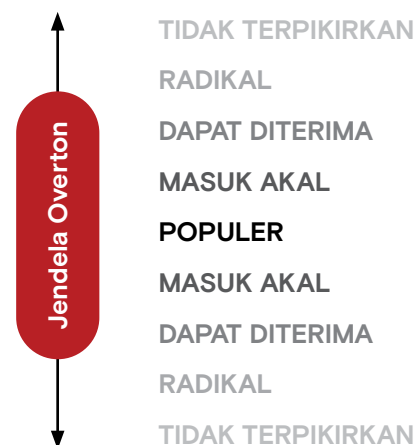
Joseph P. Overton memperkenalkan konsep *Overton Window* pada 1990an saat ia menjabat sebagai kepala badan think tank bernama Mackinac Center for Public Policy. *Overton Window* atau Jendela Overton adalah model untuk memahami bagaimana ide-ide dalam masyarakat berubah seiring waktu dan mempengaruhi politik.

Para politisi seringkali hanya mendukung kebijakan-kebijakan yang diterima secara luas, terutama oleh pendukungnya. Kebijakan tersebut ada di dalam *Overton Window*. Sedangkan gagasan kebijakan lain yang dapat berpotensi menghilangkan dukungan rakyat berada di luar *Overton Window*.

Pada intinya, politisi terbatas pada gagasan kebijakan yang dapat mereka dukung. Politisi tidak akan mendukung kebijakan yang akan merusak peluang pemilihan mereka atau merusak elektabilitas mereka. Pilihan kebijakan yang tersedia bagi seorang politisi dibentuk oleh norma, nilai, dan gagasan dalam masyarakat. Dengan kata lain, politisi akan cenderung mendukung kebijakan yang populer.

Namun, suatu kebijakan yang tidak populer dapat diterima masyarakat jika politisi terus merekomendasi gagasan tersebut dan media turut menyuarakan kebijakan tersebut. Suatu perubahan yang besar—atau dalam hal ini, gagasan yang tidak populer—dapat diterima masyarakat jika hal tersebut terjadi secara perlahan dan dengan perubahan yang tidak terlalu mencolok. Konsep ini disebut sebagai *Creeping Normality*.

## JENDELA OVERTON



*Berbagai kebijakan dapat diterima secara politis bagi mayoritas populasi pada waktu tertentu*

### C. Kapasitas Teknis untuk Implementasi

Setelah mengukur nilai tambah dan penerimaan politik, pertanyaan selanjutnya adalah apakah rencana tersebut realistis dan masuk akal, menimbang keterbatasan finansial, teknis, atau administratif yang ada? Apakah kebijakan tersebut bisa dilaksanakan dalam periode kepemimpinan saat ini? Atau justru kebijakan tersebut baru bisa diwujudkan lima tahun lagi?

Sebagai contoh, dalam perhitungan yang dilakukan oleh Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Kementerian PPN/Bappenas), biaya yang dibutuhkan untuk pemindahan Ibukota mencapai Rp 466 triliun. Kebutuhan biaya dapat dicukupi sebagian kecil oleh APBN, tetapi sebagian besar akan menggunakan skema KPBU atau kerja sama dengan sektor swasta, serta sebagian lain melalui skema kerjasama pemanfaatan dengan sektor swasta. Besarnya angka yang dianggarkan dan tingginya upaya pengorganisasian sumber daya untuk rencana pemindahan Ibukota membuat sebagian pihak skeptis dengan rencana tersebut.

Selain ketersediaan sumber daya finansial, feasibilitas operasional suatu kebijakan juga bisa dinilai berdasarkan efektivitas kinerja pemerintahan itu sendiri. Beberapa bahan bacaan berikut dapat anda baca untuk memperluas wawasan tentang topik ini:

1. ***How to Run a Government*** yang ditulis Sir Michael Barber, pencetus Delivery Unit dari PM Tony Blair.
2. ***Improving Public Sector Performance through Innovation*** dari [Bank Dunia](#), yang merupakan studi kasus berbagai negara tentang bagaimana mereka mendorong kinerja di sektor publik melalui inovasi.
3. ***Sustaining high performance beyond public-sector pilot projects*** dari [McKinsey](#), yang bisa memberikan pandangan dari sisi bisnis dan consulting terkait dengan mendorong kinerja di sektor publik.

Salah satu metode untuk menilai efektivitas kinerja suatu lembaga atau instansi pemerintahan adalah melalui *Capability Review* atau Ulasan Kemampuan.

### ***Capability Review***

Saat mengidentifikasi kapasitas teknis untuk menerapkan sebuah kebijakan. Pengambil keputusan perlu menganalisis kemampuan pihak yang akan menjalankan untuk memastikan solusi yang dipilih dapat dijalankan dengan tepat.

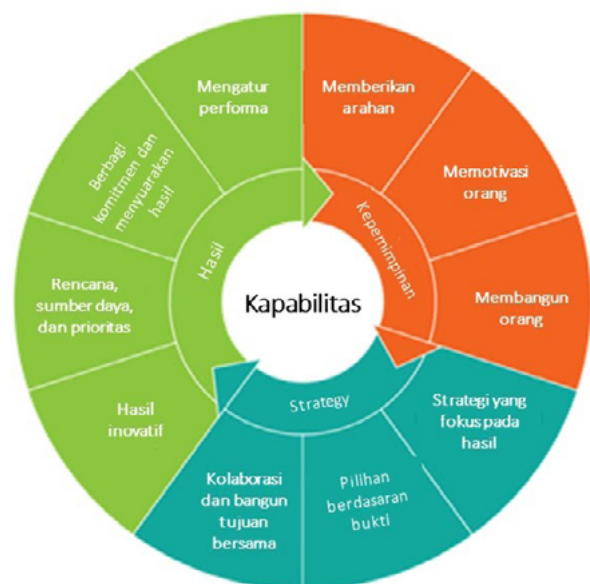
Australia menjadi salah satu negara yang memulai program review eksternal (*Capability Review*) secara berkala. Di 2011, Pemerintah Australia menerapkan program *Capability Review* pada masing-masing departemen dan tiga badan pemerintahan.

Tujuan dari program *Capability Review* ini adalah:

- Untuk menilai kemampuan agensi pemerintahan dalam memenuhi tujuan Pemerintah Australia dan tantangan masa depan;
- Untuk meningkatkan kemampuan agensi pemerintahan;
- Untuk meningkatkan kapasitas seluruh agensi untuk mewujudkan solusi untuk tantangan yang sistemik.

Melalui program *Capability Review*, Pemerintah Australia dapat mengidentifikasi kekuatan dan celah untuk pengembangan kapasitas seluruh tingkatan pemerintahan.

### ***MODEL OF CAPABILITY***



Sumber: Australian Public Service Commission

## Catatan Penting

*Pertama*, evaluasi terhadap tiga faktor di atas tidak pernah 100 persen objektif. Suatu kebijakan publik yang ‘jelas baik’ untuk Anda, belum tentu baik untuk pihak lain. Karena itu, dalam mendefinisikan dampak positif atau negatif dari sebuah kebijakan, Anda harus lebih kritis.

*Kedua*, keselarasan ini bukan sesuatu yang terjadi begitu saja dan hanya bisa kita terima apa adanya. Desain kebijakan publik dan aksi yang diambil pemerintah sendiri dapat menyempurnakan atau meningkatkan keselarasan atas sebuah kebijakan publik yang tadinya kurang baik.

*Terakhir*, ketiga elemen di atas bersifat dinamis dan selalu berubah-ubah. Dampak, kapasitas operasional, dan dukungan politik selalu memiliki risiko untuk tidak bertahan. Sementara itu, perubahan salah satu aspek dapat mempengaruhi aspek yang lain. Karena itu, salah satu kelas lain yang kami ajarkan di Think Policy adalah tentang beradaptasi, dan pentingnya iterasi atau pengulangan dalam mengimplementasikan suatu desain intervensi.

Berikut adalah tiga skenario keselarasan yang bisa menjadi refleksi Anda:

1. **Berdampak tinggi dan didukung, tapi tidak *feasible* secara operasional.** Dalam kondisi ini, ingatlah bahwa sesuatu yang tidak bisa dilakukan hari ini mungkin bisa dilakukan masa depan.
2. **Berdampak positif dan *feasible*, tapi tidak mendapat dukungan politik.** Biasanya, kondisi ini yang paling sulit dilakukan khususnya, di sektor lingkungan hidup.
3. ***Feasible* dan didukung secara politik, tapi sebenarnya tidak berdampak positif.** Ini saja tidak cukup untuk menjustifikasi sebuah kebijakan. Kadang, sebuah kebijakan didukung oleh mayoritas suatu negara, tapi tidak melindungi hak dasar dari kelompok minoritas. Dalam hal ini, evaluasi ‘dampak’ secara moral juga menjadi penting.

Pada akhirnya, hampir tidak pernah ada alternatif kebijakan yang sempurna. Namun, proses analisis kebijakan publik yang sudah anda pelajari di atas bertujuan supaya Anda bisa lebih bijak dalam mengambil sebuah keputusan.

## STUDI KASUS

# Apakah Belanja Pemerintah di Sektor Perumahan Sudah Efektif?



Penyediaan tempat tinggal layak bagi seluruh masyarakat menjadi salah satu prioritas pembangunan nasional, sebagaimana yang diamanatkan dalam UU No. 1/2011 tentang Perumahan dan Permukiman. Meningkatnya laju urbanisasi ikut mendorong peningkatan permintaan terhadap rumah, khususnya di perkotaan. Permintaan rumah di perkotaan mencapai puncaknya pada tahun 2015 yaitu sekitar 908.000 unit. Lalu apakah kebutuhan rumah itu telah terpenuhi? Jawabannya belum. Saat ini Indonesia sedang menghadapi kebutuhan rumah yang substansial, tidak hanya dari jumlah unit rumah yang tersedia namun juga kualitas stok rumah yang tersedia.

Pada 2017, setidaknya ada 12,1 juta rumah tangga yang tidak memiliki rumah. Angka itu masih jauh dari target pemerintah sebanyak 6,8 juta pada tahun 2019. Kondisi lebih memprihatinkan terdapat 22 juta rumah tangga atau sepertiga populasi Indonesia tinggal di rumah yang setidaknya memiliki satu kriteria di bawah standar (buruknya material rumah, jauhnya rumah dari akses kebutuhan pokok, atau terlalu padat penduduk). Tingginya harga rumah menjadi alasan fenomena ini dapat terjadi.

Dalam RPJMN 2015–2019, pemerintah berupaya menyelesaikan tiga masalah utama sektor perumahan yaitu kuantitas, kualitas, dan keterjangkauan harga rumah. Salah satu upaya pemerintah melalui Program Satu Juta Rumah yang diluncurkan tahun 2015.

Program ini bertujuan untuk menyediakan satu juta rumah baru setiap tahun melalui pembiayaan publik dan swasta. Walaupun target utama dari program ini adalah Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR), tetapi kelompok masyarakat lain juga bisa mendapatkan subsidi perumahan selama memenuhi syarat. Dalam program ini, MBR mendapatkan akses pembiayaan rumah melalui beberapa jenis Kredit Perumahan Rakyat (KPR) bersubsidi, seperti Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), Subsidi Selisih Bunga (SSB), Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan (BP2BT). Selain itu, pemerintah juga menyediakan bantuan uang muka (down-payment) perumahan, yakni Subsidi Bantuan Uang Muka (SBUM) dimana bisa dikombinasikan dengan FLPP dan SSB.

Lalu bagaimana dengan pencapaian program tersebut? Antara tahun 2015 hingga 2017, pemerintah berhasil menyediakan satu juta rumah setiap tahunnya bahkan pada tahun 2018 berhasil melampaui target dengan membangun 1,1 juta rumah. Sebagian besar program subsidi perumahan pun telah mencapai target dalam hal kuantitas. Pada 2017 dan 2018, pemerintah membangun sekitar 260.000 unit perumahan bersubsidi FLPP dan SSB yang telah melebihi target program masing-masing. SBUM juga telah mencapai targetnya sejak 2016.

Meskipun secara kuantitas telah mencapai target, desain yang buruk dan kurangnya perencanaan serta kapasitas pemilihan lokasi dan konstruksi mengakibatkan kualitas perumahan yang kurang memadai dan terletak jauh dari pusat kota sehingga terjadi tingkat kekosongan tinggi. Kendati area perkotaan memiliki permintaan rumah tertinggi, tetapi berdasarkan data dari Kementerian PUPR tahun 2017 sekitar 57 persen perumahan bersubsidi FLPP berlokasi di daerah pedesaan. Di Denpasar dan Surabaya, hampir setengah dari total unit perumahan bersubsidi terletak lebih dari 20 kilometer dari pusat perkotaan. Di Jakarta, sekitar 40 persen memiliki kondisi serupa.

Hal ini terjadi karena harga tanah lebih terjangkau ketika lokasinya jauh dari pusat kota, tetapi perumahan bersubsidi yang jauh dari pusat kota justru menimbulkan beban lebih tinggi dalam jangka panjang. Masyarakat harus menanggung biaya ekstra, seperti tingginya waktu tempuh dan biaya transportasi dari perumahan ke pusat perekonomian dan pusat pelayanan publik.

Selain itu, kualitas perumahan bersubsidi umumnya cenderung rendah sehingga banyak rumah yang tidak ditempati. Berdasarkan evaluasi Kementerian PUPR, dari sampel 14.393 perumahan baru yang disediakan pemerintah melalui subsidi, 36 persen diantaranya tidak ditempati. Alasan utamanya adalah kondisi infrastruktur utama yang buruk (44 persen), konstruksi bangunan yang tidak tepat (27 persen), dan kurangnya akses terhadap listrik dan air (17 persen). Temuan ini sejalan dengan hasil evaluasi Dirjen Pembiayaan Perumahan pada 2018, dimana 55,4 persen unit rumah bersubsidi yang dibangun *developer* tidak memenuhi standar konstruksi minimal dan persyaratan infrastruktur seperti yang diatur dalam regulasi KPR bersubsidi.

Tabel berikut menjelaskan secara singkat mengenai beberapa program subsidi pembiayaan rumah.

| Program dan Tahun Dimulai                                                                       | Deskripsi                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>*FLPP (2011)</b><br><br>Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan                            | Memberikan pembiayaan konsesi (concessional funding) kepada perbankan yang memberikan fasilitas KPR, di mana konsumen berhak mendapatkan suku bunga tetap (fixed interest rate) sebesar 5 persen per tahun selama 20 tahun. Hampir 90 persen likuiditas didanai oleh pemerintah (dengan bunga 0,5 persen) dan 10 persen oleh bank yang berpartisipasi. Pada Agustus 2018, rasio pendanaan pemerintah diturunkan dari 90 persen menjadi 75 persen. |
| <b>*SSB (2015)</b><br><br>Subsidi Selisih Bunga                                                 | Pemerintah memberikan subsidi sehingga suku bunga KPR yang diterima konsumen ialah tetap sebesar 5 persen (selisih dengan suku bunga pasaran dibayarkan oleh pemerintah), dan tidak berubah selama masa peminjaman. Tidak seperti FLPP, pembiayaan modal SSB ditanggung oleh perbankan pemberi KPR.                                                                                                                                               |
| <b>SBUM (2015)</b><br><br>Subsidi Bantuan Uang Muka                                             | Merupakan program bantuan uang muka (sebesar Rp 4 juta) digunakan secara bersamaan dengan FLPP dan SSB untuk meringankan uang muka (down-payment)                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
| <b>*BP2BT (2018)</b><br><br>Bantuan Pembiayaan Perumahan Berbasis Tabungan                      | Bantuan uang muka KPR dengan jumlah maksimal sebesar Rp 32,5 juta dan bersifat progresif. Berbeda dengan FLPP dan SSB yang memiliki tingkat suku bunga tetap sebesar 5 persen, bank yang berpartisipasi dalam BP2BT memiliki fleksibilitas untuk menentukan tingkat suku bunga dan harus menggunakan 100 persen modal mereka sendiri dalam membiayai KPR.                                                                                         |
| Keterangan: *) Subsidi KPR<br><br>Sumber: World Bank. (2020). PER: Spending for Better Results. |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                   |

## Latihan: Analisa Studi Kasus

| <b>1. Identifikasi aktor-aktor yang relevan dan masukkan dalam kolom Aktor.</b><br><b>2. Kelompokkan masing-masing aktor ke dalam kelompok pemilik kepentingan di kolom paling kiri.</b><br><b>3. Beberapa kelompok yang dapat dipertimbangkan, di antaranya:</b> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sektor Swasta</li> <li>• Masyarakat Sipil</li> <li>• Pejabat Terpilih</li> <li>• Pejabat Tidak Terpilih</li> <li>• Organisasi Non Pemerintah</li> </ul> |       | <b>1. Pikirkan hal-hal apa saja yang mendorong aktor untuk mengambil keputusan.</b><br><b>2. Selain itu, identifikasi apa saja yang dipercayai masing-masing aktor.</b> |         | <b>Identifikasi sumber daya yang tersedia yang bisa digunakan untuk memengaruhi keluaran kebijakan</b> |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kategori                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                           | Aktor | Motivasi                                                                                                                                                                | Beliefs | Sumber Daya                                                                                            |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |                                                                                                                                                                         |         |                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |                                                                                                                                                                         |         |                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |                                                                                                                                                                         |         |                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |                                                                                                                                                                         |         |                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |                                                                                                                                                                         |         |                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |                                                                                                                                                                         |         |                                                                                                        |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |       |                                                                                                                                                                         |         |                                                                                                        |

## 4.2 Seni Pengambilan Keputusan

Setelah memahami prinsip dasar dari kebijakan publik yang baik, Anda akan berkenalan dengan kerangka berpikir sistematis untuk membuat keputusan, realistis dengan probabilitas hasil yang diharapkan dan berdamai dengan “*trade off*” dalam setiap pengambilan keputusan.

Sebelumnya perlu dicatat bahwa suatu hasil yang buruk belum tentu dihasilkan oleh keputusan yang buruk. Di sini, Anda perlu membedakan ‘keputusan baik’ yang diambil berdasarkan informasi dan perhitungan probabilitas yang dapat dilakukan, dari ‘hasil baik’ yang terkadang bisa didasari oleh keputusan buruk namun diiringi oleh kebetulan-kebetulan yang baik. Teknik seperti pohon keputusan akan membantu Anda untuk meningkatkan probabilitas terjadinya keputusan yang baik.

Di bagian ini, kita akan membahas tiga metode yang dapat digunakan untuk menimbang faktor-faktor pendukung sebelum mengambil keputusan, yaitu *Cost Benefit Analysis*, Pohon Keputusan, serta *Trade-off Matrix*.

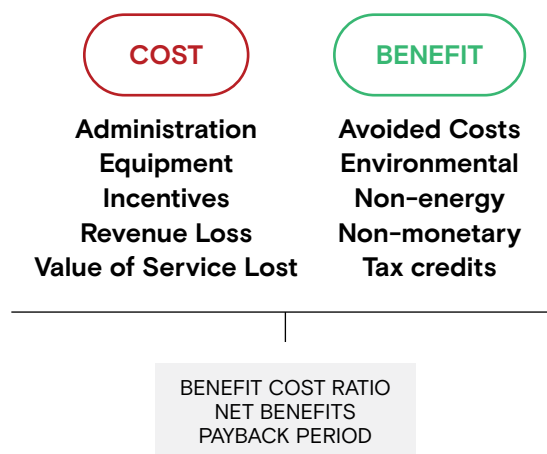
### A. Cost Benefit Analysis

*Cost Benefit Analysis (CBA)* adalah salah satu bentuk evaluasi ekonomi yang biasa digunakan untuk mengukur nilai suatu kebijakan. Pada awalnya, seorang insinyur dan ekonom Jules Dupuit memperkenalkan metode CBA lebih dari 150 tahun lalu ketika digunakan dalam studi menghitung manfaat dibangunnya infrastruktur dasar. *Cost Benefit Analysis* merupakan suatu metodologi terstruktur yang dipakai untuk mengidentifikasi solusi alternatif dari suatu masalah, menghitung manfaat dan biaya dari tiap alternatif, menentukan kriteria yang tepat dalam memilih alternatif, untuk kemudian memilih solusi terbaik.

Dalam pembuatan kebijakan, *Cost Benefit Analysis* dapat bermanfaat dalam menganalisa kebijakan publik di berbagai sektor, seperti pertahanan keamanan, kesehatan dan pendidikan masyarakat, lingkungan, transportasi publik, sampai pengendalian kriminalitas. *Cost Benefit Analysis* berfungsi sebagai kerangka pikir bagi pembuat kebijakan untuk memberikan rasionalisasi atas dipilihnya alternatif kebijakan, sekaligus sebagai alat pemberi input bagi proses pembuatan kebijakan.



*Hasil baik tidak sama dengan keputusan baik*



## B. Pohon Keputusan

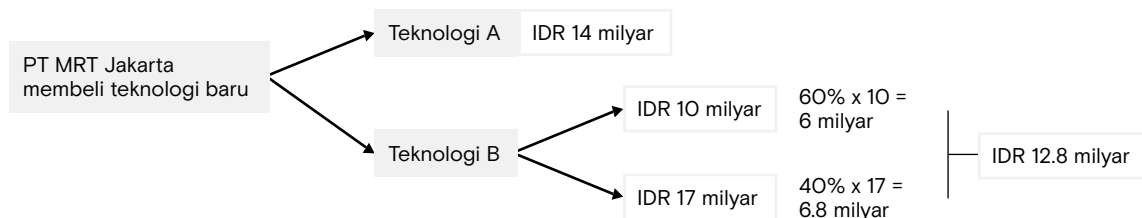
Ketika sebuah keputusan yang diambil memiliki risiko dan ketidakpastian, pohon keputusan dapat membantu untuk memperkirakan probabilitas yang ada secara kuantitatif. Terdapat empat elemen utama dalam sebuah pohon keputusan, yakni pilihan, ketidakpastian, probabilitas, dan hasil.

Anda dapat memulai dengan titik keputusan yang harus diambil dan cabang-cabang untuk setiap pilihan keputusan. Contohnya, PT MRT Jakarta sedang mempertimbangkan untuk memasang teknologi baru yang dapat menurunkan biaya untuk menggaji karyawan. Terdapat dua pilihan *provider*:

- *Provider A* sudah terpercaya seharga IDR 14 milyar
- *Provider B* hanya seharga Rp 10 milyar, tetapi belum pernah diuji coba
  - Terdapat 60 persen kemungkinan teknologi tersebut bekerja
  - Kalau teknologi dibeli lalu gagal, maka semua biaya akan dikembalikan, tapi biaya Rp 3 milyar tambahan harus dibayarkan untuk biaya karyawan pada masa transisi menuju *Provider A*

Bagan berikut menggambarkan sebuah pohon keputusan untuk masalah tersebut. Tiap ranting dihubungkan dengan simpul-simpul, yaitu Simpul Masalah, Simpul Aksi/Tindakan, dan Simpul Hasil. Salah satu keunggulan alat ini adalah bisa mencakup banyak elemen pertimbangan, mulai dari pilihan, risiko, tujuan, keuntungan finansial, dan informasi lain yang dibutuhkan dalam membuat keputusan.

### Grafik 10. Contoh Pohon Keputusan



Beberapa karakteristik Pohon Keputusan adalah:

#### B.1. Menunjukkan banyak opsi tindakan dan hasil.

Masing-masing ranting pada alat ini merupakan representasi berbeda dari informasi yang berkaitan dengan masalah. Sama halnya dengan rute, alat ini dapat menunjukkan alternatif kemungkinan yang dapat terjadi.

#### B.2. Menunjukkan data berupa angka atau data finansial.

Dalam membuat keputusan, seringkali para eksekutif harus memperhitungkan kemungkinan, biaya, dan keuntungan yang mungkin muncul. Ini berarti berapa rupiah yang akan dikeluarkan dan berapa yang akan didapatkan.

### B.3. Memilih sebuah tindakan.

Setelah membandingkan berbagai pilihan tindakan dan nominal uang, Anda bisa melihat opsi mana yang paling mungkin untuk dilaksanakan, dan dalam bisnis menghasilkan keuntungan paling banyak dengan pengeluaran paling sedikit.



## ANALISIS SENSITIVITAS & BIAYA 'INFORMASI SEMPURNA'

**Analisis sensitivitas:** ketika Anda tidak yakin terhadap estimasi probabilitas yang diperkirakan, Anda dapat menggunakan analisis sensitivitas. Mudah-mudahan, Anda bisa mengestimasi seberapa rendah probabilitas kesuksesan teknologi B sampai PT MRT Jakarta harus pindah ke teknologi A? Lalu berdasarkan perbedaan antara nilai awal dengan nilai tersebut, Anda dapat memperkirakan sebesar apa risikonya.

**Biaya 'informasi sempurna':** ketika informasi yang dimiliki tidak sempurna, kadang Anda dapat menjustifikasi alokasi sebagian sumber daya untuk melakukan penelitian lanjutan guna mendapatkan informasi lebih akurat tentang teknologi B. Berdasarkan nilai risiko dan probabilitas awal, Anda dapat menentukan berapa biaya yang masuk akal untuk proses tersebut.

### C. Matriks Pembuatan Keputusan (Trade Off Matrix)

Metode terakhir yang kami perkenalkan di bagian ini adalah tabel matriks pembuatan keputusan. Dengan menggunakan tabel ini, Anda dapat melakukan evaluasi 'keselarasan strategis' secara lebih sistematis. Mudah-mudahan, Anda dapat menuliskan semua alternatif kebijakan publik yang telah Anda desain pada masing-masing kolom (*alternatives #1-#4*), serta kriteria pada bagian baris (*criteria #1-#4*).

#### Template Matriks Pembuatan Keputusan

|             | Alternatif #1 | Alternatif #2 | Alternatif #3 | Alternatif #4 |
|-------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| Kriteria #1 |               |               |               |               |
| Kriteria #2 |               |               |               |               |
| Kriteria #3 |               |               |               |               |
| Kriteria #4 |               |               |               |               |

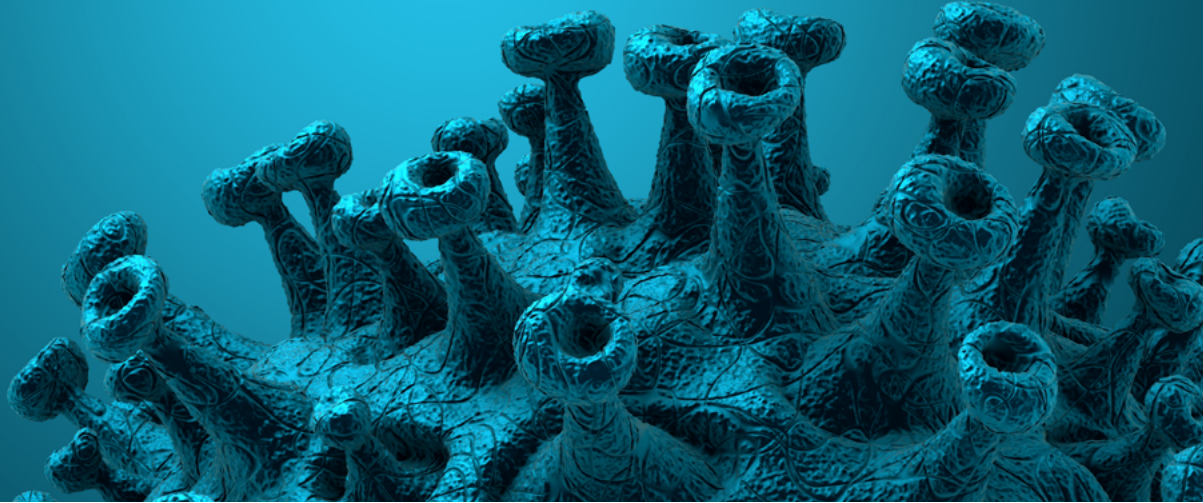
Contoh: Penggunaan tabel matriks untuk pilihan berwisata

|                  | Bandung | Cirebon | Cianjur | Merak |
|------------------|---------|---------|---------|-------|
| Waktu Perjalanan | 2       | 4       | 5       | 1     |
| Atraksi Wisata   | 5       | 3       | 3       | 3     |
| Biaya            | 1       | 3       | 3       | 2     |
| Cuaca            | 1       | 1       | 1       | 1     |
| Pernah/Tidak     | 2       | 4       | 4       | 5     |

Adapun langkah yang perlu dilakukan antara lain:

1. Berikan penilaian yang bersifat kuantitatif maupun kualitatif di setiap kotak yang kosong, berdasarkan kriteria yang sudah dipilih untuk setiap opsi kebijakan
2. (Opsional) Lakukan pembobotan terhadap kriteria yang menurut Anda lebih penting untuk dipertimbangkan ketimbang kriteria yang lain. Ingat, setiap pilihan yang Anda buat secara otomatis memiliki muatan politik atau keberpihakan tertentu.
3. Keluarkan 'non-starters', yaitu kebijakan yang memiliki nilai 0 atau sangat bertentangan dengan kriteria yang dianggap penting
4. Keluarkan kebijakan yang memiliki nilai terendah di semua kriteria
5. Keluarkan kriteria yang memiliki nilai sama di antara opsi-opsi yang tersisa
6. Fokus pada beberapa opsi dan kriteria yang tersisa
7. Lakukan 'even swap', atau membandingkan apa yang menurut Anda dapat memaksimalkan utilitas konstituen, dengan membayangkan 'menukar' antar opsi-opsi yang tersisa. Mana yang paling Anda anggap penting dari sisi kriteria, maupun nilai yang dihasilkan?

# Penanganan COVID-19 di Indonesia



Pada awal tahun 2020, negara-negara di seluruh dunia diuji dengan merebaknya pandemi Coronavirus Disease 2019 (COVID-19), tidak terkecuali Indonesia. Sebelumnya juga pernah terjadi hal semacam ini, tetapi penyebarannya tidak semasif penyebaran yang sekarang, hingga berdampak di 213 negara.

| Tahun         | Negara                                               | Nama Virus       | Kematian               |
|---------------|------------------------------------------------------|------------------|------------------------|
| 541-542 CE    | Kawasan Afrika, Eropa                                | Justinian Plaque | ± 25 juta              |
| 1347-1351     | Eropa, Afrika, Asia                                  | The Black Death  | ± 200 juta             |
| 1852-1860     | Asia, Eropa, Amerika Utara, Afrika                   | Kolera           | ± 1 juta               |
| 1918-1919     | Eropa                                                | Flu Spanyol      | ± 20-50 juta           |
| 1956-1958     | China, Singapura, HK, AS                             | Flu Asia         | ± 2 juta               |
| 1968-1970     | HK, Singapura, Filipina, India, Australia, Eropa, AS | Flu Hongkong     | ± 1 juta               |
| 1980-sekarang | Afrika, Seluruh dunia                                | HIV/AIDS         | ± 36 juta              |
| 2002-2003     | China, Kanada, HK, Taiwan, Singapura, Vietnam        | SARS             | ± 774                  |
| 2008-2010     | AS, Meksiko, Kanada                                  | Flu Babi         | ± 574.000              |
| 2014-2016     | Guinea, Liberia, Afrika (Sierra Leone)               | Ebola            | ± 28.000               |
| 2020-sekarang | Seluruh dunia                                        | COVID-19         | ± 377.404 <sup>1</sup> |

Sumber : Worldometers, 2020<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Arif, Faqih M. 2020. Sejarah Pandemi Dunia Tewaskan Ratusan Juta Jiwa. <https://www.kompasiana.com/faqih07/5e6b0496d541df41501b4482/sejarah-pandemi-dunia-tewaskan-ratusan-jiwa>

<sup>2</sup> Worldometers. 2020. COVID-19 Pandemic Update. Diakses 2 Juni 2020. <https://www.worldometers.info/coronavirus/>

Berbagai mekanisme mitigasi dilakukan mulai langsung menerapkan *total lockdown* satu negara, mengunci hanya di wilayah episentrum penyebaran virus, menutup secara parsial lokasi zona merah yang berpotensi menjadi titik berkumpulnya keramaian, hingga sekadar mengadvokasi warga untuk mempraktikkan *social distancing* secara ketat tetapi mobilitasnya tidak dibatasi. Mekanisme paling longgar berikutnya adalah *herd immunity*,<sup>3</sup> yaitu mengizinkan 70 persen warga terpapar virus dengan harapan imun tubuh masing-masing dapat mempertahankan diri hingga pulih, kemudian akan terbentuk masyarakat yang kebal dengan virus ini. Namun, mekanisme ini masih dalam perdebatan, mempertimbangkan beban dan risiko yang harus ditanggung petugas kesehatan selain meningkatnya *death toll*.

Apapun pilihan kebijakan yang diambil sebuah negara, akan berdampak terhadap meningkat atau tidaknya jumlah kasus per hari, jumlah nyawa yang dapat atau tidaknya diselamatkan, hingga kestabilan sosial ekonomi politik dan budaya masyarakat. Pada Februari, pemerintah Indonesia masih menanggapi merebaknya kasus ini dengan membuka secara masif jalur pariwisata, mempromosikan warga mancanegara untuk bervakansi di dalam negeri. Barulah, ketika kasus baru muncul di Jakarta di awal Maret, imbauan *social distancing* dan menjaga kebersihan diri digalakkan, selain anjuran untuk bekerja, belajar, dan beribadah dari rumah. Pemerintah pusat tampak masih ragu untuk mengaplikasikan *total lockdown* sehingga muncul inisiatif *lockdown* lokal baik di level dusun, desa, kecamatan, kabupaten, hingga provinsi tertentu.

Pada April baru dipraktikkan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) di berbagai lokasi yang dikategorikan sebagai zona merah melalui PP Nomor 21 tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan COVID-19, diikuti dengan Keppres Nomor 11 Tahun 2020 tentang Penetapan Kedaruratan Kesehatan Masyarakat Covid-11, dan Perppu Nomor 1 Tahun 2020 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan Untuk Penanganan Pandemi COVID-19 dan/atau dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan. Berbagai kebijakan tersebut dilandasi pada Undang-Undang Nomor 6 tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan.

Perppu Nomor 1 tahun 2020 disahkan oleh DPR RI menjadi Undang-Undang yang mengizinkan pemerintah untuk melebarkan defisit lebih dari 3% hingga tahun 2022. Pemerintah menggelontorkan dana sebesar Rp 405,1 T dengan alokasi untuk dana kesehatan Rp 75 T, untuk jaring pengaman sosial Rp 110 T, dan Rp 70,1 T untuk insentif perpajakan. Perihal perlindungan sosial pemerintah mengalokasikannya dalam bentuk Program Keluarga Harapan (PKH), Kartu Sembako, Kartu Prakerja, subsidi listrik, BLT Dana Desa, Bansos Sembako di Jabodetabek, dan Bansos Tunai di wilayah non-Jabodetabek (DJP, 2020).<sup>4</sup> Hingga akhir Juni 2020, total anggaran penanganan COVID-19 di total mencapai Rp 695,2 T. Anggaran difokuskan untuk tiga aspek utama, yakni kesehatan, perlindungan sosial, serta dukungan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM).

3 Pueyo, Tomas. 2020. *Coronavirus: Why You Must Act Now*. Medium. Diakses 28 Mei 2020. <https://medium.com/@tomaspuoyo/coronavirus-act-today-or-people-will-die-f4d3d9cd99ca>

4 Direktorat Jenderal Perbendaharaan Kemenkeu. n.d. *Bantuan dan Insentif Dalam Kerangka Jaring pengaman Sosial Dalam Menghadapi Dampak COVID kepada Masyarakat*. <https://djpb.kemenkeu.go.id/portal/id/component/content/article/842-campaign-4/3216-bantuan-dan-insentif-dalam-kerangka-jaring-pengaman-sosial-dalam-menghadapi-dampak-covid-kepada-masyarakat.html?Itemid=776>

Pandemi COVID-19 berimbas ke pemangkasan proyeksi pertumbuhan ekonomi Indonesia menjadi 2,3 persen tahun 2020 dengan dampak sosial kemiskinan bertambah 1,16 juta orang, dan menciptakan pengangguran baru hingga 2,92 juta orang. Sedangkan di sektor keuangan, nilai tukar rupiah terdepresiasi 17,6%, Indeks Harga Saham Gabungan (IHSG) melemah tajam 27,9% di akhir Maret 2020.

Meskipun dalam rancangan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) sudah didesain sedetail mungkin, tetapi pada praktiknya masih terdapat celah-celah kurang optimalnya implementasi. Ketika kasus infeksi semakin meningkat pasca lebaran, dan belum adanya kepastian mengenai vaksin yang tepat sasaran, serta belum terpenuhinya syarat dari WHO, pemerintah turut memunculkan inisiatif *New Normal* dan memberlakukan pelonggaran PSBB. Krisis kesehatan akibat COVID-19 dikhawatirkan menciptakan efek domino sehingga muncul berbagai krisis lainnya, seperti krisis pangan, ketimpangan sosial, ekonomi hingga politik. Banyak sekali faktor atau variabel yang perlu diperhatikan ketika untuk melihat pendekatan suatu negara dalam penanggulangan darurat kesehatan dan dampak luasnya seperti saat ini. Beberapa faktor yang mesti dipertimbangkan itu, seperti:

1. Rate penyebaran yang dihadapkan pada kapasitas fasilitas kesehatan
- 2. Dampak ekonomi makro jangka pendek, menengah, dan panjang**
3. Dampak terhadap kestabilan rumah tangga
4. Implikasi ke APBN dan APBD
- 5. Stabilitas politik**
6. Kestabilan sosial
- 7. Kapasitas pemerintah**
8. Efek domino ke sektor pendidikan, pertumbuhan anak, keamanan ibu hamil, dan lainnya
9. Kapasitas pengembangan riset dan teknologi untuk pemulihan pascapandemi.
10. Akuntabilitas
- 11. Moral hazard**

Kajian mengenai pengambilan keputusan yang tepat dalam penanggulangan COVID-19 di Indonesia masih diperlukan dengan melihat berbagai opsi kebijakan dan kriteria penilaiannya. Semua pihak pada dasarnya dapat mengambil peran secara harmonis, baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat sipil, gerakan kolektif, pihak swasta, kelompok keagamaan, ataupun institusi sosial budaya. Namun, yang kemudian menjadi pertanyaan, apa saja *trade-off* yang dihadapi agar pemangku kebijakan diharapkan dapat mengambil kebijakan dengan proses dan *outcome* yang baik? Jawabannya, selaras antara misi, kapasitas implementasi, dan dukungan politik.

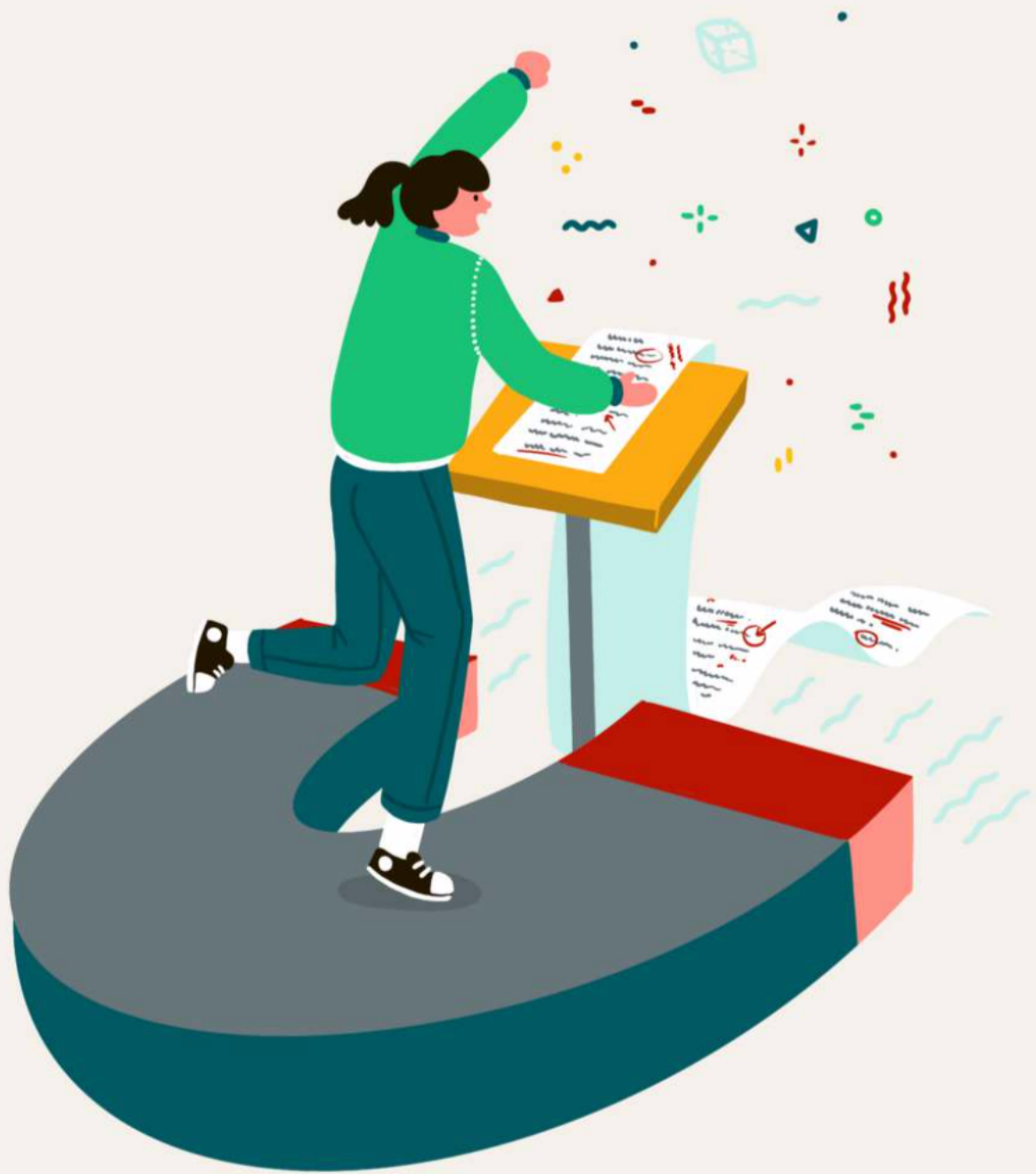
## Latihan: Analisa Studi Kasus

Dengan referensi studi kasus di atas, manakah opsi yang paling baik demi mencegah penyebaran pandemi COVID-19 lebih luas lagi? Apakah Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) sudah efektif? Apakah perlu *lockdown* parsial? Atau justru diperlukan langkah *lockdown* total?

Menggunakan *tools* yang sudah Anda dapat sebelumnya (pohon keputusan dan matriks pembuatan keputusan), silakan buat analisis keputusan untuk studi kasus tersebut.

### Referensi:

- Astor, Maggie. 2019. *How the Politically Unthinkable Can Become Mainstream*. Dipublikasikan di The New York Times pada 26 Februari 2019. <https://www.nytimes.com/2019/02/26/us/politics/overton-window-democrats.html>.
- Baumgartner, Frank R. 2019. *Framing Public Policies*. [https://fbaum.unc.edu/teaching/POLI421\\_Sp19/Poli421-Sp2019.pdf](https://fbaum.unc.edu/teaching/POLI421_Sp19/Poli421-Sp2019.pdf).
- Behavioralecon. n.d. *Bounded Rationality*. Hub. <https://www.behavioraleconomics.com/resources/mini-encyclopedia-of-be/bounded-rationality/>.
- Magee, John F. 1964. *Decision Trees for Decision Making*. n.d. Diakses 25 September 2020. <https://hbr.org/1964/07/decision-trees-for-decision-making>.
- Diamond, Jared M. 2005. *Collapse: How Societies Choose to Fail Or Succeed*. Viking Press.
- Burkeman, Oliver. 2003. *Memo Exposes Bush's New Green Strategy*. Dipublikasikan The Guardian pada 4 Maret 2003. <http://www.theguardian.com/environment/2003/mar/04/usnews.climatechange>.
- Nisbet, Matthew C. 2010. *The Luntz Memo and the Framing of Climate Change*. <https://bigthink.com/age-of-engagement/the-luntz-memo-and-the-framing-of-climate-change>.
- "The Overton Window." n.d. <http://www.mackinac.org/OvertonWindow>.
- Our Economy. *What Is 'Bounded Rationality'?* <https://www.ecnmy.org/learn/you/choices-behavior/what-is-bounded-rationality/>.



## 6. SIAPA YANG HARUS SAYA YAKINKAN?

# Siapa Yang Harus Saya Yakinkan?

**DI AKHIR BAB INI, ANDA AKAN:**

- Memahami khalayak sasaran Anda
- Mempelajari cara membangun narasi untuk menyampaikan gagasan Anda

## Seni Bercerita dan Persuasi

Bayangkan, suatu hari Anda sedang menunggu lift dan saat pintu lift terbuka, ternyata seorang Anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) yang dalam tiga bulan terakhir ini terus Anda coba temui ada di dalam lift tersebut. Dengan rasa senang campur gugup, Anda masuk ke dalam lift. Di dalam lift, hanya ada Anda dan Anggota DPR tersebut. Ini merupakan kesempatan emas untuk menyampaikan pesan Anda! Namun, Anda sadar bahwa lantai tujuan beliau akan sampai sebentar lagi. Anda hanya punya waktu kurang dari satu menit untuk memperkenalkan siapa Anda dan menyampaikan inisiatif Anda. Apa yang akan Anda sampaikan dalam waktu kurang dari 1 menit tersebut, sehingga beliau tertarik untuk mengetahui inisiatif Anda lebih lanjut?

Kejadian seperti ini sangat mungkin terjadi di kehidupan nyata. Bahkan, mungkin hal yang sama atau setidaknya mirip sudah pernah dialami oleh Anda. Pada situasi di atas, keterampilan untuk mengemas pesan dengan tepat sehingga Anda dapat meyakinkan pihak-pihak yang perlu diyakinkan menjadi sangat penting. Kenyataannya, mengkomunikasikan rekomendasi kebijakan dengan efektif melalui pendekatan yang sesuai audiens sasaran, seperti sang anggota DPR pada contoh barusan, menjadi sangat penting. Anda akan sering berada pada posisi berlawanan dengan pihak yang harus diyakinkan, dan kesempatan menyampaikan ide atau saran Anda terbatas pada beberapa menit saja. Bisa juga, pihak yang harus Anda yakinkan adalah masyarakat umum, sehingga membutuhkan serangkaian usaha kampanye jangka panjang untuk mempengaruhi perubahan dalam proses legislasi.

Sebaik apapun kebijakan yang dibuat apabila cara penyampaian tidak mudah dipahami atau tidak dapat diterima oleh masyarakat, maka kebijakan tersebut belum tentu akan berhasil. Begitu pula dari sisi peneliti atau produsen pengetahuan yang membuat rekomendasi kebijakan untuk pemangku kepentingan. Jika cara penyampaian tidak mudah dipahami, sangat mungkin hasil penelitian disalahpahami sehingga menghasilkan kebijakan yang tidak tepat pula. Maka dari itu, dibutuhkan narasi yang tepat untuk mengemas sebuah kebijakan yang rumit ke dalam bahasa yang mudah dipahami oleh khalayak. Narasi dapat menjadi cara efektif untuk mendapatkan dukungan, simpati, dan pada akhirnya mempengaruhi pengambilan keputusan.

Dalam bab ini kami akan membahas tiga komponen yang perlu dipahami baik untuk menciptakan narasi yang dapat lebih mudah meyakinkan sasaran Anda:

1. **Siapa pendengar atau penonton Anda:** mengenal baik hubungan antara audiens dan Anda adalah langkah pertama yang sangat penting untuk membantu memilih langkah tepat yang perlu diambil, narasi yang perlu dibentuk, dan respons yang diharapkan dari target audiens. Walaupun substansi dari pesan yang ingin Anda sampaikan sebenarnya sama, tetapi pemilihan kata maupun penekanan di bagian-bagian tertentu bisa jadi sangat berbeda ketika Anda berusaha meyakinkan pembuat kebijakan atau meyakinkan masyarakat umum;
2. **Apa pesan kunci Anda:** identifikasi satu atau dua hal yang paling penting dari pesan atau gagasan yang ingin disampaikan karena pendengar atau penonton Anda sangat mungkin hanya akan mengingat satu atau dua hal tersebut;
3. **Bagaimana cara penyampaian yang efektif:** jangan meremehkan pentingnya saluran komunikasi yang dipakai untuk menyampaikan pesan Anda, pilihan antara menulis sebuah artikel di koran atau membuat sebuah video narasi dapat menjadi kunci keberhasilan Anda.



## KONSEP SEGITIGA ARISTOTELES

Sebelum mendalami tiga hal di atas, penting untuk menjelaskan konsep Segitiga Aristoteles yang menjadi salah satu dasar keterampilan retorika atau kepandaian berbicara. Aristoteles, seorang filsuf Yunani, adalah pembicara ulung yang terkenal dengan kemampuan retorikanya, yaitu kemampuan untuk menggunakan bahasa sebagai alat untuk mempengaruhi pendapat orang lain. Pada akhir abad ke-19, retorika menjadi komponen utama dalam pendidikan Barat untuk menumbuhkan generasi baru penulis dan pembicara ulung.

Mempengaruhi keputusan audiens bukan sekedar perkara ilmu dan informasi yang disampaikan, melainkan juga mengenai cara meyakinkan audiens atas pesan tersebut. Beberapa orang mungkin secara alami dapat berkomunikasi secara persuasif, tetapi yang lainnya juga pasti bisa jika sering berlatih dengan cara yang tepat. Di bawah ini kami jelaskan konsep retorika Aristoteles yang juga sering disebut sebagai Segitiga Aristoteles, sehingga topik pembahasan apapun dapat disampaikan menjadi persuasif.

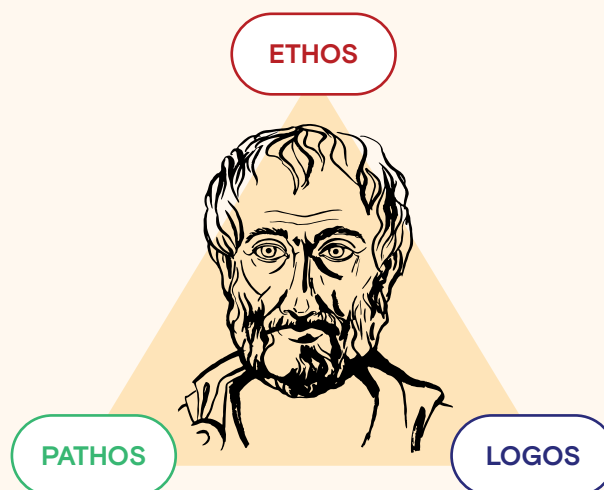


## KONSEP SEGITIGA ARISTOTELES

Segitiga Aristoteles terdiri dari tiga konsep utama, yaitu: *Ethos*, *Pathos*, dan *Logos*.

| Ethos                                                                                                                 | Pathos                                                                                         | Logos                                                                            |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|
| Bagian dari narasi yang <b>menggambarkan nilai moral/etika pembicara</b>                                              | Bagian dari narasi yang <b>menggugah perasaan</b> audiens                                      | Bagian dari narasi yang merujuk kepada <b>akal rasional</b> audiens              |
| Fungsi elemen <i>ethos</i> adalah untuk meningkatkan kredibilitas atau tingkat kepercayaan audiens terhadap pembicara | Fungsi elemen <i>pathos</i> adalah untuk menarik emosi dan meningkatkan tingkat empati audiens | Fungsi elemen <i>logos</i> adalah untuk merujuk ke logika atau pemikiran audiens |
| Fokus pada pembicara                                                                                                  | Fokus pada audiens atau penerima pesan                                                         | Fokus pada isi/konten                                                            |

Perlu diingat bahwa pesan yang disampaikan belum tentu diterima atau dimengerti oleh audiens seperti yang diharapkan. Baik pembicara maupun penerima pesan memiliki alasan masing-masing untuk menyampaikan atau menerima pesan tersebut. Di sinilah persiapan yang matang sangat dibutuhkan, untuk memastikan bahwa sebagai pembicara Anda dapat membuat penerima pesan mencapai kesimpulan dan tujuan yang sama dengan Anda. Keputusan dalam hal-hal seperti: apa yang akan dibicarakan, kepada siapa Anda harus berbicara, cara penyampaian seperti apa yang sebaiknya digunakan, dan lain sebagainya, dapat menentukan seberapa persuasif narasi Anda.



### Siapa Pendengar Anda: Memahami Target Sasaran Anda

Memahami dengan *siapa* Anda berbicara sama pentingnya dengan *apa* gagasan yang Anda miliki dan ingin sampaikan. Untuk mewujudkan sebuah gagasan, Anda akan membutuhkan persetujuan dari berbagai pihak, seperti misalnya atasan atau konstituen Anda. Apa yang akan Anda katakan dan bagaimana Anda akan mengatakannya akan jauh lebih efektif jika dibentuk berdasarkan hubungan yang Anda miliki dengan mereka. Singkatnya, mengetahui seberapa dalam hubungan Anda dengan target audiens dapat mempengaruhi seberapa besar potensi terjadinya kesalahpahaman dalam penafsiran pesan yang ingin Anda sampaikan.

Untuk membentuk narasi yang tepat sasaran, Anda perlu menilik kepada seluruh pihak yang berkepentingan. Beberapa pertanyaan kunci yang perlu diingat termasuk (Bardach, 2012):

- Pihak-pihak mana yang akan menggunakan analisis Anda dan untuk tujuan apa?
- Apakah akan ada seseorang yang menggunakan hasil analisis Anda sebagai basis pembentukan suatu kebijakan? Apakah ini yang Anda inginkan?
- Apakah Anda ingin memisahkan beberapa bagian dari analisis Anda untuk tipe-tipe audiens tertentu, baik yang ingin Anda raih maupun tidak?
- Apakah menggunakan kata-kata tertentu akan menghilangkan ketertarikan audiens tertentu?

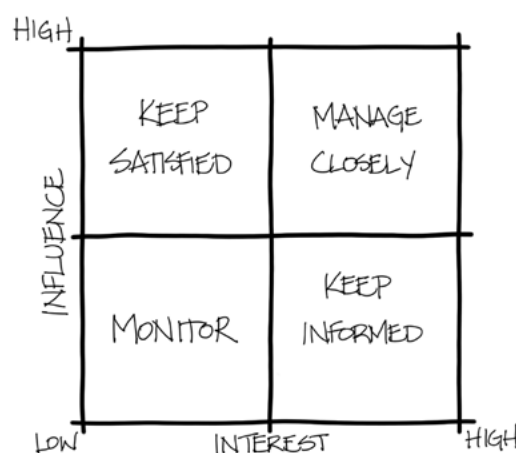
Selain itu jenis pemangku kepentingan juga dapat dibagi menjadi tiga macam, yaitu:

#### A. Pemangku kepentingan utama/

**kunci:** pihak yang paling dipengaruhi oleh kebijakan yang diambil. Ini adalah kelompok yang paling penting untuk didengar dan dipertimbangkan sebelum mengambil keputusan.

**B. Pemangku kepentingan sekunder:** pihak yang secara tidak langsung terpengaruh oleh kebijakan yang diambil. Meskipun bukan prioritas, kelompok ini juga perlu dipertimbangkan.

**C. Pemangku kepentingan tersier:** pihak yang paling tidak terpengaruh oleh kebijakan yang akan diambil. Walaupun kelompok ini sepertinya tidak akan terkait, penting juga untuk memonitor reaksi mereka terhadap pesan Anda untuk memitigasi respon yang tidak diharapkan.



**MATRIKS MEMETAKAN PEMANGKU KEPENTINGAN**



## DASAR MORALITAS

Salah satu cara mendasar untuk lebih memahami audiens Anda adalah dengan menghubungkan kembali kepada kecenderungan-kecenderungan moral audiens tersebut. Hume dan Mencius menganalogikan konsep moralitas seperti masakan, di mana masakan yang dianggap 'enak' adalah masakan yang dapat merangsang enam reseptor sosial yang secara umum diterima, yaitu **Care, Fairness, Liberty, Loyalty, Authority, dan Sanctity**. Secara lebih spesifik, psikolog moral Jonathan Haidt mengkategorikan kecenderungan moral individu sebagai konservatif atau progresif, di mana kelompok konservatif memiliki reseptor **Loyalty, Authority, dan Sanctity** yang cenderung lebih kuat dibandingkan kelompok progresif.



## DASAR MORALITAS

- **Care/Harm.** Dasar moral ini membuat kita peka terhadap tanda-tanda apabila seseorang (khususnya anak kecil) membutuhkan sesuatu atau sedang terluka. Contoh: kita secara umum merasa kekejaman dan kejahatan sebagai imoral, serta selalu ingin melindungi orang-orang yang kita kasihi.
- **Fairness/Cheating.** Dasar moral ini berkembang dari reaksi yang muncul saat kita mendapatkan hasil dari sebuah kerjasama tanpa adanya eksploitasi. Dengan dasar moral ini, kita bisa lebih peka terhadap indikasi bahwa orang mau dengan tulus bekerjasama dengan kita atau berkolaborasi secara timbal balik. Contoh: kita merasa penipuan imoral, dan ingin menghukum mereka yang mendapatkan sesuatu dengan kecurangan.
- **Liberty/Oppression.** Dasar moral ini membuat kita menyadari karakteristik dari dominasi, dan mendorong perlawanan terhadap penindasan dan tirani. Dasar moral ini lebih kuat khususnya pada mereka yang cenderung progresif, sehingga sensitif terhadap tindakan opresif atau diskriminatif yang tidak menghargai pilihan individu (contoh: perempuan dipaksa menikah).
- **Loyalty/Betrayal.** Dasar moral berkembang dari reaksi yang muncul saat kita membentuk sebuah kelompok. Dasar moral ini membuat kita lebih peka terhadap seseorang yang memiliki kualitas *team player*. Kita terdorong untuk memberikan penghargaan dan mempercayai orang-orang yang loyal, serta menghukum orang yang berkhianat.
- Dasar **Authority/Subversion** berkembang dari reaksi yang muncul saat kita menjalani hubungan yang akan menguntungkan dalam hirarki sosial. Dasar moral ini membuat kita mengingat pangkat dan status seseorang di masyarakat.
- Dasar **Sanctity/Degradation** membuat kita mengasosiasikan objek dengan nilai-nilai yang tidak rasional dan ekstrim, baik secara positif maupun negatif. Dasar moral ini penting untuk membentuk sebuah kelompok.

|                                | Care/harm                                                  | Fairness/cheating                        | Loyalty/betrayal                    | Authority/subversion                              | Sanctity/degradation                     |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------------------------|------------------------------------------|
| <b>Adaptive challenge</b>      | Protect and care for children                              | Reap benefits of two-way partnerships    | Form cohesive coalitions            | Forge beneficial relationships within hierarchies | Avoid contaminants                       |
| <b>Original triggers</b>       | Suffering, distress, or neediness expressed by one's child | Cheating, cooperation, deception         | Threat of challenge to the group    | Signs of dominance and submission                 | Waste products, diseased people          |
| <b>Current triggers</b>        | Baby seals, cute cartoon characters                        | Marital fidelity, broken vending machine | Sports teams, nations               | Bosses, respected professionals                   | Taboo ideas (communism, racism)          |
| <b>Characteristic emotions</b> | Compassion                                                 | Anger, gratitude, guilt                  | Group pride, rage at traitors       | Respect, fear                                     | Disgust                                  |
| <b>Relevant virtues</b>        | Caring, kindness                                           | Fairness, justice, trustworthiness       | Loyalty, patriotism, self-sacrifice | Obedience, deference                              | Temperance, chastity, piety, cleanliness |

## THE FIVE FOUNDATIONS OF MORALITY

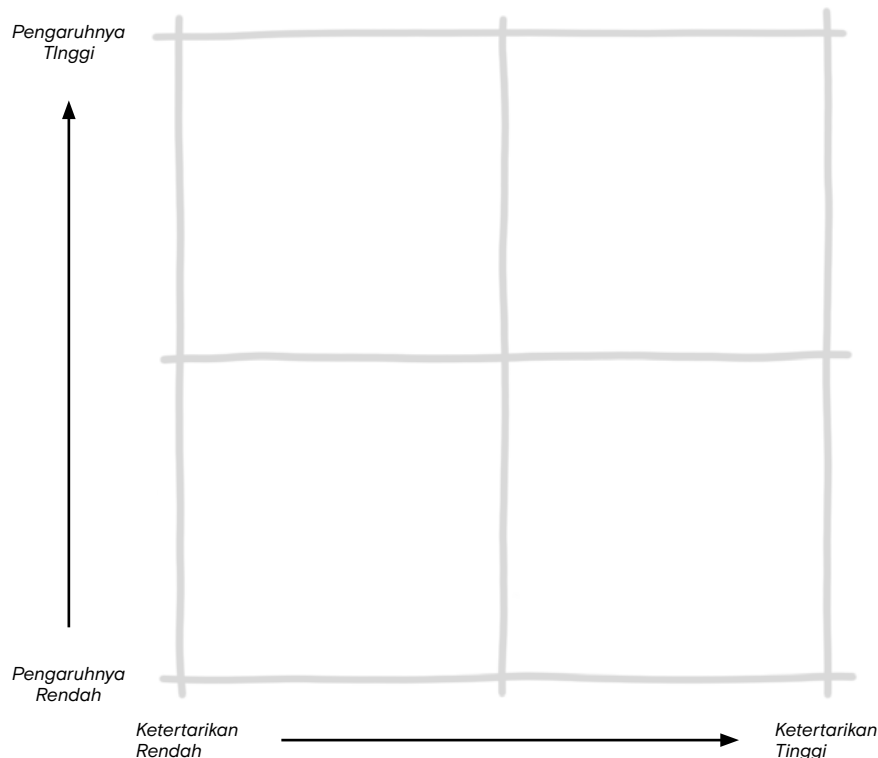
## Refleksi

Dalam menentukan khalayak atau pemangku kepentingan yang perlu Anda yakinkan untuk mewujudkan inisiatif Anda, maka Anda perlu menjawab beberapa pertanyaan di bawah ini:

**Penting!** Dalam menjawab 'siapa' bisa jadi jawabannya tidak hanya 1 orang/nama, tetapi beberapa orang atau kelompok.

| Siapa yang akan <b>berperan penting dalam mewujudkan</b> gagasan atau rencana yang ingin Anda sampaikan? | Siapa yang <b>memiliki sumber daya yang dibutuhkan atau berkuasa</b> untuk mewujudkan gagasan atau rencana yang ingin Anda sampaikan? | Siapa yang <b>berada di posisi yang mungkin dapat menunda, membajak, atau melemahkan</b> gagasan atau rencana Anda? | Siapa yang <b>memiliki pengaruh paling besar di antara para pemilih</b> (terkadang pihak ini belum tentu sama dengan pengambil keputusan)? |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|                                                                                                          |                                                                                                                                       |                                                                                                                     |                                                                                                                                            |

Dari menjawab pertanyaan di atas, Anda bisa meletakkan di mana kira-kira para pihak tersebut berada dalam matriks pemangku kepentingan. Siapa yang paling berpengaruh? Siapa pihak yang perlu Anda dekati?



Dengan memetakan pengaruh serta ketertarikan pihak-pihak tersebut dalam matriks di atas, maka Anda bisa mengacu pada gambar matriks pemangku kepentingan di halaman sebelumnya, untuk menjadi acuan tindakan apa yang perlu Anda ambil untuk 'mengelola' hubungan dengan pihak-pihak tersebut.

Selain menggunakan matriks sederhana di atas, Anda juga bisa menggunakan tabel berikut untuk memahami lebih detil mengenai pihak-pihak yang terkait dalam isu Anda.

| 1. Isi kolom Pelaksana dengan nama pihak-pihak yang relevan.<br>2. Isi kolom Kategori berdasarkan jenis Pelaksana yang ada.<br>3. Beberapa kategori yang dapat dipertimbangkan, di antaranya: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sektor Swasta</li> <li>• Masyarakat Sipil</li> <li>• Pejabat Terpilih</li> <li>• Pejabat Tidak Terpilih</li> <li>• Organisasi Non-Pemerintah</li> </ul> |       | 1. Isi kolom “Motivasi” dengan hal-hal apa saja yang mungkin mendorong Pelaksana untuk mengambil keputusan.<br>2. Isi kolom “Beliefs” dengan apa saja yang dipercayai Pelaksana sebagai dasar keputusan mereka. |         | Identifikasi sumber daya yang tersedia yang bisa digunakan untuk memengaruhi keluaran kebijakan |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Kategori                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       | Aktor | Motivasi                                                                                                                                                                                                        | Beliefs | Sumber Daya                                                                                     |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |       |                                                                                                                                                                                                                 |         |                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |       |                                                                                                                                                                                                                 |         |                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |       |                                                                                                                                                                                                                 |         |                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |       |                                                                                                                                                                                                                 |         |                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |       |                                                                                                                                                                                                                 |         |                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |       |                                                                                                                                                                                                                 |         |                                                                                                 |
|                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |       |                                                                                                                                                                                                                 |         |                                                                                                 |

### Apa Pesan Kunci Anda?

Setelah mendapat pemahaman jelas *siapa* yang ingin Anda yakinkan, maka langkah selanjutnya adalah menentukan intisari dari pesan atau gagasan yang ingin Anda sampaikan.

Intisari juga sebagai pesan kunci Anda. Pesan kunci dapat diartikan sebagai berikut:

- Hal terpenting yang ingin diingat oleh audiens atau naratif besar (elevator pitch);
- Hal yang dibutuhkan untuk meyakinkan atau mengikutsertakan pihak terkait;
- Kesimpulan singkat yang menjelaskan: apa yang Anda ingin lakukan, apa yang Anda ingin perjuangkan, apa yang membuat Anda berbeda, dan mengapa hal ini penting untuk audiens/pemangku kepentingan?

Pesan kunci yang efektif perlu memiliki sifat-sifat di bawah ini:

- **Ringkas.** Usahakan dalam satu halaman hanya terdapat maksimal tiga pesan kunci. Setiap pesan kunci hanya terdiri dari satu hingga tiga kalimat atau dapat diucapkan dalam waktu 30 detik (elevator pitch: ingat situasi lift dengan anggota DPR!).
- **Strategis.** Tetapkan, bedakan, dan sampaikan manfaat/nilai proposisi.
- **Relevan.** Sampaikan apa yang perlu diketahui audiens dan bukan apa yang Anda ingin sampaikan.

- **Menarik.** Rancang informasi bermakna yang dapat memicu sebuah tindakan (*action-based*).
- **Sederhana.** Gunakan bahasa yang mudah dipahami; hindari jargon dan akronim.
- **Berkesan.** Mudah diingat dan diulang; hindari kalimat yang terlalu panjang atau berbelit-belit.
- **Nyata.** Gunakan kalimat aktif dan hindari kalimat pasif. Hindari slogan-slogan iklan.
- **Disesuaikan.** Sesuaikan bahasa dan tingkat kedalaman informasi kepada target sasaran.

**Alur cerita Anda harus disesuaikan dengan kebutuhan, minat, dan kemampuan pembaca atau pendengar.** Dalam presentasi tulisan maupun lisan, audiens harus mendapatkan alasan yang jelas mengapa presentasi tersebut dibuat. Maka dari itu, sebaiknya sebuah presentasi dibuka dengan pernyataan masalah.

Tugas seorang penulis atau pembicara adalah membawa pembaca atau pendengar untuk memahami dampak sebuah kebijakan terhadap kehidupan mereka. Umumnya, sebuah analisis kebijakan dimulai dengan definisi masalah, kemudian membedah alternatif-alternatif yang ada dalam bab khusus. Untuk setiap pilihan kebijakan, Anda perlu menunjukkan hasil yang mungkin terjadi dan menilai seberapa mungkin hasil tersebut dapat terjadi dengan menggunakan beberapa model sebab akibat dan melampirkan bukti-bukti yang relevan.

Setelah menentukan pesan kunci dan membentuk isi narasi, penting juga untuk meninjau hasil narasi dan menanyakan hal-hal berikut ini:

- Apakah narasi saya mudah dipahami?
- Apakah narasi saya masuk akal?
- Apakah fakta di dalam narasi ini jelas dan sesuai satu sama lainnya?
- Apakah narasi saya cukup persuasif untuk mempengaruhi pandangan audiens sebagaimana yang diharapkan?

## Pilih Cara yang Tepat

Salah satu upaya yang perlu dilakukan agar pesan dapat diterima dengan baik adalah memilih cara yang tepat. Marshall McLuhan (1967) mengeluarkan teori bahwa *“The Medium is The Massage”*. Pemilihan cara atau medium untuk menyampaikan pesan seringkali dapat diartikan sebagai pesan tersendiri. Bagi McLuhan, cara yang dipilih dapat memiliki peran yang sama besarnya dengan pesan yang disampaikan untuk mengubah persepsi masyarakat atau mendorong terjadinya suatu tindakan.

Sebagai contoh, isu penghapusan perkawinan belia merupakan isu yang terus diperjuangkan oleh beberapa organisasi sipil masyarakat. Berbagai cara telah dilakukan untuk mengubah persepsi masyarakat mengenai dampak dan bahaya dari perkawinan usia anak. Pada kenyataannya, isu ini merupakan isu yang tidak mudah dibicarakan oleh orangtua dan remaja sebagai pemangku kepentingan utama. Pada 2019, ditayangkan film ***Dua Garis Biru*** di seluruh jagat sinema Indonesia. Film ini berkisah tentang dua remaja SMA yang merupakan sepasang kekasih kemudian melakukan hubungan seksual yang mengakibatkan terjadinya kehamilan tak diinginkan (KTD). Film yang ditulis

oleh Gina S. Noer dan diproduksi oleh Starvision Plus berhasil menyampaikan kepada lebih dari 2,5 juta penonton di Indonesia tentang kehamilan remaja, pacaran sehat, tanggung jawab sebagai orang tua, dan persoalan keluarga lainnya yang masih dianggap tabu di masyarakat. Film ini merupakan salah satu contoh sukses bagaimana sebuah *medium*, misalnya film, dapat digunakan dengan strategis untuk menyampaikan sebuah pesan yang biasanya akan sulit diterima oleh target audiens.

Beberapa contoh medium yang dapat anda gunakan, antara lain:

- Media **populer**, seperti: buku, film, lagu, dan video.
- Media **massa**, seperti: koran, majalah, buletin, dan website.
- Media **sosial**, seperti: Facebook, Twitter, dan Instagram.
- **Organisasi/Instansi**, seperti: komunitas, organisasi masyarakat sipil, kementerian, dan universitas.

## VISUALISASI DATA



Menampilkan data secara visual adalah salah satu cara efektif yang dapat dipakai dalam pembuatan kebijakan umum untuk menyampaikan fakta-fakta secara lebih menarik dan mudah dicerna. Seringkali, data-data yang ada di dalam analisis kebijakan umum terlihat rumit dan susah dicerna. Fungsi visualisasi data adalah untuk menyampaikan fakta yang kompleks menjadi rangkaian gambar yang sederhana tanpa mengurangi kebenaran dari fakta tersebut.

Oleh karena itu, ada beberapa prinsip dalam melakukan visualisasi data. Merujuk pada sang maestro visualisasi data, [Edward Tufte](#), beliau menyampaikan bahwa visualisasi data yang baik harus memenuhi setidaknya unsur-unsur berikut:

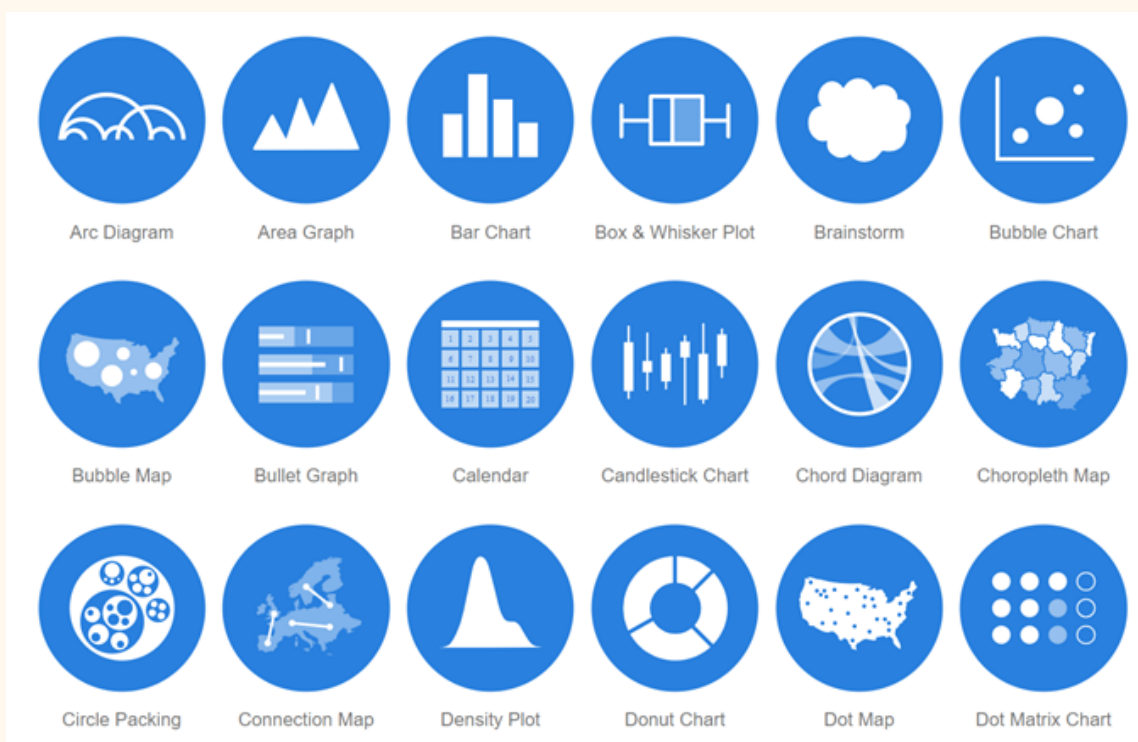
1. **Graphical Excellence** – dapat menyampaikan informasi secara padat, singkat, dan tidak memakan banyak tempat.
2. **Visual Integrity** – tidak melakukan manipulasi secara visual. Manipulasi yang kerap kali dilakukan misalnya menyesuaikan skala dari grafik sehingga seakan-akan ada perbedaan yang signifikan. Hal ini akan menurunkan integritas informasi yang ditampilkan.
3. **Maximizing the Data-Ink Ratio** – tidak berlebihan dalam menggunakan warna sehingga tidak mengganggu pembaca dalam memahami informasi yang divisualisasikan.
4. **Aesthetic Elegance** – unsur yang paling subjektif. Estetika yang baik bukan berarti visualisasi yang kompleks. Justru sebaliknya, estetika terbaik dari suatu visualisasi adalah kesederhanaan yang dapat membantu pembaca untuk fokus dan mencerna informasi yang disajikan secara mudah dengan cara yang tetap menarik dan tidak membosankan.



## VISUALISASI DATA

Dalam konteks visualisasi data untuk kebijakan publik, hal yang juga perlu diperhatikan adalah bagaimana data yang ditampilkan dapat sesuai dengan konteks analisis yang dilakukan.

Untuk memudahkan Anda, berikut beberapa contoh cara penyampaian data yang dapat dirujuk untuk membantu memilih bentuk grafik apa yang cocok untuk menyampaikan data yang ingin Anda sampaikan. Detail lebih lanjut mengenai keunggulan visualisasi data dapat dirujuk ke laman <https://datavizcatalogue.com/>.



Sumber: Data Viz Catalogue

Jika Anda tertarik mengetahui lebih lanjut tentang visualisasi data, Anda dapat membaca buku-buku berikut sebagai referensi:

- ***Storytelling with Data*** – Cole Nussbaumer Knaflic
- ***The Visual Display of Quantitative Information*** – Edward R. Tufte
- ***Data Points*** – Nathan Yau
- ***Visualize This*** – Nathan Yau

## STUDI KASUS

# Pidato Presiden Joko (Jokowi) Widodo: *Winter is Coming*



Pidato Presiden Joko (Jokowi) Widodo memiliki ciri khas adanya sentuhan budaya populer. Contohnya: sebuah referensi sinematik kepada para Menteri Keuangan dari seluruh dunia dan Gubernur Bank Sentral pada sesi pleno dalam International Monetary Fund (IMF) dan Rapat Tahunan World Bank di Bali pada Oktober 2018.

Presiden Joko Widodo memberikan perbandingan antara kondisi ekonomi global saat itu dengan kondisi di serial *Game of Thrones*, adaptasi serial novel karya George RR Martin yang ditayangkan di HBO (saluran televisi).

Isi pidato Presiden Joko Widodo dapat dibaca di bawah ini:



Sepuluh tahun yang lalu, kita mengalami Krisis Finansial Global. Berkat langkah-langkah kebijakan moneter dan fiskal yang luar biasa, yang membutuhkan keberanian politik yang besar... Saudara-saudara para pembuat kebijakan .... telah menyelamatkan dunia dari depresi global .... yang pada waktu itu sudah di depan mata... Untuk itu ... kami menyampaikan selamat atas kesuksesan Saudara-saudara .... dalam mengatasi Krisis Finansial Global tahun 2008

Setelah 10 tahun berlalu .... Kita tetap harus waspada terhadap meningkatnya risiko ... dan kesiapsiagaan kita dalam mengalami ketidakpastian global. Seperti yang disampaikan Nyonya Lagarde... terdapat banyak masalah yang membayangi perekonomian dunia... Amerika Serikat menikmati pertumbuhan yang pesat... namun di banyak negara terdapat pertumbuhan yang lemah atau tidak stabil ...Perang Dagang semakin marak... dan inovasi teknologi mengakibatkan banyak industri terguncang. Negara-negara yang tengah tumbuh .... juga sedang mengalami tekanan pasar yang besar..Dengan banyaknya masalah perekonomian dunia, sudah cukup bagi kita untuk mengatakan bahwa: **Winter is Coming**

Hadirin yang berbahagia,

Dalam beberapa dekade terakhir ini ..., negara ekonomi maju telah mendorong kami negara ekonomi berkembang.... untuk “membuka diri”, .... dan ikut dalam Perdagangan Bebas dan Keuangan Terbuka. Globalisasi dan keterbukaan ekonomi internasional ini ... telah memberikan banyak sekali keuntungan.... baik bagi negara maju maupun negara berkembang. Berkat kepedulian dan bantuan negara ekonomi maju, .... kami negara-negara berkembang ... mampu memberikan kontribusi besar bagi pertumbuhan ekonomi dunia...

Namun akhir-akhir ini, hubungan antar negara-negara ekonomi maju... semakin lama semakin terlihat seperti “**Game of Thrones**”...

Balance of power...dan aliansi antar negara-negara ekonomi maju... sepertinya tengah mengalami keretakan...Lemahnya kerjasama dan koordinasi telah menyebabkan terjadinya banyak masalah .... seperti peningkatan drastis harga minyak mentah... dan juga kekacauan di pasar mata uang yang dialami negara-negara berkembang...

Hadirin Yang Terhormat...

Dalam serial “**Game of Thrones**”, sejumlah **Great Houses, Great Families**... bertarung hebat antara satu sama lain, untuk mengambil alih kendali... “**The Iron Throne.**” “**Mother**

*of Dragons” menggambarkan siklus kehidupan. Perebutan kekuasaan antar para “Great Houses” itu bagaikan sebuah roda besar yang berputar. Seiring perputaran roda..., satu Great House tengah Berjaya, sementara House yang lain menghadapi kesulitan... dan setelahnya,... House yang lain Berjaya, dengan menjatuhkan House yang lain*

*Namun ... yang mereka lupa ... tatkala para Great Houses sibuk bertarung satu sama lain, mereka tidak sadar adanya ancaman besar dari Utara. Seorang evil winter, yang ingin merusak dan menyelimuti seluruh dunia... dengan es dan kehancuran.*

*Dengan adanya kekhawatiran ancaman Evil Winter tersebut, ... akhirnya mereka sadar: tidak penting siapa yang duduk di “Iron Throne”. yang penting adalah kekuatan bersama untuk mengalahkan Evil Winter agar bencana global tidak terjadi. Agar dunia tidak berubah menjadi tanah tandus yang porak poranda yang menyengsarakan kita semua.*

*Para hadirin yang berbahagia,*

*Saat ini kita sedang menghadapi ancaman global yang tengah meningkat pesat... Perubahan Iklim, telah meningkatkan intensitas badai dan topan di Amerika Serikat hingga Filipina... Sampah Plastik di Laut di seluruh penjuru dunia... telah mencemari pasokan makanan di banyak tempat... Ancaman global yang tumbuh pesat tersebut ... yang hanya bisa kita tanggulasi jika kita bekerja Bersama ...*

*Baru lima hari yang lalu, dalam “Panel Antar-Negara Terkait Perubahan Iklim” atau IPCC ... Bapak Guterres Sekretaris Jenderal PBB dengan tegas mengingatkan kita kembali. Bahwa waktu sudah sangat mendesak bagi kita untuk bertindak dalam skala besar-besaran ... guna mencegah kehancuran dunia akibat perubahan iklim global yang tidak terkendali... Kita perlu segera meningkatkan investasi tahunan secara global sebesar 400% untuk energi terbarukan... Untuk itu ... kita harus bekerja Bersama ... menyelamatkan kehidupan Bersama kita ...*

*Untuk itu, .... kita harus bertanya: apakah sekarang ini merupakan saat yang tepat untuk rivalitas dan kompetisi? Ataukah ...saat ini merupakan waktu yang tepat untuk kerjasama dan kolaborasi?? Apakah kita telah terlalu sibuk untuk bersaing dan menyerang satu sama lain... sehingga kita gagal menyadari... adanya ancaman besar yang membayangi kita semua? ...Apakah kita gagal menyadari ... adanya ancaman besar yang dihadapi oleh negara kaya maupun miskin? .... Oleh negara besar ataupun negara kecil?*

*Para hadirin yang berbahagia,*

*Tahun depan kita akan menyaksikan... Season Terakhir dari serial “Game of Thrones”... Saya bisa perkirakan bagaimana akhir ceritanya...*

*Saya yakin ... ceritanya akan berakhir dengan pesan moral... Bahwa .... konfrontasi dan perselisihan akan mengakibatkan penderitaan ... bukan hanya bagi yang kalah... namun juga, yang menang...*

*Ketika kemenangan sudah dirayakan .... dan kekalahan sudah diratapi .... Barulah kemudian kedua-duanya sadar .... Bahwa kemenangan maupun kekalahan dalam perang selalu hasilnya sama ... yaitu dunia yang porak poranda...Tidak ada artinya kemenangan ... yang dirayakan di tengah kehancuran ...Tidak ada artinya menjadi kekuatan ekonomi yang terbesar ..., di tengah dunia yang tenggelam...*

*Saya ingin menegaskan bahwa ... saat ini kita masuk pada “Season Terakhir” dari pertarungan ekspansi ekonomi global yang penuh rivalitas dan persaingan.Bisa jadi situasinya lebih genting dibanding krisis finansial global sepuluh tahun yang lalu ...*

*Kami bergantung pada Saudara-saudara semua... para pembuat kebijakan moneter dan fiskal dunia... untuk menjaga komitmen kerjasama global...*

*Saya sangat berharap... Saudara-saudara akan berkontribusi... dalam mendorong para pemimpin dunia untuk menyikapi keadaan ini secara tepat... Diperlukan kebijakan moneter dan kebijakan fiskal... yang mampu menyangga dampak dari Perang Dagang, .... Disrupsi Teknologi, dan ketidakpastian pasar...*

*Saya harap Pertemuan Tahunan kali ini berlangsung produktif...*

*Saya harap Anda semua mampu menyerap tenaga dan memetik inspirasi .... indahnya alam Bali dan Indonesia. Untuk menghasilkan kejernihan hati dan pikiran ...dalam memperbaiki kondisi finansial global... untuk kebaikan Bersama. Terima kasih.*

## Refleksi

Berikan analisis Anda terhadap narasi satu studi kasus di atas!

|                                                                                         |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Untuk siapa narasi ini ditujukan? Siapa yang ingin dipengaruhi?</b>                  |
| <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>                                                |
| <b>Analisis target sasaran:</b><br>1. Demografis<br>2. Nilai<br>3. Sikap<br>4. Motivasi |
| <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>                                                |
| <b>Apa pesan kunci dari narasi tersebut?</b>                                            |
| <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>                                                |
| <b>Mengapa pengambil keputusan memilih saluran komunikasi (<i>medium</i>) tersebut?</b> |
| <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>                                                |
| <b>Apa hal yang membuat narasi tersebut berbeda?</b>                                    |
| <br><br><br><br><br><br><br><br><br><br>                                                |

## Lembar Kerja

Anda ditugaskan oleh Menteri Keuangan untuk membuat rancangan pidato pada acara Konferensi Keuangan salah satu bank swasta di Indonesia. Secara garis besar, Anda diminta memperkenalkan Kebijakan Ekonomi Hijau selama kurang lebih 20 menit. Pidato tersebut perlu mencakup tantangan yang mungkin dihadapi dan rekomendasi untuk pemain kunci di sektor keuangan.

## Meramu Memo Kebijakan

Selain dalam bentuk verbal atau visual, penyampaian analisis dan rekomendasi kebijakan publik sangat sering dilakukan dalam bentuk memo kebijakan. Dalam bab ini, Anda akan diperkenalkan dengan tips untuk menyampaikan suatu rekomendasi dalam bentuk sebuah memo kebijakan secara efisien dan efektif. Bab ini sangat relevan baik bagi Anda yang baru mulai berkarir, tetapi sudah dibebani tugas-tugas strategis, maupun yang sudah berpengalaman menyiapkan memo kebijakan.

### Definisi Memo Kebijakan (*Policy Memo*) dan Perbedaannya dengan Makalah Kebijakan (*Policy Paper*)

Memo kebijakan merupakan dokumen singkat sepanjang satu atau dua halaman yang ditujukan kepada pemangku kepentingan utama berisi analisis terhadap penerapan suatu kebijakan dan diikuti dengan sebuah rekomendasi. Istilah memo kebijakan memang paling populer di kalangan pekerja sektor publik, terutama instansi pemerintahan yang merumuskan kebijakan. Namun tidak jarang memo kebijakan juga menjadi output sehari-hari bagi mereka yang bertugas membuat laporan atas kondisi terkini dalam bidang apapun.

Hal ini berbeda dengan makalah kebijakan yang fokus pada suatu audiens spesifik seperti kalangan ahli sehingga sangat menjaga integritas keilmiahannya. Fokus dari memo kebijakan adalah kejelasan karena ditargetkan kepada pemangku kepentingan yang lebih luas. Saat makalah kebijakan bersifat *value-driven*, sementara memo kebijakan lebih bersifat *audience-driven*.

### Tujuan Memo Kebijakan

Memo kebijakan dibuat dengan berbagai tujuan. Setidaknya ada tiga tujuan pembuatan memo kebijakan yang dapat dicapai dengan tiga jenis memo kebijakan juga, yaitu:

1. Menjelaskan suatu kondisi atau keadaan, melalui ***explanatory policy memo***
2. Menjawab suatu pertanyaan, melalui ***position notes*** dan
3. Menyampaikan analisis rekomendasi kebijakan melalui ***makalah ilmiah mini***.

Tujuan sebuah ***explanatory policy memo*** adalah untuk memberikan pemutakhiran atau penjelasan terhadap suatu kondisi. Contohnya, memo kebijakan mengenai perkembangan arus wisatawan mancanegara. Jenis memo ini umumnya banyak mengandung analisis mengenai faktor yang menentukan fenomena yang terjadi, seperti kenaikan ataupun penurunan arus. Tujuan akhir adalah memastikan, audiens memahami fenomena yang terjadi pada periode waktu tertentu.

Selanjutnya, ***position notes*** bertujuan untuk memberikan jawaban atas suatu permohonan yang ditujukan pada organisasi. Salah satu contohnya adalah memo kebijakan mengenai tanggapan Pemerintah Indonesia atas permohonan pengecualian pajak untuk sektor produksi baja yang disampaikan oleh BUMN sektor baja. *Position notes* ini umumnya fokus pada analisis biaya dan manfaat untuk menerima atau menolak suatu permohonan. *Position notes* dinyatakan efektif ketika

pemangku kepentingan dapat memperoleh gambaran yang jelas mengenai dasar penerimaan atau penolakan suatu permohonan.

Terakhir adalah memo kebijakan yang paling sering digunakan, yaitu **makalah ilmiah mini** yang disusun untuk menyampaikan analisis atas sebuah rekomendasi kebijakan. Makalah ilmiah mini juga dapat disebut sebagai rangkuman 1000 kata dari suatu riset. Selain karena alurnya sangat mirip dengan makalah kebijakan ilmiah, integritas keilmiahan dari memo kebijakan ini juga menjadi nilai utamanya. Makalah ilmiah mini umumnya menjadi pemantik agar pimpinan organisasi tertarik untuk mendengar penjelasan lebih lanjut dari analisis detail yang telah dibuat oleh penulis memo. Salah satu contoh makalah ilmiah mini adalah “Dampak Program Perlindungan Sosial Nasional terhadap Pola Konsumsi Masyarakat”.

Untuk menguji pemahaman Anda mengenai ketiga jenis memo kebijakan, mari kita berlatih! Kira-kira memo kebijakan seperti apa yang akan dibuat untuk menyampaikan hal-hal berikut:

1. Kebijakan Cukai Rokok Efektif untuk Menurunkan Konsumsi Rokok,
2. Perkembangan Sektor Transportasi Publik di Masa Transisi PSBB, dan
3. Pemberian Pembebasan Pajak atas Sektor Energi Terbarukan.

### Prinsip Memo Kebijakan Yang Efektif

Efektivitas suatu memo kebijakan dinilai dari tingkat pemahaman audiens atas pesan yang disampaikan. Tidak hanya karena jumlah halamannya yang sangat sedikit atau maksimal dua halaman, pembuatan memo kebijakan yang efektif memang tidak mudah karena umumnya harus diproduksi dalam waktu yang sangat singkat. Bisa dibayangkan, suatu kondisi dimana Presiden meminta Menteri Sosial mengajukan proposal inovasi kebijakan untuk mempercepat penyaluran perlindungan sosial bagi masyarakat berpendapatan menengah dalam 2 hari ke depan untuk segera dirapatkan. Seorang staf di Kementerian Sosial yang ditugaskan menganalisis dan memiliki ide terlebih yang sifatnya baru harus mampu meyakinkan, secara tertulis melalui memo kebijakan, kenapa Presiden patut mempertimbangkan kebijakan tertentu.

Elemen pertama suatu memo kebijakan yang efektif adalah **memiliki struktur yang baik**. Selain untuk meyakinkan pembaca dengan menciptakan alur “cerita” yang mengalir, struktur yang baik juga dapat mencegah penulis terjebak dalam hal-hal yang sangat perlu dihindari dalam menyampaikan sebuah rekomendasi, seperti pendapat pribadi atau analisis dangkal. **Dengan kata lain, struktur adalah pagar kita untuk memberikan analisis yang baik.**

Walaupun tidak ada “aturan” khusus mengenai susunan suatu memo kebijakan, tetapi terdapat paling tidak 4 bagian utama yang perlu dipastikan ada, yaitu:

- Pengungkapan masalah atau urgensi,
- Analisis *kesenjangan* yang ada saat ini (misalnya kebijakan yang diharapkan dan yang ada),

- Metode untuk memilih beberapa pilihan kebijakan, dan
- Rekomendasi dari Anda yang berbasis data dari analisis yang telah dilakukan sebelumnya.

Selain struktur yang baik, memo kebijakan yang efektif juga harus jelas. **Kejelasan pesan menjadi hal pertama dan terpenting karena memo kebijakan ditujukan untuk audiens yang lebih luas.** Memo kebijakan yang jelas dapat dipakai untuk berbagai audiens, mulai dari para ahli sampai dengan masyarakat umum. Contohnya, dalam memo kebijakan mengenai inovasi percepatan penyaluran perlindungan sosial. Memo tersebut harus dapat dipahami baik oleh pejabat teknis di lingkungan kementerian sosial yang bisa dikategorikan kelompok ahli di bidang penanggulangan kemiskinan, maupun Menteri Sosial dan Presiden yang tergolong umum secara keilmuan dan sangat strategis peranannya di masyarakat. **Singkat kata, memo kebijakan yang efektif sudah pasti bisa dimengerti tanpa penjelasan lisan karena kejelasan argumen dan rekomendasi di dalamnya.**

Beberapa contoh memo yang jelas adalah adanya kalimat-kalimat yang aktif seperti “memo ini menjawab permohonan..”, “data dari sumber menunjukkan bahwa..”, “alternatif ini memiliki kelebihan dan kekurangan..”, atau “hasil analisis merekomendasikan..”. Giliran Anda, coba pikirkan apa lagi contoh kata-kata yang dapat membantu membuat memo yang jelas?

Terakhir, memo kebijakan harus memiliki **integritas kebenaran analisis**. Definisi dari integritas ini adalah penggunaan data yang benar dan terkini, pencantuman setiap referensi data, serta penyertaan keterbatasan analisis. Hal ini menjaga agar analisis kebijakan bersifat *data-driven*, sehingga apabila risiko terburuk terjadi (data tidak tersedia atau tidak terkini) maka penulis dapat menggunakan data pengganti yang paling mirip dengan data sebenarnya. Dengan demikian, tingkat profesionalisme analisis tersebut juga terjaga, terutama jika analisis ini “dipaksa selesai” dalam jangka waktu singkat. Contoh keterbatasan analisis adalah “analisis ini dibuat dengan asumsi seluruh calon penerima bantuan sosial mengetahui dan mau memanfaatkan bantuan sosial”. Integritas ini sangat membantu terutama di era saat ini ketika setiap analisis kebijakan harus siap apabila memo kebijakannya tersebar ke khalayak luas dan menjadi *viral*, yang seringkali sulit dihindari.

## Struktur Memo Kebijakan

Bagian berikut ini akan menjelaskan lebih lanjut atas struktur memo kebijakan. Sebelumnya telah kami identifikasi paling tidak empat bagian yang perlu ada dari suatu memo kebijakan yang baik.

Bagian pertama adalah **pengungkapan masalah**. Dalam bagian ini, penulis menyatakan konteks dan latar belakang mengapa dibutuhkan pembuatan memo kebijakan. Untuk sebuah *explanatory policy memo*, misalnya, bagian ini biasanya tidak perlu terlalu panjang karena hanya memuat keterangan singkat bahwa analisis dipicu oleh, misalnya, keluarnya data baru sehingga dibutuhkan pelaporan kondisi terkini kepada pihak umum atau pimpinan, dan sebagainya. Untuk makalah kebijakan mini, pengungkapan masalah biasanya akan lebih panjang dan rinci karena memo kebijakan tersebut dapat berdasarkan pengamatan teknis yang telah dilakukan oleh analis. Contohnya, analis melihat rendahnya realisasi penyaluran bantuan sosial dalam penanganan Covid-19. Maka analisis urgensi

untuk bertindak juga dapat masuk ke bagian ini dengan menambahkan dampak apabila masalah tersebut tidak diselesaikan segera.

Selanjutnya, bagian kedua adalah menyampaikan analisis kesenjangan yang ada di lapangan. Di bagian ini, analisis mengidentifikasi apa saja kebijakan yang telah dilakukan untuk menyelesaikan masalah yang sudah disampaikan. Bagian ini “memaksa” agar analisis mengikuti perkembangan di tataran kebijakan atau regulasi. Kurangnya kepedulian analisis terhadap perkembangan regulasi umumnya dapat melemahkan hasil analisis karena tidak sesuai dari perkembangan yang ada. Misalnya, dalam membuat sebuah *position note* mengenai permohonan pemberian pengecualian atas kewajiban perpajakan di atas, analisis perlu memaparkan apa saja kemudahan perpajakan yang telah diberikan kepada sektor yang mengajukan permohonan.

Bagian ketiga adalah bagian kunci dari suatu memo kebijakan, di mana penulis memaparkan metode dan pilihan-pilihan kebijakan yang diajukan. Pemaparan metode dapat dilakukan secara singkat dan sederhana karena tujuan utamanya adalah menyampaikan cara analisis dalam meneliti sesuatu. Metode yang dipakai tidak disebut atau dipaparkan secara rinci seperti dalam makalah ilmiah. Sebagai contoh, dalam menganalisis tren wisatawan mancanegara di Indonesia, penulis memaparkan tren penurunan karena menggunakan statistik deskriptif (*descriptive statistics*) perbandingan dengan rata-rata tahun lalu. Metode lainnya, misalnya, perbandingan dengan negara lain yang sejenis atau yang disebut *benchmark analysis*.

Penggunaan metode sangat penting terutama untuk *position notes* dan makalah kebijakan mini. Untuk *position notes*, misalnya dengan menggunakan contoh yang sama mengenai permohonan pengecualian kebijakan perpajakan, penulis dapat menggunakan baik analisis dampak pengecualian sejenis di sektor lainnya, analisis manfaat dan biaya, maupun analisis keadilan. Dalam membangun bagian ini, penulis perlu berselancar singkat ke paling tidak 3 bacaan dengan topik yang sama apabila tidak memiliki latar pendidikan atau pengalaman yang sesuai dengan masalah yang akan dipecahkan. Selanjutnya, dari metode tersebut, dapat direkomendasikan pilihan-pilihan kebijakan, misalnya “tidak menerima” atau “menerima dengan kondisi tertentu (contoh: ditetapkan batasan jangka waktu pelaksanaannya)”. Baru kemudian di bagian akhir, rekomendasi dan keterbatasan analisis dapat disampaikan. “Jam terbang” sangat mempengaruhi kualitas memo kebijakan, tetapi dengan memegang prinsip pembuatan memo yang baik, yaitu “siapaapun dapat menulis sebuah memo dengan integritas”.

**GAMBAR STRUKTUR MEMO KEBIJAKAN**



## Latihan Kerja

Tandai bagian yang merupakan pengungkapan masalah, analisis gap, metode dan alternatif kebijakan, serta kesimpulan dari contoh memo kebijakan berikut ini. Tandai juga bagian yang memenuhi elemen memo kebijakan yang baik.

### Memo Kebijakan “Kenaikan Cukai untuk Menekan Prevalensi Merokok”

Di Indonesia, prevalensi merokok meningkat dalam beberapa tahun terakhir. Prevalensi merokok pada anak dan remaja misalnya meningkat, dari 7,2% menjadi 9,1% (Riskesdas, 2018). Hal ini perlu menjadi perhatian karena banyak hal. Pertama, bahaya rokok terhadap kesehatan. Rokok meningkatkan risiko stunting (PKJS UI, 2018), menjadi salah satu penyebab kematian di Indonesia (IHME, 2017), dan diindikasikan membahayakan terutama untuk konsumen rumah tangga miskin karena proporsi konsumsinya yang lebih tinggi dari protein. Kedua, rokok membebani APBN melalui sumbangannya pada jaminan kesehatan karena terkait dengan beberapa penyakit kronis. Untuk menurunkan konsumsi rokok dan memperbaiki penanganan masalah kesehatan terkait rokok, dibutuhkan inovasi kebijakan.

Pemerintah memiliki instrumen untuk mengendalikan konsumsi rokok yaitu melalui kebijakan harga dengan menerapkan cukai. Sesuai UU Cukai, kebijakan cukai bertujuan pengendalian konsumsi. Penerimaan cukai selama ini juga digunakan untuk biaya kesehatan. Namun demikian, kenaikan cukai rokok selama ini ternyata belum dapat efektif menurunkan prevalensi merokok. Pada tahun 2013–2018, harga rokok sudah meningkat 9,3 persen per tahun. Namun kenyataannya, prevalensi merokok tetap tinggi dalam periode ini.

Masalah prevalensi merokok tidak unik kepada Indonesia. Negara-negara lain juga mengalami hal yang sama. Eropa, misalnya, “memerangi” prevalensi merokok ini dengan kebijakan harga. Negara-negara di Eropa meningkatkan harga rokok secara signifikan melalui kebijakan cukai. Hal ini terbukti efektif menurunkan prevalensi merokok di misalnya pada penduduk Prancis. Namun, penerapan kenaikan cukai seperti ini berpotensi menimbulkan konsekuensi bila diterapkan di Indonesia, seperti pada industri rokok.

Saat ini, rokok kretek mesin yang memiliki kandungan bahan baku lokal tinggi namun penyerapan tenaga kerja rendah mendominasi industri dengan ceruk pasar sebesar 76 persen, sedangkan rokok kretek tangan yang menyerap tenaga kerja tinggi memiliki ceruk sebesar 19,8 persen. Untuk mengaktivasi kenaikan cukai, Pemerintah perlu tetap mempertimbangkan tenaga kerja yang terdampak. Selain itu, kenaikan cukai yang tinggi berpotensi meningkatkan peredaran rokok ilegal. Rumah tangga miskin adalah kalangan yang paling mungkin untuk menjadi konsumen rokok ilegal ketika harga dinaikkan.

Dengan pertimbangan kualitatif di atas, opsi menaikkan tarif cukai rokok untuk menurunkan prevalensi merokok dapat diambil dengan mekanisme (i) fokus pada rokok putih mesin dengan kenaikan tertinggi disusul dengan rokok kretek mesin, serta rokok kretek tangan dengan kenaikan cukai terkecil, (ii) memastikan bahwa penerimaan cukai rokok digunakan untuk menangani masalah kesehatan terkait rokok dan upaya pemberantasan rokok ilegal. Pemerintah perlu memastikan kepada publik melalui strategi komunikasi yang kuat, bahwa kenaikan cukai rokok semata-mata digunakan untuk kepentingan masyarakat secara jangka panjang. Selain itu, pertimbangan yang lebih kuantitatif untuk menemukan formula kenaikan per klaster yang meminimalkan dampak ke tenaga kerja di industri juga perlu dilakukan.

## References:

- --. n.d. *Aristotle's Modes of Persuasion in Rhetoric: Ethos, Pathos and Logos*. [http://www.mountainman.com.au/essenet/aristotles\\_modes\\_of\\_persuasion\\_in\\_rhetoric.htm](http://www.mountainman.com.au/essenet/aristotles_modes_of_persuasion_in_rhetoric.htm).
- Bisara, Dion. n.d. *Jokowi on Trade War: Winter Is Coming, but Together We Can Overcome*. Jakarta Globe. <https://jakartaglobe.id/news/urgent-winter-is-coming-but-together-we-can-defeat-evil-winter-jokowi>.
- Bush, George W. 2001. *Text: President Bush Addresses the Nation*. [https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress\\_092001.html](https://www.washingtonpost.com/wp-srv/nation/specials/attacked/transcripts/bushaddress_092001.html).
- Lab, Purdue Writing. n.d. *Aristotle's Rhetorical Situation // Purdue Writing Lab*. Purdue Writing Lab. [https://owl.purdue.edu/owl/general\\_writing/academic\\_writing/rhetorical\\_situation/aristotles\\_rhetorical\\_situation.html](https://owl.purdue.edu/owl/general_writing/academic_writing/rhetorical_situation/aristotles_rhetorical_situation.html).
- Lax, David A., and James K. Sebenius. 2003. *3-D Negotiation: Playing the Whole Game*. Dipublikasikan Harvard Business Review pada 1 November November 2003. <https://hbr.org/2003/11/3-d-negotiation-playing-the-whole-game>.
- McLuhan, Marshall, Quentin Fiore, and Jerome Agel. 1996. *The Medium Is the Massage: An Inventory of Effects*. HardWired.
- O' Grady, Sean. 2018. *Martin Luther King's 'I Have a Dream' Speech Is the Greatest Oration of All Time*. Dipublikasikan The Independent pada 3 April 2018. [https://www.independent.co.uk/news/long\\_reads/martin-luther-king-i-have-dream-speech-greatest-all-time-washington-dc-1963-50th-anniversary-death-a8280296.html](https://www.independent.co.uk/news/long_reads/martin-luther-king-i-have-dream-speech-greatest-all-time-washington-dc-1963-50th-anniversary-death-a8280296.html).
- Gorbiano, Marcjio Irfan. *Winter Is Coming, Jokowi Tells Fiscal, Monetary Policymakers*. Dipublikasikan The Jakarta Post pada 12 Oktober 2018. <https://www.thejakartapost.com/news/2018/10/12/winter-is-coming-jokowi-tells-fiscal-monetary-policymakers.html>.
- Rapp, Christof. 2010. *Aristotle's Rhetoric*. Dalam The Stanford Encyclopedia of Philosophy, edited by Edward N. Zalta, Spring 2010. Metaphysics Research Lab, Stanford University. <https://plato.stanford.edu/archives/spr2010/entries/aristotle-rhetoric/>.
- Reeder, Breet. 2016. *Summary of '3D Negotiation: Powerful Tools to Change the Game in Your Most Important Deals*. Dipublikasikan Beyond Intractability pada 11 Mei 2016. <https://www.beyondintractability.org/bksum/lax-3d>.
- Sebenius, James K. 2020. *3-D Negotiation Strategy*. Dipublikasikan Program on Negotiation at Harvard Law School (blog). pada 30 June 2020. <https://www.pon.harvard.edu/daily/negotiation-training-daily/negotiating-in-three-dimensions-2/>.
- Setiawan, Kodrat. 2018. *Pidato Lengkap Jokowi Soal Game of Thrones Di Pertemuan IMF*. Dipublikasikan Tempo pada Oktober 2018. <https://bisnis.tempo.co/read/1135527/pidato-lengkap-jokowi-soal-game-of-thrones-di-pertemuan-imf>.
- Villegas-Cho, Christopher, John Giraldez, Deanna Jamieson, dan Andrew MacDonald. n.d. *Behavioral Insight Brief: The Role of Narrative in Public Policy*. [https://horizons.gc.ca/wp-content/uploads/2018/12/bi\\_narrative\\_O\\_O.pdf](https://horizons.gc.ca/wp-content/uploads/2018/12/bi_narrative_O_O.pdf).
- Wetherhead, Debbie. n.d. *Key Message Development: Building a Foundation for Effective Communications – PRsay*. <https://prsay.prsa.org/2011/12/02/key-message-development-building-a-foundation-for-effective-communications/>.
- Yulisman, Linda. n.d. *'Winter Is Coming': Indonesia's President Jokowi Urges Unity as He Sounds Warning for Global Economy, SE Asia News & Top Stories*. Dipublikasikan The Straits Times. <https://www.straitstimes.com/asia/se-asia/winter-is-coming-indonesias-president-jokowi-sounds-warning-for-global-economy>.



P E N U T U P :

## Tes Realita dan Adaptasi?

oleh Vivi Alatas

*“Maka, dibutuhkan sinergi, tarian yang selaras, antara knowledge-maker, policy maker, dan publik agar terbentuk sistem pengambilan keputusan berbasis bukti yang semakin kuat. Dan kita semua memiliki peran dan tanggung jawab untuk bersama-sama membangun sistem tersebut demi tujuan yang sama: Indonesia yang lebih baik...”*

Indonesia telah menjadi negara berpendapatan menengah. Tantangan pembangunan di Indonesia semakin kompleks, baik dilihat dari populasinya, kondisi spasial geografis maupun lingkungan politiknya. Guncangan atau *shocks* bisa datang silih berganti. Ditambah kenyataan kompleksitas 18.000 pulau, lebih dari 700 suku, lebih dari 500 kabupaten dan seterusnya.

Terlebih lagi komposisi demografi di Indonesia juga terus berubah. Usia, pendidikan, sektor pekerjaan, dan distribusi urban-rural adalah faktor yang dinamis dan harus terus dipertimbangkan dalam pembentukan kebijakan.

### **Asumsi yang mendasari kebijakan 5 atau 10 tahun yang lalu kemungkinan besar sudah tidak lagi berlaku.**

Solusi yang sebelumnya berhasil, bisa jadi tidak lagi menjanjikan hasil yang berarti.

Resep kebijakan juga tidak bisa dipukul rata. Interdependensi antar provinsi, antar pulau, dan juga antar negara semakin tinggi.

Kondisi politik di Indonesia juga semakin kompleks. Perbedaan ideologi dan kepentingan berbagai pihak menyebabkan meraih suatu persetujuan menjadi hal yang semakin rumit (*getting to a yes is becoming more complicated*) dan kadangkala untuk masalah- masalah tertentu dirasakan hampir mustahil untuk mendapatkan kesepakatan atas apa yang akan dilakukan.

Pengaruh opini publik terhadap pengambilan keputusan pemerintah juga semakin kuat. Walau disadari kebijakan yang populer bukan berarti yang paling benar, dan sebaliknya kebijakan yang

tidak populer tidak selalu tidak tepat.

Dengan kompleksitas setinggi ini, **tantangan yang dihadapi adalah bagaimana menghindari pembentukan kebijakan berdasarkan tradisi, persepsi, ideologi, atau intuisi sesaat. Solusinya sering kali tidak kasat mata.**

## **Kita butuh pengambilan keputusan berbasis bukti.**

Karena itu, kita butuh dasar bukti yang kuat untuk mendukung seluruh siklus kebijakan, mulai dari identifikasi masalah, penentuan respon kebijakan, hingga evaluasi kebijakan di akhir periode.

Menurut saya, ada tiga komponen utama yang diperlukan:

1. Produksi pengetahuan (*knowledge*) yang tepat guna dan tepat waktu.
2. Hubungan yang kuat, tarian yang selaras, antara *knowledge-maker* dan *policy-maker*, dan
3. Membangun publik yang reseptif terhadap *knowledge* tersebut.

Ada interdependensi yang kuat antara ketiga komponen ini, sehingga harus dibangun secara bersamaan.

Kita mulai dari poin pertama. Apa yang saya maksud dengan produksi *knowledge* yang tepat guna dan tepat waktu? Pada intinya, *policy-maker* hanya dapat memanfaatkan bukti dan pengetahuan dalam pengambilan keputusan apabila informasi tersebut relevan, berkualitas, dan datang tepat waktu. Ini merupakan tanggung jawab utama dari *knowledge-maker*.

Ada faktor data, ada faktor orangnya. **Intinya kita butuh data yang mencerdaskan bangsa.**

Pekerjaan saya sebagai peneliti. Namun, tanpa data, saya tidak ubahnya sekedar dukun yang diragukan keabsahannya.

Data memang bisa mencerdaskan bangsa. Namun ada prasyaratnya.

Ada 4 hal yang terkait dengan kualitas data. Pertama relevansi antara data dan tujuan penggunaannya. Data yang diperlukan akan berbeda tergantung dari tujuannya. Contohnya, data untuk analisis kemiskinan. Data yang dibutuhkan untuk diagnostik permasalahan kemiskinan, berbeda dengan data untuk menentukan siapa yang patut menerima bantuan, dan juga akan berbeda dengan data untuk *monitoring* dan evaluasi pelaksanaan berbagai program kemiskinan seperti program keluarga harapan, KIS, KIP, dan Dana Desa. Ditambah lagi, kebutuhan akan berbagai data tersebut perlu diantisipasi dan direncanakan sebelumnya, apa yang perlu dikumpulkan dan memastikan bahwa data tersebut memang betul bisa digunakan untuk menjawab *problem* yang ditelaah.

Kedua adalah ketepatan waktu. Tantangan yang ada adalah untuk memastikan data lebih tepat

waktu dan dapat menggambarkan situasi terkini. Disini pentingnya keterpaduan data dari berbagai sumber melalui survei, *real time data capture*, dan *media tracking* data administrasi yang dikumpulkan dari berbagai institusi. Kembali contoh analisis kemiskinan. Data yang digunakan bermacam-macam bukan hanya data dari survei dengan responden lebih dari 300,000 rumah tangga seperti Susenas, tetapi dipadukan dengan satelit data yang bisa memberikan gambaran tingkat iluminasi cahaya di malam hari, jenis atap, vegetasi tanaman dan sebagainya. Bisa juga dipadukan dengan data penyebaran informasi melalui Twitter, *media tracking* akan sentimen terhadap berbagai program pemerintah.

Ketiga adalah reliabilitas data, dan ini sangat bergantung dengan jumlah sampel yang dibutuhkan agar presisi dapat dijaga serta memastikan *sampling framework*-nya valid sehingga kesimpulan yang diambil memang dapat memberikan gambaran tepat tentang target populasi.

Keempat, dan terakhir, adalah akses data. Data hanya berguna jika digunakan. Sayangnya akses data masih menjadi kendala. Tidak semua universitas, peneliti, perusahaan atau lembaga yang menganalisis data bisa mengaksesnya, karena akses dibatasi oleh biaya atau penghalang lainnya. Ini menjadi kendala besar, terutama untuk organisasi atau perusahaan kecil yang tidak mampu membeli data survey dan juga tidak mampu melakukan pengumpulan data sendiri, sehingga terpaksa memanfaatkan sebagian kecil data yang tersedia secara gratis dan terbuka.

Faktor kedua adalah “the right people”. *We need **more than a few good men and women***. Kualitas data yang baik saja tidak dapat menjamin meningkatnya kualitas produksi pengetahuan dan bukti di Indonesia. Sebaik-baiknya data, pada akhirnya ini juga terbatas pada kualitas pengguna data. Maka, Indonesia butuh lebih banyak orang dengan kapasitas, pengalaman, dan passion untuk melakukan penelitian berkualitas. Tidak hanya penelitian kuantitatif, namun yang kualitatif juga.

Sayangnya, Indonesia masih belum memberikan insentif bagi lulusan terbaiknya untuk menjadi *knowledge-maker* di Indonesia. Pengeluaran pemerintah untuk penelitian jauh tertinggal dari Singapura, Malaysia, dan Thailand. Bahkan, divisi litbang dalam lembaga pemerintah seringkali dianggap divisi “buangan” yang tidak mendapatkan perhatian khusus dan anggaran yang cukup.

Faktor terakhir dalam sisi “*supply-side*” adalah “*the right outputs*”. Ada sebuah studi tahun lalu yang menemukan bahwa dari ratusan laporan yang dimuat di website Bank Dunia antara tahun 2008 hingga 2012, hampir sepertiga tidak pernah diunggah sama sekali, dan secara keseluruhan laporan di Bank Dunia memang jarang diunggah orang. Walaupun laporan-laporan tersebut berkualitas tinggi, telah melalui berbagai langkah “*quality assurance*”, dan berpotensi dalam mendukung pengambilan keputusan, namun ternyata itu pun tidak cukup.

Terlihat bahwa *knowledge-maker* harus lebih memperhatikan produk yang dipublikasikan. Bukan hanya memperhatikan proses produksi, tetapi juga proses selanjutnya seperti pemasaran (*marketing the product*), dan penyebaran informasi atau produk tersebut. Seringkali kita

terlalu fokus pada proses produksi penelitian, sehingga publikasi dianggap sebagai cara untuk menjelaskan hasil tersebut dengan sangat teknis dan detail. Namun, itulah yang menyebabkan publikasi akademis dianggap tidak terjangkau dan sulit dipahami.

Seringkali ada perbedaan bahasa yang dipakai antara *knowledge-maker* dan *policy-maker*.

**Bagi *policy-maker*, yang dibutuhkan adalah bukti yang ringkas, mudah dipahami, dan memiliki alur cerita dan rekomendasi yang jelas. Kita harus belajar untuk menghasilkan *output* sesuai kebutuhan pengambil keputusan.**

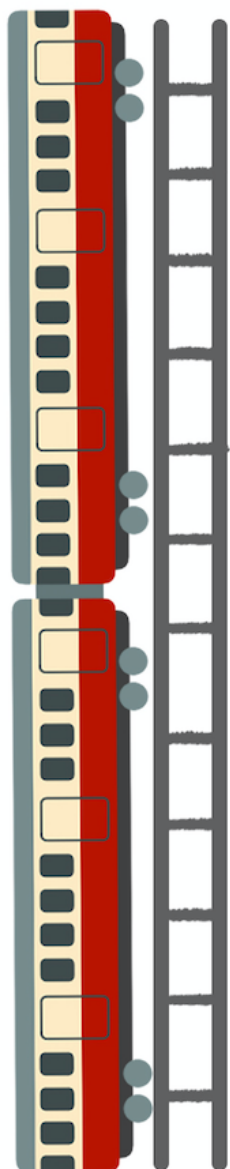
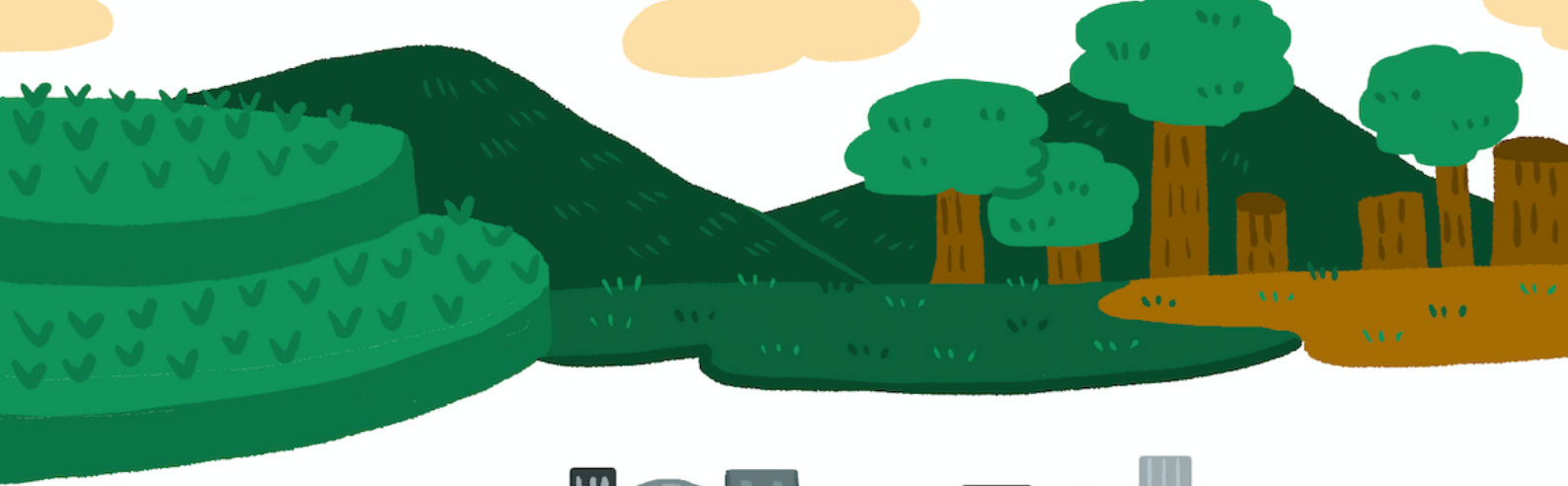
Bagaimana cara kita membangun hubungan yang kuat antara *knowledge-maker* dan *policy-maker*?

Berdasarkan pengalaman saya, ini bisa melalui cara langsung dan tidak langsung. Cara langsung adalah dengan terus berusaha “menjual” produk pengetahuan yang berkualitas kepada orang yang tepat. Apabila *knowledge-maker* terus menghasilkan produk yang dianggap bermanfaat oleh *policy-maker*, maka *demand* akan datang dengan sendirinya.

Cara tidak langsung adalah melalui persepsi dan opini publik. Seiring dengan demokratisasi dan pendidikan politik masyarakat, pengaruh masyarakat terhadap pilihan kebijakan pemerintah semakin besar. Maka, apabila *knowledge-maker* dapat mendidik masyarakat dan memberikan informasi yang tepat mengenai kebijakan, publik dan media dapat melakukan advokasi untuk informasi tersebut dan memberikan “*evidence-based influence*” kepada pengambil keputusan.

**Penting untuk kita ingat bahwa agar *knowledge-maker* dapat mempengaruhi publik, hasil penelitian dan produk pengetahuan harus mudah diakses dan mudah dipahami.** Kembali saya tekankan pentingnya memproduksi “*the right output*”, dalam bentuk multimedia, infografik, kampanye publik, artikel koran, dan media lain yang bisa menonjolkan pesan-pesan inti dengan bukti yang mudah dipahami.

Maka, dibutuhkan sinergi, tarian yang selaras, antara *knowledge-maker*, *policy-maker*, dan publik agar terbentuk sistem pengambilan keputusan berbasis bukti yang semakin kuat. Dan kita semua memiliki peran dan tanggung jawab untuk bersama-sama membangun sistem tersebut demi tujuan yang sama: Indonesia yang lebih baik.



*"Handbook ini didesain untuk membantu siapapun, khususnya anak-anak muda, memahami proses rumit dan berbagai pertimbangan di belakang pembuatan kebijakan publik dan bagaimana mengkomunikasikannya. Panduan ini amat bermanfaat untuk memberikan pengantar, hingga memperdalam pengetahuan Anda, mengenai penyusunan kebijakan, pembuatan keputusan publik, hingga menyampaikannya kepada masyarakat. Singkatnya, panduan ini disusun untuk membantu Anda memahami dan mempunyai literasi (melek) mengenai kebijakan publik." -Yanuar Nugroho*

Buku pegangan ini cocok untuk Anda yang ingin meraba kebijakan publik secara abstrak dan konseptual, maupun menyentuhnya secara praktis berdasarkan apa yang Anda lihat di berita maupun sehari-hari. Di buku ini Anda dapat menemukan:

- Cara menemukan misi personal kita di sektor publik
- 6 langkah analisis kebijakan publik yang mudah diikuti
- Teori dan kerangka berpikir dalam kebijakan publik
- Kertas kerja (worksheet) sebagai latihan untuk mengimplementasikan teori
- Berbagai studi kasus kebijakan publik di Indonesia

Think Policy Handbook: Seni Memahami Kebijakan Publik untuk Pemula adalah produk pengetahuan pertama yang dibuat Think Policy Society dalam bentuk publikasi digital. Handbook ini dapat terwujud berkat dukungan dari Knowledge Sector Initiative (KSI), sebuah kemitraan antara pemerintah Indonesia dan Australia yang mendukung pembuat kebijakan di Indonesia untuk mengembangkan kebijakan pembangunan dengan menggunakan penelitian, data dan analisis yang lebih baik.

