



Editor: Maxensius Tri Sambodo

DISKURSUS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN



www.lipi.go.id dan dapat dibeli.

DISKURSUS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Dilarang mereproduksi atau memperbanyak seluruh atau sebagian dari buku ini dalam bentuk atau cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

© Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang No. 28 Tahun 2014

All Rights Reserved

Buku ini tidak diperjualbelikan.

| Editor: Maxensius Tri Sambodo

DISKURSUS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

LIPI Press

Buku ini tidak diperjualbelikan.

© 2021 Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI)
Pusat Penelitian Ekonomi

Katalog dalam Terbitan (KDT)

Diskursus Kebijakan Pembangunan/Maxensius Tri Sambodo–Jakarta: LIPI Press, 2021.

x hlm. + 117 hlm.; 14,8 × 21 cm

ISBN 978-602-496-197-8 (cetak)
978-602-496-190-9 (*e-book*)

1. Ekonomi pembangunan
2. kebijakan makroekonomi
3. Tata kelola

339.5

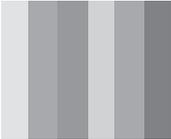
Copyeditor : Tantrina Dwi Aprianita
Proofreader : Noviasuti Putri Indrasari
Penata isi : Erna Rumbiati dan Rahma Hilma Taslima
Desainer sampul : Dhevi E.I.R. Mahelingga

Cetakan pertama : Maret 2021



Diterbitkan oleh:
LIPI Press, anggota Ikapi
Gedung PDDI LIPI, Lantai 6
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta 12710
Telp.: (021) 573 3465
e-mail: press@mail.lipi.go.id
website: lipipress.lipi.go.id

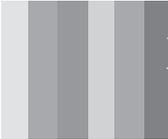
 LIPI Press
 @lipi_press



DAFTAR ISI

PENGANTAR PENERBIT	vii
KATA PENGANTAR	ix
BAB I TELAAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN	
Maxensius Tri Sambodo	1
BAB II TRANSFORMASI PASAR MODAL UNTUK	
PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN	
Nur Firdaus	7
BAB III PARADOKS DI BALIK PEMBIAYAAN KEPEMILIKAN	
RUMAH	
Pihri Buhaerah	15
BAB IV DISKURSUS EVALUASI PROGRAM PEMBIAYAAN	
MIKRO DI INDONESIA	
Tuti Ermawati	25
BAB V KEBIJAKAN EKONOMI DALAM TEKANAN PANDEMI	
COVID-19	
Felix Wisnu Handoyo.....	33

BAB VI	MEMBANGUN KEMANDIRIAN ENERGI DENGAN PRAKTIK <i>REVERSE ENGINEERING</i>	
	Ragil Yoga Edi	43
BAB VII	KELUAR DARI <i>MIDDLE INCOME TRAP</i> DENGAN MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL	
	Maxensius Tri Sambodo	59
BAB VIII	TATA KELOLA RISET UNTUK PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN	
	Erman Aminullah	73
BAB IX	<i>QUO VADIS</i> DESENTRALISASI UNTUK PEMBANGUNAN: DIALOG TEORETIS ANTARA KELOMPOK POSITIVIS DAN RELATIVIS	
	Syarif Hidayat	83
INDEKS	109
BIOGRAFI PENULIS	113



PENGANTAR PENERBIT

Sebagai penerbit ilmiah, LIPI Press mempunyai tanggung jawab untuk terus berupaya menyediakan terbitan yang berkualitas. Upaya tersebut merupakan salah satu perwujudan tugas LIPI Press untuk turut serta membangun sumber daya manusia unggul dan mencerdaskan kehidupan bangsa sebagaimana yang diamanatkan dalam pembukaan UUD 1945.

Bunga rampai ini mendiskusikan hal-hal penting di bidang kebijakan pembangunan dengan mengupas secara bernas empat tema sentral pembangunan, yaitu sumber daya lingkungan, keuangan, daya saing dan inovasi, serta tata kelola. Dalam dua dekade terakhir, rendahnya produktivitas nasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan bermuara pada keempat isu pembangunan tersebut. Dalam kerangka ini, analisis yang dalam oleh para penulis terhadap kompleksitas permasalahan ini akan berkon-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

tribusi untuk memperkuat daya saing dan inklusifitas pembangunan ekonomi nasional. Ditulis oleh para peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E-LIPI), diharapkan buku ini bisa menghadirkan warna yang berbeda dalam melihat kebijakan sehingga dapat memberikan nilai tambah lebih baik.

LIPI Press

Buku ini tidak diperjualbelikan.



KATA PENGANTAR

Dalam rangka menyambut hari ulang tahun (HUT) Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI) yang ke-53, Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) mempersembahkan buku yang berjudul *Diskursus Kebijakan Pembangunan*. Buku ini ditulis oleh para peneliti dari P2E-LIPI dan mengupas empat tema sentral pembangunan (sumber daya lingkungan, keuangan, daya saing dan inovasi, serta tata kelola) secara bernas. Dalam dua dekade terakhir, rendahnya produktivitas nasional untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang tinggi dan berkelanjutan bermuara pada keempat isu pembangunan tersebut. Dalam kerangka ini, analisis mendalam yang dilakukan oleh para penulis terhadap kompleksitas permasalahan ini akan berkontribusi untuk memperkuat daya saing, inklusivitas, dan pembangunan berkelanjutan.

Dalam kondisi wabah Covid-19 yang masih kita hadapi, diperlukan cara pandang yang semakin holistik dan terintegrasi dalam mencermati setiap persoalan pembangunan ekonomi. Kegagalan dalam mencermati akar persoalan ekonomi sangat berpotensi membawa

Buku ini tidak diperjualbelikan.

perekonomian dalam situasi resesi yang berkepanjangan. Dalam situasi ketidakpastian yang tinggi dan masalah informasi asimetris, kendala terbesar yang dihadapi setiap pembuat kebijakan adalah besarnya risiko kegagalan dalam memformulasikan resep kebijakan yang sesuai. Permasalahan akan semakin kompleks bila termanifestasikan pada kegagalan pembuat kebijakan di tingkat korporasi. Semoga buku ini dapat memberikan inspirasi bagi para pembaca dan juga pengambil kebijakan dalam melakukan penataan pembangunan pada era kenormalan baru.

P2E-LIPI akan secara rutin menerbitkan buku seri *Diskursus Kebijakan Pembangunan* ini, dan tahun ini merupakan edisi perdana. Tentu saja masih banyak kekurangan dari buku ini, dan ke depan kami akan terus melakukan perbaikan. Demikian juga, kami akan upayakan untuk mengembangkan lebih banyak lagi variasi opini pembangunan dalam dimensi yang lebih luas.

Saya memberikan apresiasi kepada teman-teman peneliti yang telah memberikan kontribusi artikelnya sehingga buku perdana *Diskursus Kebijakan Pembangunan* dapat terbit. Akhirnya, lewat buku ini, kami berharap semoga LIPI, khususnya P2E-LIPI, dapat memberikan kontribusi yang semakin nyata bagi upaya meningkatkan kesejahteraan bangsa.

Agus Eko Nugroho, Ph.D.

Kepala Pusat Penelitian Ekonomi
Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia



BAB I

PROLOG

TELAAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Maxensius Tri Sambodo

Bunga rampai ini berisikan delapan artikel dengan topik yang beragam. Secara garis besar, topik-topik artikel dalam buku ini mengangkat tujuh tema besar, yaitu sumber daya lingkungan, keuangan, kesehatan, daya saing, inklusif, inovasi, serta tata kelola. Ulasan empiris dan konseptual tergambar secara baik pada masing-masing artikel. Dengan demikian, buku ini diharapkan akan menambah wawasan para pembaca terkait dengan isu-isu pembangunan yang kita hadapi.

Artikel pertama ditulis oleh Nur Firdaus. Firdaus mengemukakan bahwa pendanaan merupakan aspek penting untuk mencapai pembangunan berkelanjutan. Saat ini, Indonesia telah memiliki kelembagaan yang bertujuan mengintegrasikan berbagai sumber pendanaan pembangunan infrastruktur yang disebut *Sustainable Development Goal (SDG) Indonesia One*, dan dikelola oleh PT Sarana Multi Infrastruktur (SMI). Terlepas dari potensi pembiayaan tersebut, Firdaus mengangkat peran pasar keuangan yang ada,

khususnya pasar modal, dalam mengakselerasi pencapaian target pembangunan berkelanjutan. Pasar modal juga telah mengeluarkan Indeks SRI-KEHATI yang diharapkan mampu memberikan ruang bagi investor untuk melakukan investasi yang bertanggung jawab secara sosial dan lingkungan. Hal ini diharapkan dapat mendorong kinerja keuangan perusahaan yang lebih baik. Akan tetapi, masih diperlukan prakondisi untuk mencapai tujuan tersebut, khususnya keterlibatan semua pemangku kepentingan.

Artikel kedua, yang ditulis Pihri Buhaerah, mengupas hak dasar manusia, yakni kebutuhan akan tempat tinggal. Dalam artikelnya, Pihri Buhaerah mengangkat isu terkait hak rumah yang hingga saat ini masih belum mampu dipenuhi. Di samping permasalahan keterjangkauan harga rumah, ketersediaan lahan juga menjadi kendala besar. Buhaerah membangun argumen tentang perlunya dukungan pemerintah melalui sektor perbankan untuk membantu penyediaan kredit kepemilikan rumah. Buhaerah juga menekankan pentingnya peran pemerintah dalam melakukan pembangunan rumah susun sewa (rusunawa) yang berkualitas, baik untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) maupun bukan MBR. Namun, kebijakan yang ada saat ini, seperti skema fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan (FLPP), justru semakin melambungkan harga rumah. Hal ini terjadi karena angka kebutuhan rumah menjadi kian meningkat, bahkan harga rumah subsidi pun ikut terdorong naik. Akar persoalan ini sebenarnya bisa dipecahkan asalkan pemerintah berani untuk keluar dari jebakan pembiayaan perumahan berbasis kepemilikan.

Masih terkait dengan isu pembiayaan, dalam artikel ketiga, Tuti Ermawati, mengupas pentingnya mengevaluasi berbagai program pembiayaan mikro. Ermawati memberikan telaah ringkas mengenai berbagai teori yang bisa diaplikasikan untuk melakukan evaluasi atas berbagai program pembiayaan. Ermawati juga menyebutkan, metode eksperimen dapat dilakukan untuk mengukur dampak dari program Kredit Usaha Rakyat (KUR). Hal paling penting dalam mengaplikasikan pendekatan yang ada adalah kemampuan untuk

melihat kelebihan dan kelemahan sehingga semua pendekatan pada hakikatnya saling melengkapi.

Artikel keempat dituliskan oleh Felix Wisnu Handoyo. Handoyo mengangkat topik yang sangat penting tentang pandemi Covid-19. Handoyo menyampaikan relaksasi kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) berdampak besar pada naiknya jumlah kasus di banyak daerah. Handoyo menyangkan kebijakan relaksasi dilakukan saat angka penularan masih cukup tinggi. Handoyo menekankan bahwa krisis yang terjadi merupakan krisis kesehatan maka penanganan kesehatan harus menjadi prioritas. Dalam artikelnya, Handoyo menyampaikan berbagai kebijakan dan memberikan catatan kritis yang perlu mendapat perhatian pemerintah.

Ragil Yoga Edi mengangkat topik kemandirian industri energi listrik. Edi mengungkap ketergantungan yang tinggi atas penyedia jasa asing dalam hal perawatan dan perbaikan mesin-mesin pembangkit. Ada tiga alasan yang menyebabkan hal ini terjadi, yaitu paten, jaminan suku cadang, dan adanya kesempatan jasa perbaikan dalam jangka panjang. Edi mengusulkan perlunya melakukan produksi sendiri untuk beberapa suku cadang mesin pembangkit tenaga listrik dengan teknik rekayasa ulang (*reverse engineering*). Tentu saja banyak tantangan untuk melakukan *reverse engineering*, khususnya isu hukum terkait dengan paten. Edi memberikan contoh *reverse engineering* untuk *turbine blade*. Edi juga mengeksplorasi aturan atau kebijakan yang bisa dioptimalkan. Kuncinya tentu pada integrasi kebijakan karena untuk melakukan *reverse engineering* memerlukan dukungan regulasi dan kolaborasi para pemangku kepentingan.

Di tengah pandemi Covid-19, Indonesia mendapat berita baik karena berhasil masuk dalam kelompok negara berpendapatan menengah atas. Sambodo mengupas posisi Indonesia yang masuk dalam kelompok *upper middle income*. Namun, banyak tantangan yang perlu mendapat perhatian. Jika diperhatikan, Covid-19, akan menjadi ujian bagi Indonesia untuk mampu bertahan dalam status negara yang lebih maju. Sambodo mengatakan bahwa untuk bisa keluar dari jebakan negara berpendapatan menengah, upaya mengejar

kemakmuran material dan non-material perlu dilakukan secara berimbang. Namun, semangat untuk mewujudkan keadilan sosial dan demokrasi berkualitas jangan sampai kendur karena mengejar kemajuan material. Akhirnya, Sambodo memberikan penekanan pada beberapa kebijakan yang perlu diperhatikan oleh pemerintah, khususnya dalam mengatasi wabah Covid-19.

Selanjutnya, dalam artikel ketujuh, Erman Aminullah mengupas isu strategis bagi kemajuan bangsa, yakni tata kelola riset. Tata kelola ilmu pengetahuan, teknologi, dan inovasi (Iptekin) dan riset yang kondusif adalah prakondisi untuk memperkuat sistem inovasi. Aminullah menekankan pentingnya pengembangan Iptekin yang berperspektif pembangunan berkelanjutan, yakni yang menyeimbangkan tiga dimensi (lingkungan, sosial, dan ekonomi). Demikian juga dalam konteks pembangunan berkelanjutan. Oleh karena itu, perlu untuk meningkatkan peranan riset ilmiah, meningkatkan kemampuan teknologi sektor industri di semua negara, mendorong inovasi, dan secara substansial, meningkatkan jumlah peneliti dalam litbang per sejuta penduduk, serta belanja riset pemerintah dan swasta pada 2030. Aminullah juga mengatakan bahwa fokus riset di sektor industri berteknologi spesifik berbasis sumber daya alam, yang digerakkan ilmu hayati dan material baru akan memegang peranan penting di masa depan.

Artikel terakhir yang ditulis oleh Syarif Hidayat diarahkan untuk menjawab dua pertanyaan utama, yaitu (i) apakah desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu kemutlakan bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal; dan (ii) apakah desentralisasi merupakan suatu keniscayaan bagi terciptanya percepatan pembangunan di daerah. Dalam upaya mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, Hidayat melakukan “dialog teoretis” antara kelompok *positivists* dan *relativists*, khususnya dalam menjelaskan keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah (*decentralisation and development*). Hidayat menilai bahwa cukup relevan untuk mempertimbangkan orientasi konseptual dari kelompok *critical-realists* sebagai rujukan alternatif. Hal ini karena

kelompok *critical-realists* telah mencoba untuk menjembatani silang pendapat antara kelompok *positivists* dan *relativists*, dengan mengajukan beberapa perspektif yang lebih realistis dan aplikatif dalam menjelaskan relasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah.

Demikian pengantar singkat untuk delapan artikel yang dituliskan dalam buku ini. Masih banyak tantangan pembangunan yang perlu mendapat perhatian. Delapan artikel ini mencoba untuk menawarkan tidak hanya berbagai alternatif solusi, tetapi juga mendialogkan konsep-konsep yang tumbuh dan berkembang di seputar isu pembangunan.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

TRANSFORMASI PASAR MODAL UNTUK PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Nur Firdaus

A. Peran Pasar Modal dalam Pembangunan Berkelanjutan

Pemerintah telah membuat platform khusus untuk mencapai tujuan pembangunan berkelanjutan. Dalam hal ini, pasar modal—yang berperan sebagai alternatif sumber pendanaan—perlu mendapat perhatian. Negara-negara lain, khususnya di Eropa, dengan pasar modal yang jauh lebih mapan, dapat menjadi pembelajaran bagi pasar modal Indonesia untuk ikut terlibat dalam upaya mendukung pembangunan berkelanjutan. Namun, kritik atas peran pasar modal dalam pembangunan berkelanjutan telah disampaikan oleh Waygood (2014). Ia menegaskan bahwa pasar modal telah gagal dalam kaitannya dengan pembangunan berkelanjutan karena alokasi modal yang salah. Hal ini disebabkan oleh pemerintah yang kurang mampu

menanamkan nilai kepada pelaku bisnis untuk mengkalkulasikan biaya atas lingkungan dan sosial ke dalam laporan laba rugi mereka.

Pemerintah melalui Otoritas Jasa Keuangan (OJK), sebenarnya telah membuat *roadmap* sistem keuangan yang berkelanjutan, termasuk pasar modal di dalamnya (lihat Otoritas Jasa Keuangan [OJK], 2014; Volz, 2015). Di dalam *roadmap* tersebut, OJK mendesain ekosistem keuangan yang berkelanjutan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi rendah karbon, dengan fokus pada empat area, yaitu informasi dan keterhubungan (*information and interconnection*), kelembagaan, modal manusia, serta regulasi dan standarisasi. OJK juga mendorong perusahaan untuk menginformasikan isu keberlanjutan kepada publik, sebagaimana dianjurkan oleh *Task Force on Climate-related Financial Disclosures (TCFD)*.

Peran pasar modal dalam mendukung keberlanjutan telah dilakukan, salah satunya dengan memfasilitasi investor untuk menanamkan modalnya pada perusahaan yang memiliki kinerja lingkungan, sosial, dan tata kelola yang baik (*Environmental, Social, and Governance/ESG standard*) yang tecermin dari indeks SRI-KEHATI maupun SRI-KEHATI-ETF. Indeks SRI-KEHATI atau dikenal sebagai *Green Index* adalah investasi yang menaruh perhatian pada isu tanggung jawab sosial dan keberlanjutan (*Sustainable and Responsible Investment/SRI*). Indeks ini diinisiasi oleh Yayasan KEHATI pada 2009 berkolaborasi dengan Bursa Efek Indonesia dengan merujuk pada prinsip Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) terkait investasi bertanggung jawab (*the United Nations' principles for responsible investment/ PRI*) (Yayasan KEHATI, 2020).

Kehadiran indeks SRI-KEHATI menjadi angin segar bagi investor yang menaruh perhatian pada isu keberlanjutan, mengingat masih terbatasnya instrumen investasi yang dapat sejalan dalam upaya pencapaian tujuan berkelanjutan. Tipe investor ini sebelumnya hanya mengandalkan informasi kinerja *Corporate Social Responsibility (CSR)* untuk menilai dan berinvestasi pada suatu perusahaan. Indeks SRI-KEHATI diharapkan dapat menawarkan tidak hanya kinerja imbal hasil keuangan yang lebih baik, tetapi juga dapat mencapai

tujuan berkelanjutan. Sejak pertama kali diinisiasi hingga saat ini, indeks SRI-KEHATI yang terdiri dari 25 perusahaan yang terdaftar di Bursa Efek Indonesia, telah menunjukkan tren kinerja yang lebih baik jika dibandingkan IHSG, LQ45, Jakarta Islamic Index (JII), dan lainnya (Robiyanto, 2017; Zulkafli dkk., 2016; Zulkafli dkk., 2017; Yayasan KEHATI, 2020).

Transformasi pasar modal yang berfokus pada isu pembangunan berkelanjutan harus terus dilakukan. *Roadmap* yang disusun oleh OJK hanya untuk periode 2015–2019 dengan cakupan yang luas, dalam hal ini sistem keuangan. Untuk itu, perlu dilakukan reformulasi desain, khususnya pasar modal, dengan melakukan penyesuaian terhadap konteks global. Hal ini mengingat pasar modal dunia telah mengalami perkembangan yang signifikan dalam merespons isu pembangunan berkelanjutan. Sebagai contoh, OJK bersama dengan para pemangku kepentingan, perlu mendesain taksonomi (semacam klasifikasi instrumen) yang dapat membantu, baik investor maupun perusahaan, dalam menentukan jenis aktivitas yang memenuhi kriteria keberlanjutan. Taksonomi ini juga berfungsi dalam mendiversifikasi produk investasi sehingga investor, baik dalam maupun luar negeri, semakin tertarik untuk menempatkan dananya, seiring dengan risiko yang lebih rendah.

Sejalan dengan taksonomi, produk pasar modal setidaknya dapat mencakup fasilitas pengembangan proyek, mitigasi risiko, pembiayaan, dan fasilitas investasi sebagaimana yang dilakukan oleh SDG Indonesia One. Artinya, akselerasi pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan dapat dilakukan seiring dengan dukungan pendanaan dari investor. Di sini, investor pun menerima manfaat tidak hanya dari diversifikasi pendanaan proyek atau aktivitas yang sejalan dengan tujuan pembangunan, tetapi juga ikut berkontribusi di dalamnya.

Selain itu, integrasi dengan perbankan dan perusahaan *fintech* perlu dibangun, khususnya dalam menciptakan pasar sekunder yang dapat mengakomodasi jual-beli instrumen keuangan yang berbasis keberlanjutan. Di Inggris, salah satu perusahaan *fintech crowd funding*, yakni Abundance, yang fokus pada pembiayaan untuk tujuan

berkelanjutan, memiliki instrumen investasi yang dapat diperjualbelikan (*transferable*) meskipun masih dalam *marketplace* informal (*secondary market*) yang disediakan oleh platform (Abundance, 2020). Namun, hal ini dapat dikembangkan lebih jauh dengan mengintegrasikan pada pasar modal, tentunya dengan regulasi yang mendukung. *Fintech* di Indonesia memang belum semaju dan berkembang seperti di negara lain, khususnya Eropa yang berfokus pada isu keberlanjutan. Namun, tidak ada salahnya untuk mengintegrasikannya dengan pasar modal untuk kebutuhan masa yang akan datang. Di samping itu, pemberlakuan insentif dan disinsentif bagi perusahaan dalam hal implementasi *Environmental, Social, and Governance standard (ESG)* penting dilakukan. Hal ini untuk menciptakan kepatuhan dalam mencapai target pembangunan keberlanjutan mengingat banyak perusahaan yang tidak memublikasikan laporan keberlanjutannya.

B. Perilaku Investor Menjadi Faktor Penting Transformasi

Transformasi pasar modal dengan reformulasi kebijakan dan desain sistem yang selaras dengan tujuan pembangunan berkelanjutan memang penting. Namun, ada hal yang jauh lebih penting, yakni perubahan perilaku investor dalam merespons isu pembangunan berkelanjutan. Perilaku investor sering kali sulit diprediksi sehingga transformasi yang dilakukan tidak hanya dititikberatkan pada struktur ataupun sistem pasar modal, tetapi juga bagaimana pola pikir investor berubah.

Bagi investor yang menaruh perhatian pada isu keberlanjutan, indeks SRI-KEHATI seharusnya dapat memberi jawaban. Di tengah krisis Covid-19, pentingnya pembangunan berkelanjutan semakin digaungkan di berbagai belahan dunia. Jika melihat data kinerja indeks di pasar modal per 30 Juni 2020, SRI-KEHATI memang unggul untuk periode satu bulan sebesar 5,82%. Namun, indeks tersebut berubah menjadi kurang kompetitif untuk periode tiga bulan dibandingkan indeks lainnya (PT Bursa Efek Indonesia, 2020); untuk kinerja selama enam bulan, semua indeks bernilai negatif sebagai

dampak Covid-19. Sementara itu, untuk jangka panjang selama lima tahun, kinerja indeks SRI-KEHATI relatif lebih baik jika dibandingkan indeks lainnya dari sisi pertumbuhannya yang selalu positif.

Indeks SRI-KEHATI memang memberikan ruang bagi investor untuk melakukan investasi yang lebih bertanggung jawab secara sosial dan lingkungan. Namun, jumlah perusahaan yang memenuhi kualifi-

Tabel 2.1 Kinerja Indeks Saham di BEI (selain nilai indeks dinyatakan dalam %)

Nama	Nilai Indeks	1 Bln	3 Bln	6 Bln	YTD	1 Thn	3 Thn	5 Thn
Aneka Industri	867,124	1,02	18,29	-29,15	-29,15	-32,96	-42,12	-29,00
Industri Dasar dan Kimia	721,665	-3,23	24,37	-26,22	-26,22	-7,15	16,65	70,80
Kuangan	1059,593	10,09	7,06	-21,78	-21,78	-18,87	11,57	51,06
Konsumsi	1800,897	-0,32	8,54	-12,27	-12,27	-24,80	-29,50	-16,68
Manufaktur	1174,268	-1,05	14,33	-19,62	-19,62	-21,57	-22,54	-4,59
Pertambangan	1223,952	-1,15	3,37	-20,97	-20,97	-28,65	-12,87	9,41
Pertanian	1027,523	6,49	10,67	-32,60	-32,60	-26,96	-42,97	-49,42
Perdagangan	606,136	-0,08	0,64	-21,26	-21,26	-24,69	-34,12	-34,04
Properti	322,04	-0,28	-4,84	-36,09	-36,09	-33,97	-34,77	-35,81
IHSG	4905,392	3,19	8,07	-22,13	-22,13	-22,85	-15,86	-0,11
LQ45	756,198	4,18	9,42	-25,46	-25,46	-25,42	-22,65	-9,88
SRI-KEHATI	304,33	5,82	6,83	-24,02	-24,02	-24,87	-14,48	6,75
Pefindo25	248,137	3,14	14,04	-24,46	-24,46	-27,63	-34,51	-41,02
KOMPAS 100	972,911	3,11	10,94	-23,83	-23,83	-24,52	-20,67	-8,28
Bisnis-27	433,454	4,93	7,29	-21,94	-21,94	-22,84	-16,75	3,99
Saham Syariah Indonesia	144,908	0,76	8,15	-22,81	-22,81	-22,10	-21,76	-8,24
Jakarta Islamic Index	533,798	0,91	12,05	-23,53	-23,53	-21,80	-28,79	-18,75
Papan Pengembang	897,539	-0,50	3,06	-19,92	-19,92	-13,82	-1,40	31,64
Papan Utama	1363,613	3,74	8,82	-22,46	-22,46	-23,99	-17,60	-3,61

Sumber: PT Bursa Efek Indonesia (2020)

fikasi tidak banyak, dan daftar perusahaan yang dimasukkan dalam indeks pun bisa berubah dalam periode waktu tertentu tergantung hasil evaluasi. Idealnya, jumlah perusahaannya dapat terus diperbanyak sehingga lebih terdiversifikasi, meskipun tetap harus memenuhi standar yang telah ditetapkan. Selain itu, dominasi kelompok milenial dengan tingkat literasi dan *awareness* yang lebih baik, dapat menjadi peluang untuk mendorong terciptanya pasar modal yang fokus pada pembangunan berkelanjutan.

C. Penutup

Pembangunan berkelanjutan merupakan sebuah keniscayaan, dan pemerintah harus tetap berkomitmen untuk mencapainya. Pergeseran paradigma ekonomi yang menekankan pada efisiensi, *zero emission*, dan *zero waste (circular economy)* menjadi relevan sebagai upaya menciptakan dunia yang lebih baik.

Selain itu, krisis Covid-19 telah mengajarkan kepada dunia untuk semakin peduli pada masalah keberlanjutan. Namun, keterlibatan semua aktor menjadi penting, terutama dalam hal pendanaan yang cukup krusial, dan pasar modal ditantang untuk menjadi katalis pembangunan berkelanjutan.

D. Daftar Pustaka

- Abundance. (2020). *Risks*. <https://www.abundanceinvestment.com/risks>.
- Djajawinata, D. T. (2020, Juni 23). *Experiences in financing clean energy projects in Indonesia: PT Sarana Multi Infrastruktur (Persero)*. Webinar Mobilizing Clean Energy Finance and Investment to Support Energy Transition. <http://iesr.or.id/wp-content/uploads/2020/06/DTD-PT-SMI-IESR-23062020.pdf>.
- Otoritas Jasa Keuangan [OJK]. (2014). *Roadmap keuangan berkelanjutan di Indonesia 2015–2019*. <https://www.ojk.go.id/sustainable-finance/id/publikasi/panduan/Documents/roadmap%20keuangan%20berkelanjutan.pdf>.

- PT Bursa Efek Indonesia [BEI]. (2020). *IDX monthly statistics: June 2020 Volume 29 No. 16*. <https://www.idx.co.id/media/8834/idx-monthly-juni-2020.pdf>.
- PT Kustodian Sentral Efek Indonesia [KSEI]. (2019). *Laporan kinerja direksi 2016–2019*. https://www.ksei.co.id/files/Laporan_Kinerja_2016-2019_Final.pdf.
- Robiyanto. (2017). Performance evaluation and risk aversion rate for several stock indices in Indonesia stock exchange. *Jurnal Manajemen dan Keuangan*, 19(1), 60–64. <https://doi.org/10.9744/jmk.19.1.60>.
- Sepanjang 2019, jumlah investor pasar modal Indonesia tembus 2,48 juta. (2020, Juni 30). *Kompas.com*. <https://money.kompas.com/read/2020/06/30/151729226/sepanjang-2019-jumlah-investor-pasar-modal-indonesia-tembus-248-juta>.
- Volz, U. (2015). *Towards a sustainable financial system in Indonesia. The UNEP Inquiry, in partnership with the IFC and AsRIA*. [https://www.ojk.go.id/sustainable-finance/id/publikasi/riset-dan-statistik/Documents/Towards_a_Sustainable_Financial_System_in_Indonesia\(1\).pdf](https://www.ojk.go.id/sustainable-finance/id/publikasi/riset-dan-statistik/Documents/Towards_a_Sustainable_Financial_System_in_Indonesia(1).pdf).
- Waygood, S. (2014). *A roadmap for sustainable capital markets: How can the UN Sustainable Development Goals harness the global capital markets?* [White Paper]. AVIVA. https://www.unepfi.org/psi/wp-content/uploads/2014/07/roadmap_for_sustainable_capital_markets.pdf.
- Yayasan KEHATI. (2020). *Index SRI-KEHATI*. <http://www.kehati.or.id/en/index-sri-kehati-2/>.
- Zulkafli, A. H., Ahmad, Z., & Muttaqin, E. E. (2016). The risk and return profiles of SRI in Indonesia: A study on Sri Kehati Index. *Journal of Insurance and Financial Management*, 2(2), 1–17.
- Zulkafli, A. H., Ahmad, Z., & Muttaqin, E. E. (2017). The performance of socially responsible investments in Indonesia: A study of the Sri Kehati Index (SKI). *Gadjah Mada International Journal of Business*, 19(1), 59–76. <https://doi.org/10.22146/gamaijb.17959>.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

PARADOKS DI BALIK PEMBIAYAAN KEPEMILIKAN RUMAH

Pihri Buhaerah

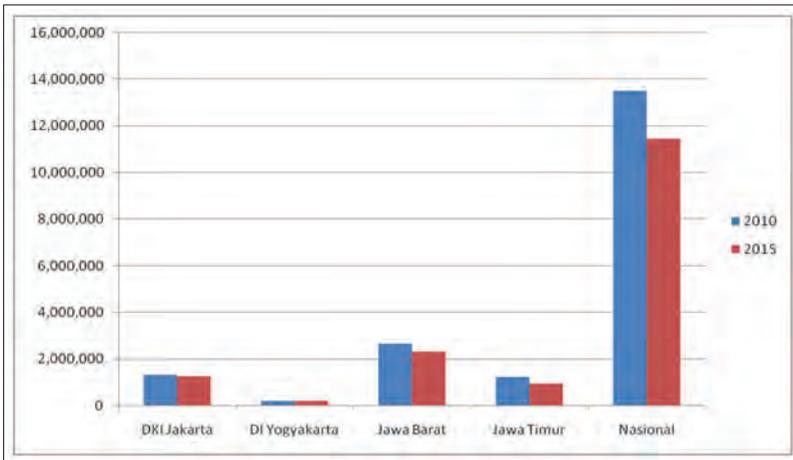
A. Akses Kepemilikan Rumah

Penyediaan perumahan rakyat sejatinya merupakan salah satu hak konstitusional, dan pemerintah bertanggung jawab untuk memenuhinya karena hal ini telah diatur dalam Pasal 28H ayat (1) UUD 1945 yang berbunyi, “Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan.” Namun, agenda pemenuhan perumahan rakyat masih terkendala sejumlah persoalan mendasar, mulai dari persoalan ketersediaan lahan yang kurang hingga belum terbangunnya sistem pembiayaan perumahan yang berkelanjutan. Tak heran jika defisit kebutuhan rumah atau *backlog* kepemilikan rumah pun hingga kini masih tetap tinggi.

Badan Pusat Statistik (BPS) mencatat masih terdapat 11,4 juta rumah tangga Indonesia yang menghuni rumah bukan milik sendiri. Penyebab utamanya adalah kenaikan harga rumah yang sudah sangat tidak proporsional dengan kenaikan pendapatan masyarakat. Persoalan

ini kian pelik karena pada saat yang sama target penambahan pasokan rumah dengan harga yang terjangkau dalam jumlah yang memadai juga tidak tercapai. Kondisi ini tecermin dari masih tingginya angka *backlog* kepemilikan rumah. Bila ingin menurunkan harga rumah, jumlah pasokan rumah idealnya berada di atas angka permintaan rumah.

Kondisi kelebihan pasokan rumah juga sangat sulit untuk terwujud. Salah satu alasannya adalah ketersediaan tanah untuk pembangunan perumahan semakin terbatas. Rumah adalah kebutuhan mendasar setiap manusia untuk bisa hidup secara layak dan bermartabat. Hal ini mengakibatkan permintaan terhadap rumah akan selalu ada, meskipun harganya sudah di atas daya beli masyarakat. Oleh karena itu, pengurangan kesenjangan antara pasokan rumah murah dan kebutuhan rumah rasanya mustahil diwujudkan jika konsep penyediaan rumah masih berbasis kepemilikan. Alasan lainnya, meskipun tingkat pendapatan konsumen terbatas, calon pembeli rumah tetap akan mampu membeli rumah karena sistem perbankan menyediakan kredit untuk pemilikan rumah (KPR), baik melalui



Sumber: Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan (PPDPP)

Gambar 3.1 *Backlog* Kepemilikan Rumah 2010 dan 2015 (rumah tangga/ruta)

skema KPR subsidi maupun KPR non-subsidi (Ryan-Collins dkk., 2017). Tanpa adanya dukungan sistem perbankan ataupun subsidi dari pemerintah yang bertujuan memfasilitasi kredit kepemilikan rumah, harga rumah akan semakin sulit untuk dijangkau (Ryan-Collins dkk., 2017).

B. Mengubah Cara Pandang

Jika kebijakan perumahan rakyat tetap difokuskan pada kepemilikan rumah, pasokan rumah lebih rendah daripada angka permintaan rumah akan selalu terjadi. Akibatnya, harga rumah semakin sulit untuk turun. Tingginya angka kebutuhan tempat tinggal, kebijakan subsidi pemilikan rumah, dan penyedia pembangunan rumah tapak yang didominasi oleh pengembang swasta, akan kian melambungkan harga rumah. Oleh karena itu, harga rumah sejatinya baru dapat terkendali jika konsep penyediaan perumahan rakyat diubah dari berbasis kepemilikan menjadi berbasis sewa. Konsekuensinya, jika pemerintah benar-benar ingin menormalkan kembali harga rumah, perubahan konsep penyediaan rumah dari berbasis kepemilikan menjadi berbasis sewa, termasuk sistem pembiayaannya menjadi suatu keniscayaan. Dalam konteks ini, pembangunan rumah susun sewa (rusunawa) yang berkualitas dalam jumlah yang memadai, baik untuk masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) maupun bukan MBR, sudah saatnya menjadi arus utama dalam kebijakan perumahan rakyat saat ini dan masa depan.

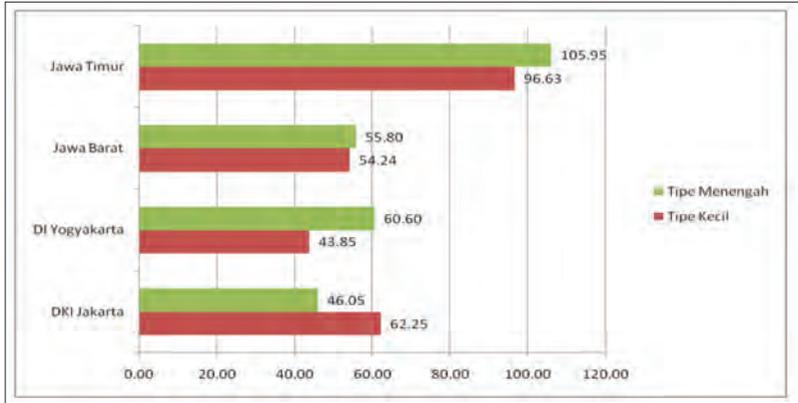
Pemerintah pusat malah meluncurkan sejumlah program subsidi rumah berbasis kepemilikan, seperti skema fasilitas likuiditas pembiayaan perumahan (FLPP), subsidi bantuan uang muka (SBUM), subsidi selisih bunga (SSB), dan bantuan pembiayaan perumahan berbasis tabungan (BP2BT). Alih-alih mengerem harga rumah, skema tersebut makin melambungkan harga rumah—karena angka kebutuhan rumah menjadi kian meningkat. Sebagai gambaran, pemerintah lewat skema FLPP, telah menggelontorkan dana ke pasar perumahan tak kurang dari Rp52,3 triliun. Dana tersebut digunakan untuk menurunkan angka *backlog* kepemilikan rumah.

Namun, besarnya mobilisasi uang publik ke pengembang dan sektor keuangan, tetap tidak mampu memperbaiki efisiensi pasar perumahan yang tecermin dari tren kenaikan harga rumah yang jauh melebihi daya beli masyarakat.

Sehubungan dengan hal tersebut, hasil Survei Properti Residensial Bank Indonesia 2017 menunjukkan bahwa hanya dalam kurun waktu 7 tahun, harga rumah tipe kecil dan menengah berturut-turut naik sebesar 62% dan 46%. Dengan demikian, banyaknya skema yang dikurcurkan pemerintah untuk pembiayaan perumahan ternyata tidak membuat harga rumah menjadi terjangkau. Kesimpulannya, makin banyak dana publik yang digelontorkan untuk subsidi kepemilikan rumah, harga rumah justru semakin meningkat.

Tak hanya harga properti residensial yang melonjak, harga rumah subsidi pun ikut meningkat. Meskipun tidak setinggi lonjakan harga properti residensial, harga rumah subsidi tetap naik dari tahun ke tahun. Padahal, harga rumah subsidi tersebut sudah diatur dalam Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 552/KPTS/M/2016 tentang Batasan Penghasilan Kelompok Sasaran KPR Bersubsidi, Batasan Harga Jual Rumah Sejahtera Tapak dan Satuan Rumah Sejahtera Susun, serta Besaran Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan. Berdasarkan Kepmen PUPR tersebut, batasan harga jual rumah sejahtera tapak paling tinggi terjadi pada tahun 2016–2018 (dapat dilihat di Tabel 3.1). Meskipun harga rumah subsidi telah diatur oleh pemerintah, kenaikan harga rumah tetap saja terjadi setiap tahun (Tabel 3.1). Hal tersebut terjadi karena Kepmen PUPR hanya mengatur harga jual, tetapi tidak mengatur harga tanah. Secara umum, harga tanah menjadi komponen terbesar dalam penentuan harga rumah. Tanpa pengendalian harga tanah, harga rumah akan terus mengalami kenaikan.

Tujuan kebijakan pembiayaan perumahan melalui FLPP adalah mengurangi defisit kepemilikan rumah. Namun, pada saat yang sama, kebijakan ini juga menjadi penyebab kenaikan harga rumah. Karena tanah merupakan elemen yang sangat penting dalam perumahan rakyat, ketidakmampuan mengontrol harga tanah berdampak pada



Sumber: Bank Indonesia, data diolah

Gambar 3.2 Kenaikan Harga Properti Residensial 2012 dan 2017

Tabel 3.1 Harga Rumah Sejahtera Tapak 2016–2018 (dalam Rp)

Wilayah	2016	2017	2018
Jawa (kecuali Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi)	116.500.000	123.000.000	130.000.000
Sumatera (kecuali Kep. Riau dan Bangka Belitung)	116.500.000	123.000.000	130.000.000
Kalimantan	128.000.000	135.000.000	142.000.000
Sulawesi	122.500.000	129.000.000	136.000.000
Maluku dan Maluku Utara	133.500.000	141.000.000	148.500.000
Bali dan Nusa Tenggara	133.500.000	141.000.000	148.500.000
Papua dan Papua Barat	183.500.000	193.500.000	205.000.000
Kep. Riau dan Bangka Belitung	122.500.000	129.000.000	136.000.000
Jabodetabek (Jakarta, Bogor, Depok, Tangerang, dan Bekasi)	133.500.000	141.000.000	148.500.000

Sumber: Kementerian PUPR

harga rumah yang terus meningkat. Dengan demikian, pengendalian ataupun pengawasan perlu dilakukan, baik untuk harga rumah subsidi, maupun harga tanah. Jika keduanya dibiarkan mengikuti mekanisme pasar, skema KPR FLPP akan mendorong harga rumah kian meningkat. Harga rumah dari tahun ke tahun makin tak terjangkau, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah (lihat Gambar 3.3). Gambar 3.3 menunjukkan bahwa harga rumah di Indonesia makin tidak terjangkau karena besaran indeks keterjangkauan (*affordability*) hingga 2017 masih di bawah nilai indeks keterjangkauan pada 2009. Hal itu mengindikasikan bahwa dalam 8 tahun terakhir, memang telah terjadi penurunan keterjangkauan perumahan di Indonesia. Padahal, pemerintah juga telah meminjam dana dari Bank Dunia sebesar 250 juta US\$ atau setara Rp3,25 triliun (kurs Rp13.000 per US\$) untuk mendukung program kepemilikan rumah murah.

Berdasarkan hasil studi IMF (2011), kredit kepemilikan rumah yang naik sebesar 10% akan meningkatkan harga rumah sebesar 6%. Dengan kata lain, semakin besar dana yang digelontorkan untuk menyubsidi kepemilikan rumah, semakin tinggi harga rumah. Studi tersebut juga menyarankan agar kebijakan perumahan tidak terlalu difokuskan pada aspek kepemilikan rumah saja. Alasannya, langkah-langkah seperti itu justru akan semakin memperburuk tingkat keterjangkauan harga perumahan, terutama bagi mereka



Sumber: Numbeo (2020).

Gambar 3.3 Keterjangkauan Harga Perumahan di Indonesia 2009–2017

yang berpenghasilan rendah. Raquel Rolnik (2012), mantan Pelapor Khusus (*Special Rapporteur*) Dewan Hak Asasi Manusia Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB), berpendapat bahwa program subsidi permintaan justru lebih menguntungkan masyarakat kelas menengah atas daripada kelompok masyarakat berpenghasilan rendah.

Senada dengan hal tersebut, Phang (2013) menemukan bahwa kebijakan dari sisi penawaran memang memainkan peran yang cukup penting, baik untuk pasar dengan angka kekurangan rumah yang cukup tinggi maupun dalam kondisi permintaan cenderung tetap kuat walaupun harga naik (permintaan yang inelastis). Phang juga mengatakan bahwa subsidi dari sisi permintaan lebih cocok diterapkan untuk pasar dengan karakteristik pasokan rumah yang cenderung elastis (kenaikan harga rumah berdampak besar pada turunnya permintaan rumah) dan karenanya kebijakan perlu dibuat secara lebih hati-hati untuk menghindari terjadinya eskalasi harga rumah.

UN-Habitat (2011) menyatakan bahwa tanpa perencanaan pertanahan yang memadai, banyaknya dana yang digelontorkan untuk mendukung program subsidi penyediaan perumahan, dari sisi permintaan, terbukti mendorong kenaikan harga tanah dan rumah. Dengan demikian, mobilisasi uang publik ke dalam pasar perumahan dalam bentuk subsidi permintaan, selain tidak memperbaiki kondisi keterjangkauan masyarakat berpenghasilan rendah terhadap hunian yang layak, juga lebih banyak dinikmati oleh kelompok di luar target, seperti kalangan masyarakat berpenghasilan menengah atas.

Bantuan pembiayaan dalam bentuk subsidi kredit perumahan juga hanya efektif sebagai kebijakan jangka pendek untuk mendorong pembelian dan investasi perumahan serta mengurangi defisit kepemilikan rumah. Dalam kondisi terjadi kekurangan perumahan yang besar seperti saat ini, subsidi kredit perumahan akan lebih efektif jika ditujukan untuk memfasilitasi pembelian rumah yang dibangun di atas tanah milik pemerintah. Orientasi dari kebijakan ini adalah meningkatkan jumlah pasokan rumah yang layak dan terjangkau. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pembiayaan perumahan

berbasis kepemilikan lewat program subsidi permintaan, terbukti tidak efektif menekan harga rumah. Oleh karena itu, perubahan konsep pembangunan perumahan dari basis kepemilikan menjadi basis sewa, sangat layak untuk dipertimbangkan.

Jika diasumsikan besaran anggaran yang dialokasikan untuk pembangunan rusunawa sebesar Rp40 triliun per tahun, sementara biaya pembangunan 1 menara (*tower*) rusun Rp50 miliar, dan 1 menara rusun berkapasitas 250 unit tempat tinggal, akan terdapat 200.000 unit siap huni per tahun. Jika tarif sewa rata-rata diasumsikan sebesar Rp500.000 per unit, pendapatan sewa yang akan terhimpun sebesar Rp100 miliar per bulan atau Rp1,2 triliun per tahun. Dengan adanya tambahan dana Rp1,2 triliun per tahun, subsidi pembangunan rusunawa lambat laun dapat dikurangi sehingga beban APBN pun menjadi lebih ringan. Jika pengelolaan rusunawa profesional, akuntabel, dan transparan, dana publik yang dialokasikan untuk pembangunan rusunawa akan semakin besar. Jadi, pendapatan yang akan masuk ke kas pemerintah akan semakin besar pula —tanpa dibayangi eskalasi harga rumah. Pada akhirnya, pembiayaan perumahan bisa lebih mandiri karena tidak perlu lagi bergantung dari pembiayaan sekunder apalagi sampai harus berutang ke lembaga internasional.

C. Penutup

Singkat kata, pilihannya sekarang apakah terus mendorong pembangunan perumahan berbasis kepemilikan atau memilih mengembalikan perumahan rakyat menjadi domain publik. Jika yang terakhir ini yang dipilih, anggaran pembangunan perumahan rakyat harus diprioritaskan untuk pembangunan perumahan berbasis sewa. Bersamaan dengan itu, pemerintah pun perlu terus berupaya mendorong terbentuknya pasar perumahan yang semakin efisien. Selama konsep kebutuhan rumah tetap tinggi dan pembangunan perumahan rakyat masih berbasis kepemilikan, pengurangan angka *backlog* kepemilikan rumah tetap akan diikuti oleh kenaikan harga rumah. Pemerintah dan publik perlu menyadari bahwa dengan tetap melakukan skema pembiayaan perumahan berbasis kepemilikan, besarnya mobilisasi

dana publik ke pasar perumahan hanya akan mengurangi angka *backlog* kepemilikan rumah tanpa memecahkan akar persoalan mahalannya harga rumah.

D. Daftar Pustaka

- Bank Indonesia. *Survei properti residensial 2012–2017*.
- IMF. (2011). *Global financial stability report*. <https://www.imf.org/en/Publications/GFSR/Issues/2016/12/31/Durable-Financial-Stability-Getting-There-from-Here>
- Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat. (2016). *Keputusan Menteri Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat Nomor 552/KPTS/M/2016 tentang Batas Penghasilan Kelompok Sasaran KPR Bersubsidi, Batasan Harga Jual Rumah Sejahtera Tapak dan Satuan Rumah Sejahtera Susun, serta Besaran Subsidi Bantuan Uang Muka Perumahan*.
- Numbeo. (2020). *Property price index by country 2009–2017*. https://www.numbeo.com/property-investment/rankings_by_country.jsp
- Phang, S. Y. (2013). *Housing finance system: Market failures and government failures*. Palgrave Macmillan.
- Pusat Pengelolaan Dana Pembiayaan Perumahan [P2DP2]. (tanpa tahun). *Data backlog kepemilikan rumah*. <http://ppdpp.id/data-backlog/>
- Rolnik, R. (2012). *Special rapporteur on adequate housing as a component of the right to an adequate standard of living*. General Assembly, United Nations, Sixty-Seventh Session, agenda item 70(b). <https://www.ohchr.org/Documents/Issues/Housing/A-67-286.pdf>
- Ryan-Collins, J., Lloyd, T., & Macfarlane, L. (2017). *Rethinking the economics of land and housing*. Zed Books Ltd.
- UN-Habitat. (2011). *Affordable land and housing in Asia: Volume 2*. <https://unhabitat.org/books/affordable-land-and-housing-in-asia-2/>
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

DISKURSUS EVALUASI PROGRAM PEMBIAYAAN MIKRO DI INDONESIA

Tuti Ermawati

A. Urgensi Evaluasi

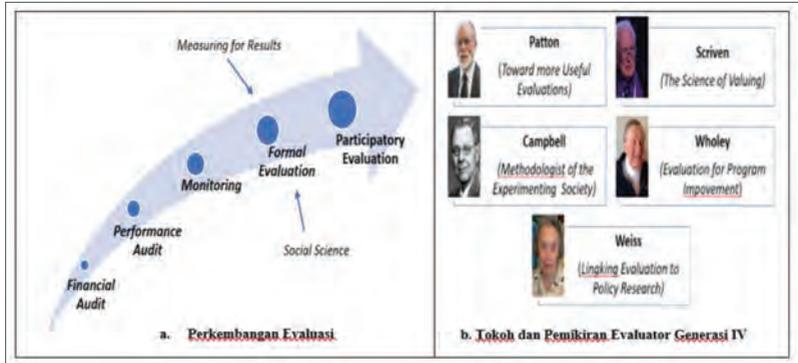
Evaluasi program merupakan hal penting dan perlu dilakukan untuk mengukur sejauh mana efektivitas ataupun dampak atas implementasi suatu program. Menurut Tangdilintin (2020), evaluasi adalah metode yang objektif dan sistematis untuk melihat keberadaan suatu program (pembangunan) serta mengukur kemampuan untuk berkembang. Perloff dkk. (1976) mengatakan program dirancang untuk mengurangi masalah sosial ataupun ekonomi, dan evaluasi program mengarah pada upaya untuk mengetahui bagaimana program bekerja untuk mencapai tujuan-tujuan yang diharapkan. Dengan melakukan upaya evaluasi, dapat diketahui alasan-alasan yang menyebabkan kegagalan suatu program.

Rutman dan Mowbray (1983) berpendapat evaluasi program, dimaksudkan untuk menguji akuntabilitas atas berjalannya suatu program serta implementasinya. Hal ini tidak hanya terkait dengan sisi keuangan, tetapi juga sisi substansi lainnya dari suatu program.

Freeman dan Rossi (1982) menyampaikan empat tujuan dari evaluasi program, yaitu 1) menilai kegunaan dari sebuah program yang sedang berlangsung dan upaya untuk memperbaikinya; 2) menilai kegunaan program dan inisiatif baru yang bisa dilahirkan; 3) meningkatkan efektivitas pengelolaan dan administrasi program; dan 4) memenuhi persyaratan akuntabilitas program.

Tangdilintin (2020) mengemukakan bahwa evaluasi program secara substansial terus mengalami perkembangan. Pada awalnya, evaluasi program hanya dilakukan terhadap finansial, kemudian menjadi ke arah *performance audit*, selanjutnya bergerak pada *monitoring* program. Pada 1960-an, evaluasi sudah bergerak pada evaluasi formal, dan dalam prosesnya sudah melibatkan ilmu sosial (*social science*) serta dilakukan pengukuran atas hasil (*measuring for result*) yang semakin jelas. Menurut Shadish dkk. (1991), meskipun evaluasi formal dilakukan (contohnya program-program sosial di Amerika pada 1960-an yang dananya miliaran dolar), tidak membuat indikator kesejahteraan masyarakat mengalami pergerakan yang menggembirakan. Selain itu, hasil evaluasi yang dilakukan para evaluator tidak bisa digunakan oleh pembuat kebijakan untuk memperbaiki program. Dalam kondisi demikian, muncul beberapa tokoh, seperti Patton, Scriven, Campbell, Weiss, dan Wholey yang mendorong evaluasi dengan melibatkan partisipasi langsung seluruh pemangku kepentingan dan pengguna (*user*) program, yang kemudian dikenal dengan istilah evaluasi partisipasi (*participatory evaluation*).

Perkembangan evaluasi dimulai dengan audit finansial (generasi I), audit kinerja (generasi II), monitoring (generasi III), evaluasi formal, dan evaluasi partisipasi (generasi IV). Dinamika tersebut memperlihatkan proses evolusi evaluasi program yang semakin baik. Selain itu, evolusi tersebut juga memperlihatkan peranan ilmu sosial yang semakin menguat. Shadish dkk. (1991) memberikan ringkasan atas pandangan beberapa tokoh terkait dengan evaluasi partisipasi, yaitu Patton (1978) yang mengembangkan teori evaluasi yang lebih mengarah pada kemanfaatan evaluasi (*useful evaluation*); Scriven (1966) yang melihat evaluasi sebagai *the science valuing*; Campbell



Sumber: Tangdilintin (2020); Shadish dkk. (1991).

Gambar 4.1 Perkembangan Evaluasi, Tokoh, dan Pemikiran Evaluator Generasi IV

(1987; 1988) yang sangat mendorong penggunaan metode eksperimental dalam melakukan evaluasi; Weiss (1973) yang memasukkan unsur politik dan menghubungkan bagaimana evaluasi yang ada bisa menjadi *policy research*. Sementara itu, Wholey (1983) menekankan adanya perbaikan program melalui manajemen yang berorientasi pada hasil.

Tokoh-tokoh yang disebut oleh Shadish dkk. (1991) merupakan generasi IV. Belum terelaborasi penyebutan generasi IV ini oleh Shadish dkk, namun generasi ini menandakan akan peranan evaluasi program yang lebih maju dalam hal kemanfaatan, pengembangan, kebijakan, metodologi dan juga sebagai suatu disiplin ilmu. Sementara itu, pada generasi sebelumnya, evaluasi program lingkungannya masih secara terbatas.

Pemerintah melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja negara (APBN) telah mengeluarkan anggaran yang besar untuk mendukung program-program pembangunan. Namun, patut diakui, evaluasi program-program masih belum banyak dilakukan.

Kemudian, pertanyaannya adalah bagaimana sebenarnya bentuk evaluasi program sosial dan ekonomi yang dilakukan Indonesia, terutama yang melibatkan dana APBN yang cukup besar. Apakah

Buku ini tidak diperjualbelikan.

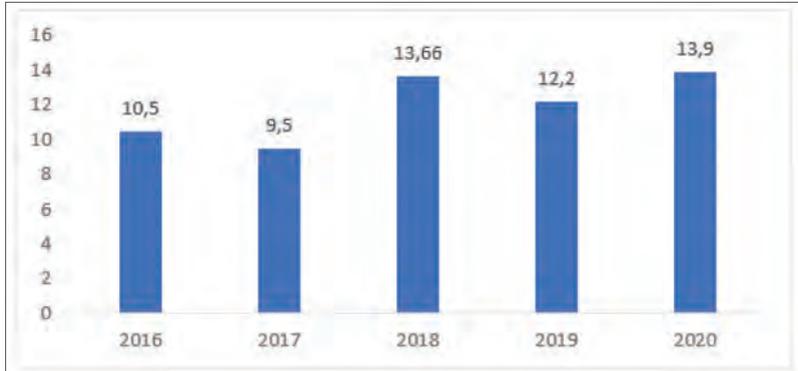
dimungkinkan jika evaluasi bukan hanya berbentuk finansial audit, *performance audit*, monitoring, evaluasi formal, melainkan juga mengarah pada evaluasi *participatory*?

Apabila program sosial di Indonesia dievaluasi menggunakan masukan-masukan yang diberikan oleh evaluator generasi IV, akan sangat relevan dan bisa menjadi pendorong terjadinya perbaikan program pada di masa yang akan datang. Teori yang dikembangkan oleh Patton, Scriven, Wholey, dan Weiss dapat menjadi tuntunan untuk evaluasi program yang pendek dengan dana yang terbatas. Sementara itu, teori yang dikembangkan Campbell dapat diterapkan untuk program yang sifatnya jangka panjang. Hal ini karena dampak program dengan menggunakan metode eksperimental membutuhkan waktu yang agak panjang.

B. Evaluasi Program KUR

Salah satu program pemerintah yang perlu dilakukan evaluasi menggunakan keempat teori dari generasi IV adalah Kredit usaha Rakyat (KUR). KUR merupakan program jangka panjang karena sudah berjalan sejak tahun 2007. Pemerintah mengalokasikan dana APBN yang cukup besar untuk mendukung program tersebut. Berdasarkan informasi yang dihimpun dari koran *Kontan*, anggaran subsidi bunga KUR pada 2016 mencapai 10,5 triliun dan mengalami kenaikan pada 2018 menjadi 13,66 triliun, dan pada 2020 diperkirakan mencapai 13,9 triliun (Gambar 4.2).

Berdasarkan data Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian tahun 2019 dan 2020, bank menggunakan dananya sendiri untuk menyalurkan pembiayaan KUR kepada usaha kecil menengah (UKM) dengan tingkat bunga yang rendah (7%) pada 2018. Selanjutnya, pemerintah memberikan subsidi bunga, yakni selisih antara tingkat suku bunga pasar dan yang diberikan kepada UKM dalam program KUR. Saat ini ada dua skema KUR, yaitu (1) KUR Mikro dengan plafon maksimal 25 juta yang diberikan kepada UKM yang memiliki kelayakan usaha tetapi belum *bankable*; (2) KUR Kecil



Sumber: Dihimpun dari beberapa sumber (Agustiyanti, 2016; Walfajri, 2018; Olivia, 2019)

Gambar 4.2 Pagu Anggaran Subsidi Bunga Kredit Usaha Rakyat (dalam triliun)

dengan plafon sampai dengan 500 juta yang mensyaratkan adanya jaminan (*collateral*).

Apabila program Kredit Usaha Rakyat (KUR) dievaluasi dengan menggunakan teori Patton, ada dua hal yang menyertainya. Pertama, program KUR dievaluasi dengan melihat sejauh mana KUR dimanfaatkan oleh usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) yang menjadi target dari program KUR. Kedua, seberapa efektif KUR dalam mendorong usaha UMKM. Dengan menggunakan teori Scriven (1966), program KUR digali secara mendalam, terutama tentang apa dan bagaimana KUR bisa memberikan nilai dan keunggulan (*merit and worth*) serta signifikansinya terhadap usaha UMKM. Hal tersebut dapat diperoleh dengan menggali fakta-fakta empiris dari hasil diskusi yang panjang. Dengan demikian, dapat ditemukan nilai yang sesuai dengan program KUR.

Karena program KUR sudah berjalan sejak tahun 2007, metode eksperimental Campbell (1987;1988) dapat digunakan untuk melihat dampak program KUR. Dengan menggunakan metode eksperimental, permasalahan bias yang sering terjadi dalam proses evaluasi dapat diatasi.

Banyaknya pemangku kepentingan yang terlibat dalam program KUR, baik pihak eksekutif maupun legislatif, menyebabkan faktor politik tidak lepas dari program ini. Atas dasar itu, menurut Weiss (1973), faktor politik dan organisasi dalam melakukan evaluasi menjadi sangat relevan. Dengan menghubungkan evaluasi dampak dengan riset kebijakan (*policy research*), pendekatan Weiss (1973) ini akan sangat membantu dalam perbaikan program KUR di masa depan.

Wholey (1983) menekankan evaluasi pada program dan manajemen serta menjadikan pemegang kebijakan dan manajer program sebagai mitra dalam proses evaluasi. KUR pada dasarnya melibatkan banyak aktor, yaitu pemerintah (Kementerian Koordinator Perekonomian, Kementerian Keuangan, dan kementerian KUMK), Otoritas Jasa Keuangan (OJK), bank penyalur KUR, badan penjaminan (Askrindo dan Jamkrindo), serta UMKM selaku target KUR. Pendekatan Wholey (1983) menggunakan manajemen berorientasi hasil sebagai basis evaluasi dinilai tepat digunakan. Hal ini karena hubungan antarpihak perlu didekati dengan basis manajemen. Pendekatan evaluasi yang baik dan sesuai akan lebih mampu meningkatkan efektivitas program.

Program yang multidimensi dan melibatkan banyak pihak memang menjadi tantangan tersendiri bagi evaluator. Namun, kelima tokoh tersebut (Patton, Scriven, Campbell, Weiss, dan Wholey) mencoba membantu dengan pendekatan dan pandangan masing-masing. Meskipun masing-masing memiliki kelebihan dan kelemahan, mereka melengkapi pandangan antara satu dan yang lainnya.

C. Daftar Pustaka

- Agustiyanti. (2016, 17 September). Subsidi bunga KUR akan dipangkas. *beritasatu.com*. <https://www.beritasatu.com/ekonomi/386302/subsidi-bunga-kur-akan-dipangkas>.
- Campbell, D. T. (1987). Problems for the experimenting society in the interface between evaluation and service Providers. Dalam S. L. Kagan, D. Powell, B. Weissbourd, & E. Zigler (Eds.), *Family support programs: The states of the art* (pp. 345–351). Yale University Press.

- Campbell, D. T. (1988). *Methodology and epistemology for social science: Selected papers* (E. S. Overman, Ed.). University of Chicago Press.
- Freeman & Rossi. (1982). *Evaluation: A Systematic Approach. Policy Sciences Vol. 15*(1), 92–95.
- Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian. (2019). *Peraturan Menteri Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 8 Tahun 2019*. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/139319/permenko-perekonomian-no-8-tahun-2019>.
- Kementerian Koordinator Perekonomian. (2020). *Evolusi kredit usaha rakyat (KUR)*. <https://kur.ekon.go.id/evolusi-kur>.
- Olivia, G. (2019, 12 November). Bunga KUR turun tahun depan, anggaran subsidi bunga KUR pemerintah tetap. *Kontan.co.id*. <https://nasional.kontan.co.id/news/bunga-kur-turun-tahun-depan-anggaran-subsidi-bunga-kur-pemerintah-tetap>.
- Patton, M. Q. (1978). *Utilization focused evaluation*. Sage.
- Perloff, R., Perloff, E., & Sussna, E. (1976). Program evaluation. Dalam Rosen-Zweig, M.R., & L.W. Porter (eds.), *Annual Review of Psychology*, 27, 569–594.
- Rutman, L. & Mowbray, G. (1983). *Understanding program evaluation*, SAGE Publications, Inc.
- Scriven, M. (1966). *Value claims in the social science*. Social Science Education No. 123. Perdue University.
- Shadish, W. R., Leviton, L. C., & Cook, T. D. (1991). *Foundations of program evaluation: Theories of practice*. Sage Publications.
- Tangdilintin, P. (2020). *Evaluasi program sosial*. Disampaikan di mata Kuliah Seminar Evaluasi Program, Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP UI.
- Walfajri, M. (2018, 24 Januari). Pagu anggaran subsidi KUR 2018 ditetapkan Rp 13,66 triliun. *Kontan.co.id*. <https://keuangan.kontan.co.id/news/pagu-anggaran-subsidi-kur-2018-ditetapkan-rp-1366-triliun>.
- Weiss, C. H. (1973). The politics of impact measurement. *Policy Studies Journal, I*, 179–183.
- Wholey. (1983). *Evaluation and effective public management*. Brown.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

KIEBIJAKAN EKONOMI DALAM TEKANAN Pandemi Covid-19

Felix Wisnu Handoyo

A. Ancaman Virus Covid-19

Indonesia menjadi salah satu negara yang masih berjuang menekan penyebaran virus corona (Covid-19). Sejak awal Maret 2020 atau saat pertama kali kasus Covid-19 masuk Indonesia, jumlah kasus terus bertambah. Kebijakan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) berhasil menekan angka percepatan penularan Covid-19. Kebijakan ini dimulai sejak ditetapkan Peraturan Presiden No. 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan Corona Virus Disease 2019 (Covid-19) pada 31 Maret 2020. Namun, izin penyelenggaraan PSBB di beberapa daerah baru dilaksanakan menjelang pertengahan April 2020.

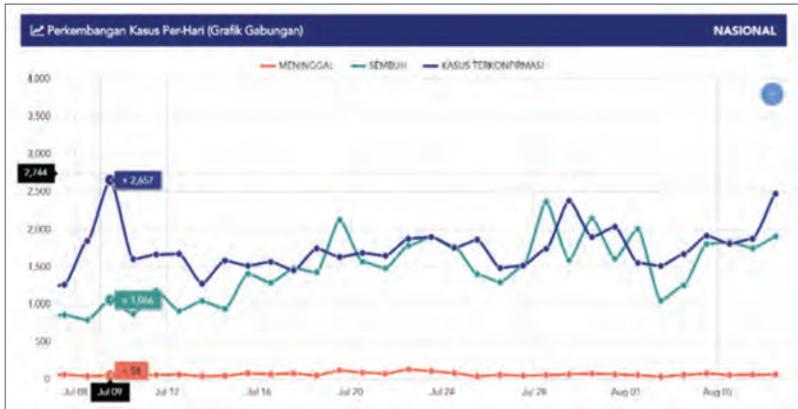
Provinsi DKI Jakarta menjadi provinsi pertama yang menerapkan PSBB, yakni pada 10 April, diikuti oleh Provinsi Sumatra Barat pada 22 April 2020 (Mashabi, 2020). Selanjutnya, sejumlah kabupaten dan

kota mengajukan dan menerapkan PSBB, yaitu Kota Bogor, Kabupaten Bogor, Kota Bekasi, Kabupaten Bekasi, dan Kota Depok pada 15 April, serta Bandung Raya pun menerapkan PSBB pada 22 April 2020 (Mashabi, 2020). Seiring perjalanan waktu dan menyebarnya Covid-19, semakin banyak kabupaten dan kota yang menerapkan PSBB.

Sayangnya, kebijakan PSBB yang bertujuan untuk menekan sejumlah aktivitas ekonomi masyarakat mulai dilonggarkan sejak pertengahan bulan Mei, misalnya di Kabupaten Gowa (17 Mei), Kota Makassar (23 Mei), Kota Tegal (23 Mei), DKI Jakarta (5 Juni), Jawa Timur (9 Juni, Surabaya Raya dan Malang Raya) (Mappiwali, 2020; Pranata, 2020; Rahardyan, 2020; Amali, 2020; Aprilin dkk., 2020). Akibatnya, pada Juni 2020, tercatat penambahan kasus baru Covid-19 menembus angka lebih dari 1.000 kasus baru per hari secara nasional. Tren ini terus meningkat dan menembus kasus tertinggi per hari mencapai 2.657 pasien terkonfirmasi.

Sejak pelonggaran PSBB, kasus baru Covid-19 rata-rata per hari lebih dari 1.000 kasus secara nasional (Gambar 5.1). Provinsi Jawa Timur, DKI Jakarta, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, dan Jawa Barat menjadi provinsi dengan kasus Covid-19 terbanyak se-Indonesia dengan total kasus terkonfirmasi masing-masing sebanyak 24.115 kasus, 23.936 kasus, 10.169 kasus, 10.151 kasus, dan 6.995 kasus per 7 Agustus 2020 (Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, 2020). Tingkat kematian (*fatality rate*) di Indonesia mengalami penurunan dari 4,7% pada Juli hingga awal Agustus menjadi 4,6% pada 7 Agustus 2020 (Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, 2020). Peningkatan jumlah kasus di Indonesia disebabkan oleh penularan Covid-19 yang terus terjadi dan diikuti dengan peningkatan kapasitas tes spesimen (RT-PCR/PCR-M). Namun, baru lima provinsi yang jumlah tesnya berada di atas standar WHO (Khadafi, 2020).

Sementara itu, di tingkat global, negara dengan kasus terkonfirmasi Covid-19 terbanyak adalah Amerika Serikat (4.883.657 kasus), Brazil (2.912.212 kasus), India (2.027.074), Rusia (875.378), dan Afrika Selatan (538.184) berdasarkan data per 7 Agustus 2020



Sumber: Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 (2020)

Gambar 5.1 Perkembangan Kasus Covid-19 di Indonesia

GMT+7 (JHU, 2020). Indonesia, berdasarkan data tersebut, menempati urutan ke-24 dari 188 negara atau regional (JHU, 2020). Data tersebut belum memasukkan penambahan kasus baru terkonfirmasi 2.473 kasus pada 7 Agustus 2020. Di ASEAN, Indonesia dengan 121.226 kasus menempati urutan kedua di bawah Filipina dengan 122.754 kasus (Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19, 2020; JHU, 2020). Kondisi ini menunjukkan bahwa penyebaran Covid-19

Buku ini tidak diperjualbelikan.

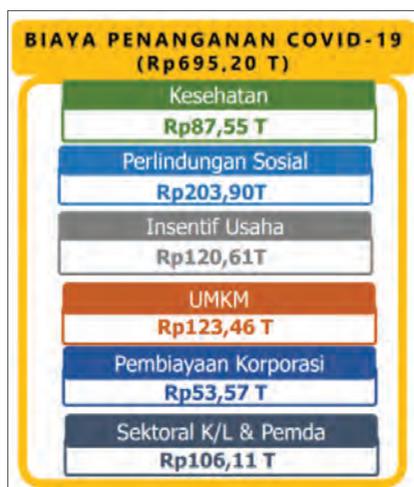
Indonesia masih cukup tinggi sehingga perlu ada langkah strategis untuk menekan penyebaran virus tersebut. Ironisnya, pemerintah Indonesia sudah mulai melakukan relaksasi PSBB di tengah angka penularan yang masih cukup tinggi. Selain itu, ketidaksiapan pemerintah terlihat dalam kurangnya membangun literasi masyarakat atas penyakit ini, lambannya penyediaan perlengkapan, alat kesehatan, dan obat-obatan. Hal-hal tersebut menyebabkan keterlambatan dalam merespons penularan Covid-19. Dengan jumlah korban meninggal yang terus bertambah, pemerintah malah cenderung memberikan perhatian lebih besar pada aspek ekonomi dan melakukan akrobatik kelembagaan. Sebagai contoh, pemerintah membubarkan Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19 dan membentuk Komite Penanganan Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional yang tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 82 Tahun 2020 (Putri, 2020).

B. Kebijakan Pemerintah di Tengah Pandemi

Pemerintah Indonesia telah mengeluarkan berbagai upaya untuk mengatasi dampak ekonomi dari pandemi Covid-19, baik melalui kebijakan fiskal maupun moneter. Kebijakan-kebijakan tersebut, yaitu pemberian bantuan sosial, relaksasi pembayaran kredit (selama 1 tahun) dan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah, intervensi Bank Indonesia dalam menjaga nilai tukar rupiah, paket penghapusan pajak penghasilan hingga 6 bulan, pemberian bantuan langsung tunai, dan pelaksanaan tunjangan melalui program prakerja (Handoyo, 2020b). Awalnya, pemerintah mengalokasikan anggaran sebagai stimulus Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) sebesar Rp405,1 triliun yang terdiri dari stimulus kesehatan Rp75 triliun, perlindungan sosial (*social safety net*) Rp110 triliun, dan dukungan industri (penghapusan pajak, stimulus KUR, dan pembiayaan untuk PEN) Rp220,1 triliun (Kementerian Keuangan, 2020b). Seiring perjalanan waktu, pemerintah menambah alokasi anggaran PEN menjadi Rp695,2 triliun (Kementerian Keuangan, 2020a) (Gambar 5.2).

Di tengah pandemi, pemerintah mengeluarkan kebijakan menaikkan iuran BPJS-Kesehatan yang tertuang dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 64 Tahun 2020. Kebijakan tersebut sebagai upaya pemerintah mendorong kontribusi peserta BPJS-Kesehatan non-subsidi melalui kenaikan iuran untuk peserta kelas 1 dan 2 (Handoyo, 2020a). Handoyo menambahkan bahwa kebijakan tersebut sebagai upaya meningkatkan keberlangsungan operasional, baik rumah sakit pemerintah maupun swasta. Namun, Handoyo menilai momentum kebijakan ini kurang tepat dan dapat menimbulkan sentimen negatif di tengah masyarakat yang sedang mengalami kondisi kesulitan ekonomi akibat pandemi.

Kebijakan pemerintah mendorong upaya pemulihan ekonomi dilakukan bersamaan dengan relaksasi PSBB (era *new normal*) yang diterapkan di sejumlah provinsi, kabupaten, dan kota di Indonesia. Akibatnya, secara bertahap kegiatan ekonomi masyarakat meningkat kembali, tentu dengan pola kebiasaan baru. Pemerintah, baik pusat maupun daerah, terus berupaya mengampanyekan pola kebiasaan hidup baru dengan mematuhi protokol kesehatan. Kebijakan ini



Sumber: Kementerian Keuangan (2020a)

Gambar 5.2 Biaya Penanganan Covid-19

Buku ini tidak diperjualbelikan.

dilakukan sebagai upaya untuk menekan laju kontraksi ekonomi sebesar 5,23% (*year over year/yooy*) yang terjadi pada kuartal kedua 2020 (Badan Pusat Statistik, 2020). Namun, tampaknya hingga saat ini, angka infeksi baru masih cenderung tinggi, dan pemerintah memperkirakan pada triwulan ketiga, Indonesia perlu bersiap untuk menghadapi resesi.

C. Pandemi Covid-19 dan Tekanan Ekonomi

Pandemi Covid-19 menekan sendi-sendi perekonomian Indonesia, mulai dari tumbangannya sejumlah sumber daya manusia Indonesia, peningkatan jumlah pemutusan hubungan kerja (PHK), penerapan pembatasan penumpang transportasi umum, pelaksanaan kegiatan belajar mengajar jarak jauh, dan penurunan kegiatan ekonomi (baik perusahaan besar, maupun usaha mikro, kecil, dan menengah/UMKM), bahkan sejumlah unit usaha belum diizinkan untuk membuka usahanya. Akibatnya, kontraksi ekonomi menjadi keniscayaan yang harus dihadapi oleh Indonesia di tengah hantaman pandemi Covid-19.

Pemerintah Indonesia perlu melakukan langkah jangka pendek dan jangka menengah/panjang. Dalam jangka pendek, pemerintah perlu melakukan tiga langkah strategis. *Pertama*, meningkatkan kemampuan tes spesimen (RT-PCR/PCR-M), meningkatkan kuantitas dan kualitas layanan rumah sakit (rujukan), menerapkan pembatasan sosial berskala lokal (desa, kecamatan, dan kabupaten), menerapkan protokol kesehatan secara ketat bagi masyarakat yang terpaksa melaksanakan aktivitas di luar rumah, dan tetap melakukan pembatasan kegiatan usaha, khususnya bagi usaha yang sulit melaksanakan protokol kesehatan (Handoyo, 2020a; P2E LIPI, 2020). Karena krisis yang terjadi berawal dari krisis kesehatan, penanganan kesehatan harus menjadi prioritas. Di tengah penambahan kasus terkonfirmasi, bahkan hingga dua kali lipat dibandingkan ketika PSBB (April dan Mei 2020), tidak boleh ada toleransi atas kelalaian dalam langkah-langkah jangka pendek tersebut.

Penerapan pembatasan kegiatan masyarakat akan menekan pendapatan masyarakat. Oleh karena itu, langkah *kedua* yang harus dilakukan pemerintah ialah melaksanakan dan mempercepat implementasi penyaluran stimulus pemulihan ekonomi nasional (PEN). Namun, ada berbagai tantangan mengadang, mulai dari ketersediaan data penerima stimulus, khususnya bagi penerima bantuan langsung tunai (BLT) dan bantuan sembako, proses dan distribusi bantuan yang tidak mudah, serta sistem keuangan negara saat ini tidak didesain untuk menghadapi pandemi. Akibatnya, penyerapan anggaran stimulus PEN per 22 Juli 2020 baru mencapai Rp138,28 triliun (20%) dari total Rp695,2 triliun (Suryanto, 2020) padahal tahun 2020 akan segera berakhir. Sementara itu, anggaran yang ada di kementerian/lembaga juga berpotensi untuk tidak terserap secara optimal—meskipun telah dilakukan sejumlah pemotongan. Skema pencairan, pendistribusian, dan proses pertanggungjawaban keuangan negara yang rumit karena memerlukan kontak fisik, tanda tangan basah, dan sejumlah ketentuan lainnya menjadi kendala di tengah pandemi. Hal ini tentu bukan menjadi isu besar sebelum pandemi terjadi.

Ketiga, pemerintah perlu mendorong percepatan penyerapan anggaran di kementerian/lembaga. Di tengah pembatasan dan keterbatasan kegiatan ekonomi, belanja pemerintah bisa menjadi pendorong perekonomian yang tengah tertekan. Pasalnya, hampir semua lapisan masyarakat menahan belanjanya, khususnya masyarakat kelas atas. Pembatasan operasional pusat perbelanjaan, menurunnya pendapatan, dan beban kewajiban yang tidak berubah telah mengubah perilaku masyarakat. Belanja secara daring pun tidak mampu menggantikan belanja masyarakat seperti semula, meskipun tetap terjadi pertumbuhan.

Dalam jangka menengah dan panjang, pemerintah Indonesia perlu menyiapkan fondasi untuk menghadapi berbagai bencana di masa mendatang, baik alam maupun non-alam. Ada empat hal yang perlu mendapat perhatian pemerintah. *Pertama*, mengembangkan pendidikan berbasis multidisiplin, khususnya dalam bidang keseha-

tan. Lemahnya kolaborasi antardisiplin ilmu menjadi hambatan bagi masing-masing ahli untuk berkontribusi dalam penanganan pandemi Covid-19. Hal ini tampak setidaknya dari sejumlah alat medis yang diimpor Indonesia. Jika kita belajar dari Amerika Serikat, pendidikan kolaborasi sudah diterapkan sejak dalam sekolah menengah atas (SMA) dan perguruan tinggi (PT). Pelajar bisa lulus menjadi sarjana tertentu dengan ketentuan harus memenuhi mata kuliah wajib, sedangkan mata kuliah pilihan bisa diambil lintas fakultas (departemen), termasuk dalam bidang kesehatan. Kolaborasi ini belum ada dan berkembang di Indonesia sehingga kita tidak menemukan dokter yang juga sarjana teknik yang memiliki kemampuan pengembangan alat sekaligus sebagai pengguna alat medis tersebut.

Kedua, penguatan Sistem Kesehatan Nasional (SKN) merupakan suatu keharusan di masa mendatang. SKN telah tertuang dalam Perpres No.72 Tahun 2012 dengan tujuh subsistem dijelaskan di dalamnya. Namun, implementasi SKN tampaknya belum mampu meredam pandemi yang terjadi. Upaya preventif dan promotif tidak semasif upaya kuratif.

Ketiga, membangun sistem keuangan negara yang adaptif terhadap bencana, baik alam maupun non-alam. Kemampuan sistem keuangan yang adaptif dapat meningkatkan efektivitas penanganan bencana.

Keempat, skema perlindungan sosial, bantuan sosial, dan sistem keuangan yang adaptif akan sulit terealisasi tanpa adanya penguatan sistem kependudukan melalui nomor identitas tunggal (NIT). Keberadaan NIT yang merekam data dan informasi setiap individu masyarakat akan mampu meningkatkan akurasi data kependudukan dan pelaksanaan program pemerintah (Handoyo, 2020c). Keberadaan NIT pun dapat menyederhanakan skema perlindungan sosial dan bantuan sosial serta menyederhanakan pertanggungjawaban keuangan negara. Efektivitas dan efisiensi dapat tercapai dengan bantuan NIT yang merekam semua kegiatan ekonomi dan non-ekonomi masyarakat. Skema pertanggungjawaban keuangan negara dapat disederhanakan dan mudah diaudit melalui catatan dalam sistem

dengan informasi yang tersedia dalam rekam NIT. Namun, Handoyo mengatakan ada prasyarat yang harus dipenuhi, meliputi ketentuan bahwa keamanan nasional sebagai hal utama, peningkatan sarana dan prasarana teknologi yang mumpuni, dan regulasi serta pendanaan yang kuat dalam mendukung NIT. Dengan demikian, Indonesia dapat memiliki daya tahan lebih baik dalam menghadapi berbagai macam bencana, baik bencana alam maupun bencana non-alam.

D. Daftar Pustaka

- Amali, Z. (2020, Juni 9). PSBB Jatim: Surabaya & Malang Raya transisi kala kurva menanjak. *Tirto.id*. <https://tirto.id/psbb-jatim-surabaya-malang-raya-transisi-kala-kurva-menanjak-ff7m>.
- Aprilin, I., Setiadi, T., & Bahruddin, F. (2020, Mei 23). PSBB Kota Tegal berakhir, sujud syukur massal, ditandai bunyi sirine dan pesta kembang api. *Tribunnews.com*. <https://www.tribunnews.com/regional/2020/05/23/psbb-kota-tegal-berakhir-sujud-syukur-massal-ditandai-bunyi-sirine-dan-pesta-kembang-api>.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Ekonomi Indonesia triwulan II 2020 Turun 5,32 persen*. <https://www.bps.go.id/pressrelease/2020/08/05/1737/-ekonomi-indonesia-triwulan-ii-2020-turun-5-32-persen.html>.
- Gugus Tugas Percepatan Penanganan Covid-19. (2020). *Peta Sebaran Covid-19*. <https://covid19.go.id/peta-sebaran>.
- Handoyo, F. W. (2020a, Agustus 5). Anomali kebijakan di bidang kesehatan saat pandemi. *Kompas.com*. <https://money.kompas.com/read/2020/08/05/214000826/anomali-kebijakan-di-bidang-kesehatan-saat-pandemi?page=all>.
- Handoyo, F. W. (2020b, 11 April 11). Melawan invasi Covid-19. *Bisnis Indonesia*. <https://koran.bisnis.com/m/read/20200411/251/1225465/corona-melawan-invasi-covid-19>.
- Handoyo, F. W. (2020c, Mei 12). Urgensi nomor identitas tunggal. *Bisnis Indonesia*. <https://koran.bisnis.com/m/read/20200512/251/1239132/program-bantuan-sosial-urgensi-nomor-identitas-tunggal>.
- Johns Hopkins University (JHU). (2020). COVID-19 dashboard by the center for systems science and engineering (CSSE) at Johns Hopkins University (JHU). JHU. <https://coronavirus.jhu.edu/map.html>.

- Kementerian Keuangan. (2020a). *Konferensi pers APBN kinerja dan fakta (KITA)*. <https://www.kemenkeu.go.id/media/15459/apbn-kita-juni-2020.pdf>.
- Kementerian Keuangan. (2020b). *Langkah penguatan perlindungan sosial dan stimulus ekonomi menghadapi dampak Covid-19*. <https://www.kemenkeu.go.id/media/14790/materi-konferensi-pers-1-april-2020.pdf>.
- Khadafi, M. (2020, September 8). Tes Corona Indonesia: Baru lima provinsi lampau standar WHO. *Bisnis.com*. <https://kabar24.bisnis.com/read/20200908/15/1288928/tes-corona-indonesia-baru-lima-provinsi-lampau-standar-who>.
- Mappiwali, H. (2020, Mei 16). PSBB Gowa tak diperpanjang, Bupati: Jika lanjut kontradiktif dengan pusat. *Detik.com*. <https://news.detik.com/berita/d-5017485/psbb-gowa-tak-diperpanjang-bupati-jika-lanjut-kontradiktif-dengan-pusat>.
- Mashabi, S. (2020, April 20). Daftar 18 daerah yang terapkan PSBB, dari Jakarta hingga Makassar. *Kompas.com*. <https://nasional.kompas.com/read/2020/04/20/05534481/daftar-18-daerah-yang-terapkan-psbb-dari-jakarta-hingga-makassar?page=all>.
- Pranata, A. (2020, Mei 22). Hari ini PSBB Makassar berakhir dan tidak diperpanjang. *IDN Times*. <https://sulsel.idntimes.com/news/sulsel/aanpranata/hari-ini-psbb-makassar-berakhir-dan-tidak-diperpanjang/3>.
- Putri, T. H. (2020, Juli 20). Jokowi resmi bubarkan Gugus Tugas Percepatan Penanganan COVID-19. *IDN Times*. <https://www.idntimes.com/news/indonesia/teatrika/jokowi-resmi-bubarkan-gugus-tugas-percepatan-penanganan-covid/1>.
- P2E LIPI. (2020). *Kajian cepat kebijakan*.
- Rahardyan, A. (2020, Juni 5). Update Covid-19 Jakarta 5 Juni: Hari pertama PSBB transisi, 83 kasus baru Corona. *Bisnis.com*. <https://jakarta.bisnis.com/read/20200605/77/1249113/update-covid-19-jakarta-5-juni-hari-pertama-psbb-transisi-83-kasus-baru-corona>.
- Suryanto, V. (2020, Juli 29). Per 22 Juli 2020, realisasi penyaluran dana program PEN mencapai Rp138,28 triliun. *Kontan.co.id*. <https://nasional.kontan.co.id/news/per-22-juli-2020-realisasi-penyaluran-dana-program-pen-mencapai-rp-13828-triliun>.

MEMBANGUN KEMANDIRIAN ENERGI DENGAN PRAKTIK *REVERSE ENGINEERING*

Ragil Yoga Edi

A. Upaya Penguasaan Teknologi

Praktik penyediaan tenaga listrik di Indonesia masih didominasi oleh pihak asing. Operasi perawatan dan perbaikan mesin-mesin pembangkit listrik telah lama dipercayakan pada perusahaan asing (Singkirkan konsultan asing, 2012), baik yang memegang hak sebagai produsen suku cadang asli (*original equipment manufacturer* atau *OEM*) maupun *non-OEM*. Penulis menilai, setidaknya ada tiga hal yang menyebabkan dominasi penyedia jasa asing terhadap penyelenggaraan energi listrik. *Pertama*, adanya isu penguasaan teknologi oleh penyedia jasa asing, baik dalam bentuk kepemilikan hak eksklusif (paten) maupun dalam bentuk kemampuan dari sisi manufaktur. *Kedua*, kemampuan teknologi dan manufaktur tersebut memberikan jaminan ketersediaan suku cadang yang diperlukan oleh perusahaan penyedia energi listrik di tanah air. *Ketiga*, disepakatinya perjanjian

jasa perbaikan jangka panjang (*long term service agreement*) yang berimplikasi pada tertutupnya kesempatan pihak lain, khususnya dari dalam negeri, untuk terlibat dalam kegiatan jasa perawatan dan perbaikan mesin pembangkit.

Penyedia tenaga listrik (dalam hal ini PT PLN beserta perusahaan pendukung, seperti PT Indonesia Power dan PT PJB) bertujuan menjamin keberlangsungan pasokan tenaga listrik. Hal ini menyebabkan perusahaan penyedia tenaga listrik selalu menjauhkan diri terhadap tindakan spekulatif, misalnya menyerahkan perawatan dan perbaikan mesin pembangkit pada pihak yang belum teruji pengalaman dan kemampuannya. Praktik demikian sebetulnya dapat menghambat tumbuhnya inovasi dalam negeri dan cita-cita untuk menjadi tuan rumah di negeri sendiri. Pertanyaan yang paling mendasar adalah sejauh mana kemampuan dalam negeri untuk turut serta dalam jasa operasi, perawatan, dan perbaikan mesin pembangkit listrik. Kebijakan apa yang diperlukan untuk meningkatkan keterlibatan dalam negeri dalam kegiatan pembangkitan listrik?

Gagasan untuk memproduksi sendiri beberapa suku cadang mesin pembangkit tenaga listrik dengan teknik rekayasa ulang (*reverse engineering*) pernah dicetuskan oleh lembaga penelitian dan pengembangan (litbang) serta perguruan tinggi yang dilibatkan dalam aktivitas penyediaan energi listrik. Integrasi pengetahuan dari lembaga litbang, perguruan tinggi, dan penyedia tenaga listrik dalam kegiatan pembangkitan diyakini dapat menjadi solusi untuk dapat terlepas dari dominasi pihak asing dan juga mengurai problematika penyediaan energi listrik di tanah air. Lebih jauh lagi, dengan adanya program nasional penyediaan 35.000 MW tenaga listrik oleh Pemerintahan Presiden Joko Widodo, kegiatan *reverse engineering* diharapkan menjadi platform bagi peningkatan kemampuan industri dalam negeri (Paryono dkk., 2020). Sebaliknya, kegagalan dalam mengelola isu-isu semacam ini justru membuka peluang dominasi asing yang lebih besar, sekaligus akan menjadi ancaman serius bagi ketahanan energi nasional dalam jangka panjang (Hu & Ge, 2014). Tentu saja hal ini sangat kontraproduktif dengan Program Nawacita yang digagas

oleh pemerintah. Tulisan ini berupaya menggambarkan isu-isu yang terkait dengan peningkatan kemampuan teknologi dalam negeri untuk mendukung ketahanan energi listrik nasional serta problematika yang dihadapinya.

B. *Reverse Engineering*: Konsep dan Legalitas

Konsep *reverse engineering* atau yang dikenal dengan rekayasa ulang, pada prinsipnya adalah proses untuk menduplikasi atau memperoleh model geometri dari suatu komponen atau produk tanpa dukungan gambar, dokumen, atau model komputer (Raja, 2008). Tujuan dilakukan *reverse engineering* adalah memperoleh produk, proses, atau sistem yang sama dengan yang diduplikasi (Garcia dkk., 2007). *Reverse engineering* dalam praktiknya dilakukan karena beberapa alasan, misalnya komponen yang diperlukan tidak lagi diproduksi oleh produsen resmi, ketiadaan gambar atau desain model untuk membuat kembali suku cadang, adanya modifikasi pada produk asli sehingga gambar lama tidak dapat digunakan, dan untuk menguji kualitas antara desain dan produk asli (Batni dkk., 2010). Namun, dalam melaksanakan *reverse engineering*, isu hukum—dalam hal ini adalah paten—perlu diperhatikan.

UU Nomor 13 tahun 2016 tentang Paten menyatakan bahwa paten adalah hak eksklusif yang diberikan oleh negara kepada inventor atas hasil invensinya di bidang teknologi untuk jangka waktu tertentu melaksanakan sendiri invensi tersebut atau memberikan persetujuan kepada pihak lain untuk melaksanakannya. Paten merupakan sarana bisnis yang digunakan untuk melindungi pemanfaatan teknologi dari penggunaan tanpa izin oleh pihak lain melalui hak eksklusif berupa monopoli penggunaan, pemanfaatan, dan eksploitasi ekonomi lainnya bagi pemegangnya. Namun, paten memiliki batasan-batasan yang menyebabkan kehilangan perlindungan, yaitu adanya batasan waktu dan teritorial. Berdasarkan undang-undang, masa perlindungan paten berakhir setelah 20 tahun untuk paten biasa dan 10 tahun untuk paten sederhana, dan perlindungan tersebut hanya berlaku di wilayah negara tempat paten tersebut didaftarkan. Dengan demikian, paten

yang habis masa berlakunya atau tidak didaftarkan di suatu negara, akan menjadi domain publik di negara tersebut. Paten-paten yang berstatus domain publik berimplikasi pada kebebasan pihak lain untuk melaksanakannya sekaligus menjadi insentif teknologi yang legal bagi kegiatan *reverse engineering* dengan prinsip *freedom to operate* (FTO) (Finkelstein, 2005).

Aktivitas *reverse engineering* yang terkait dengan mesin pembangkit listrik sering terkendala oleh beberapa isu. Pertama, sumber teknologi yang digunakan dihadapkan pada isu hukum berupa paten. Kedua, rendahnya kemampuan manufaktur yang diartikulasikan dengan minimnya fasilitas untuk mentransformasi pengetahuan menjadi produk-produk yang siap digunakan. Ketiga, sertifikasi dan garansi bahwa teknologi tersebut layak digunakan dalam operasi perawatan dan perbaikan mesin pembangkit.

Dari sekian banyak suku cadang yang diperlukan dalam operasi pemeliharaan, sirip putar turbin atau *turbine blade* pada mesin pembangkit tenaga gas merupakan komponen yang strategis sebagai objek *reverse engineering* karena beberapa alasan. Pertama, harganya yang relatif mahal serta frekuensi penggantian yang sangat tinggi. Sebagai gambaran, dalam sebuah mesin turbin gas terdapat 90 *turbine blade* dan harga setiap bilahnya bisa mencapai Rp150 juta, sementara masa pakainya tidak lebih dari tiga tahun (Hariyanto & Romy, 2020). Kedua, kandungan teknologi yang paling kompleks di antara komponen. Berdasarkan alasan tersebut, penguasaan teknologi dan manufakturing *turbine blade* berdampak besar bagi kemampuan dan penghematan dalam negeri di sektor penyediaan tenaga listrik. Wacana peningkatan penguasaan teknologi dan manufaktur *turbine blade* melalui kegiatan *reverse engineering* menjadi langkah penting bagi upaya meningkatkan peran serta industri dalam negeri di sektor energi listrik.

Jika ditelusuri melalui berbagai sarana pengolah informasi paten, terindikasi bahwa hingga saat ini masih bermunculan berbagai teknologi baru yang berkaitan dengan suku cadang mesin pembangkit, khususnya turbin gas. Teknologi tersebut berasal dari

perusahaan Jepang yang menduduki peringkat teratas, dan disusul oleh perusahaan yang berasal dari Amerika dan Eropa. Berdasarkan hasil analisis informasi paten menggunakan software Matheo Patent terkait *gas turbine* dalam 15 tahun terakhir yang dilakukan pada 11 Agustus 2016, Mitsubishi Heavy Industry dan Hitachi menduduki peringkat teratas, selanjutnya perusahaan General Electric dan Siemens. Lalu ada kelompok lainnya, seperti Toshiba, Alstom, dan United Technology, dan terakhir adalah MTU Aero Engines GMBH dan Rolls Royce. Perusahaan-perusahaan tersebut sebagian besar juga beroperasi di Indonesia dan terlibat dalam tender pemeliharaan dan perbaikan mesin-mesin pembangkit tenaga listrik. Namun, banyak paten yang didaftarkan tersebut telah berakhir masa berlakunya dan kebanyakan tidak didaftarkan di Indonesia. Hal ini memberikan legitimasi bagi kegiatan *reverse engineering* berbasis *FTO*.

C. Kebijakan Domestik Terkait Peningkatan Kemampuan dalam Negeri bagi Penyediaan Energi Listrik

Sejak era Reformasi, semangat untuk meningkatkan kemampuan dalam negeri dalam penyelenggaraan tenaga listrik di Indonesia telah mengemuka. Hal ini tercantum dalam Undang-undang No. 30 Tahun 2009 tentang Ketenagalistrikan. Secara umum, undang-undang tersebut mengatur tentang usaha ketenagalistrikan yang terdiri dari penyediaan tenaga listrik dan usaha penunjang lainnya. Klausul yang mendorong pemanfaatan produk-produk dalam negeri untuk digunakan dalam operasi penyediaan tenaga listrik dinyatakan dalam Pasal 16 (3), “Badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah, badan usaha swasta, dan koperasi dalam melakukan usaha jasa penunjang tenaga listrik wajib mengutamakan produk dan potensi dalam negeri.”

Undang-undang tersebut juga membuka pintu yang luas bagi BUMN, BUMD, sektor swasta, dan masyarakat untuk berperan serta dalam penyediaan energi listrik. Dalam hal penyediaan tenaga listrik bagi kepentingan sendiri, masyarakat diberikan kesempatan

yang lebih luas. Artinya, selain dari badan usaha dan lembaga yang telah disebutkan, koperasi, perseorangan, dan badan usaha lainnya dimungkinkan sebagai penyedia tenaga listrik.

Pada tingkatan regulasi yang lebih rendah, beberapa kementerian mengeluarkan kebijakan untuk meningkatkan pemanfaatan produksi dalam negeri, antara lain Peraturan Menteri Perindustrian No. 54/M-IND/PER/3/2012 tentang Pedoman Penggunaan Produk Dalam Negeri untuk Pembangunan Infrastruktur Ketenagalistrikan. Peraturan ini pada prinsipnya menetapkan besaran total kandungan dalam negeri (TKDN) dalam pembangunan infrastruktur ketenagalistrikan. Peraturan ini membagi besaran TKDN pada setiap infrastruktur pembangkit tenaga listrik yang meliputi pembangkit listrik tenaga uap (PLTU); pembangkit listrik tenaga air (PLTA); pembangkit listrik tenaga Gas (PLTG); pembangkit listrik tenaga gas dan uap (PLTGU); pembangkit listrik tenaga surya (PLTS); serta jaringan transmisi, gardu induk, dan jaringan distribusi listrik. Terkait dengan pembangkit listrik tenaga gas (PLTG), ditetapkan bahwa untuk kapasitas operasional hingga 100 MW maka TKDN barang paling sedikit 43,69%; TKDN jasa paling sedikit 96,31%; dan TKDN gabungan barang dan jasa paling sedikit 48,96%. Peraturan ini juga menetapkan lingkup barang dan jasa yang terkait dengan PLTG. Barang yang dimaksud meliputi turbin gas, generator, kelistrikan, instrumen dan kontrol, *balance of plant* dan sipil, serta struktur baja. Sementara itu, lingkup kegiatan jasa meliputi jasa konsultan studi kelayakan, jasa konstruksi terintegrasi (*EPC*), jasa pemeriksaan, pengujian, sertifikasi dan/atau jasa pendukung.

Sejalan dengan program tersebut, dalam tubuh perusahaan pembangkitan sendiri telah terbangun semangat untuk meningkatkan kemampuan dalam negeri dan mengurangi ketergantungan pihak asing. Pada 26 Maret 2013, PT PLN menerbitkan Surat Keputusan Direksi PT PLN Nomor 270.K/DIR/2013 tentang Perubahan Kesembilan atas Keputusan Direksi PT PLN (Persero) Nomor 305.K/DIR/2010 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa PT PLN (Persero). Dari sekian banyak kebijakan yang terkait dengan ketenagalistrikan, Surat

Keputusan Direksi PLN yang terkait dengan pengadaan barang/jasa merupakan kebijakan yang mengatur tentang hasil kegiatan *reverse engineering*. Salah satu klausul yang diatur adalah dimungkinkannya pengadaan barang, khususnya suku cadang mesin pembangkit, yang dihasilkan dengan cara melakukan *reverse engineering*. Tidak hanya itu, surat keputusan tersebut juga menegaskan dukungan terhadap kegiatan *reverse engineering* dalam bentuk hak istimewa bagi unit bisnis/penunjang dan anak perusahaan PT PLN untuk melakukan pengadaan suku cadang hasil *reverse engineering*. Hal ini dilakukan dengan cara penunjukan langsung pabrik/ perusahaan yang melakukan *reverse engineering* tersebut.

Dari sisi pemerintah, upaya peningkatan kemampuan industri dalam negeri direspons dengan dikeluarkannya *roadmap* pembangunan industri nasional. Pada 2015, *roadmap* tersebut dituntaskan dan pada 6 Maret 2016 disahkan oleh Presiden Joko Widodo melalui Peraturan Pemerintah Nomor 14 Tahun 2015 tentang Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional 2015–2035. Terkait dengan industri ketenagalistrikan, Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional tersebut mengatur tentang pembangunan industri pembangkit energi listrik dalam periode 2015–2019, khususnya pada butir ke-15 yang menyatakan bahwa target pada periode tersebut adalah pengembangan dan penguasaan teknologi desain dan perancangan pembangkit listrik yang efisien, termasuk penguasaan teknologi dan penjaminan risiko teknologi. Substansi Rencana Induk Pembangunan Industri Nasional diharapkan memberi dorongan bagi praktik *reverse engineering* yang mendukung penguatan industri pembangkitan. Namun, hingga saat ini, masyarakat dan pemangku kepentingan masih menunggu implementasi rencana induk tersebut.

D. Perspektif Pemangku Kepentingan terhadap Aktivitas *Reverse Engineering* Sektor Tenaga Listrik

Bagian ini berisikan ringkasan atas pandangan pemangku kepentingan terkait dengan kegiatan *reverse engineering*. Pandangan mewakili

lembaga litbang dan perguruan tinggi, perusahaan penyedia energi listrik dan industri manufaktur disajikan pada bagian ini.

1. Lembaga Litbang dan Perguruan Tinggi

Penyelenggaraan penelitian di Indonesia didasarkan pada Rencana Induk Riset Nasional (RIRN) 2015–2045 yang disusun oleh pemerintah melalui Kementerian Riset, Teknologi, dan Perguruan Tinggi. Dalam Rencana Induk tersebut, ditetapkan 10 bidang fokus penelitian, yaitu pangan, energi, obat-obatan, transportasi, telekomunikasi informasi dan komunikasi (TIK), pertahanan dan keamanan (hankam), material maju, kemaritiman, kebencanaan, dan humaniora. Terkait dengan ketahanan energi, agenda penelitian yang ditetapkan dalam RIRN hanya memuat pedoman pokok yang masih bersifat umum dan normatif. Riset bidang energi, sebagaimana dituangkan dalam Bab 4, butir 4.1. Penyelarasan Prioritas Riset Nasional 2015–2045 ditetapkan:

Riset Energi dibutuhkan untuk (1) menemukan sumber energi baru dengan melakukan intensifikasi eksplorasi dan eksploitasi untuk mempertahankan produk migas, dan pengembangan energi baru dan terbarukan; (2) mengurangi pemakaian BBM dengan menguasai teknologi pemanfaatan batu bara dengan CCT (*Clean Coal Technology*), penyiapan infrastruktur gas dan konversi BBM ke BBG, penerapan dan pembinaan standar dan label sarana dan prasarana produksi peralatan dalam negeri, sosialisasi dan penerapan skema insentif dan disinsentif penghematan energi, serta mendorong penerapan teknologi CCS (*Carbon Capture and Storage*).

Ketentuan tersebut secara implisit memberikan dukungan terhadap kegiatan *reverse engineering* untuk mendorong produksi dalam negeri. Selain itu, ketentuan ini mengisyaratkan unsur pendukung, seperti standar, sertifikasi, dan pelabelan produksi peralatan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dalam agenda riset di bidang energi. Sejumlah keterbatasan masih dialami oleh lembaga litbang, antara lain anggaran riset yang minim serta keterbatasan peralatan (Aminullah,

2020). Beberapa lembaga litbang saat ini tengah melengkapi berbagai fasilitas riset yang memadai dan layak untuk diterapkan oleh industri, termasuk memperbaiki sistem internal agar peneliti dapat dimobilisasi untuk mendukung industri dari sisi pengetahuan (Suranto, 2019).

2. Perusahaan Penyedia Energi Listrik

Lahirnya Surat Keputusan Direksi PT PLN Nomor 270.K/DIR/2013 bagi para pelaksana di perusahaan penyedia tenaga listrik diterjemahkan bukan sekadar sebagai pedoman, melainkan sebagai sebuah instruksi agar surat keputusan tersebut dapat segera dieksekusi. Dalam praktiknya, para pelaku pengadaan barang/jasa di sektor penyediaan tenaga listrik masih menerapkan cara lama karena dinilai lebih aman secara teknis maupun legal. Operasi penyediaan tenaga listrik memerlukan kecepatan dan ketepatan dalam penyediaan barang dan jasa, agar tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat akibat lamanya menunggu ketersediaan pasokan barang/jasa ketenagalistrikan. Oleh karena itu, pengadaan masih mengandalkan produksi pihak asing yang telah teruji kinerja dan keandalannya. Hal tersebut terungkap dalam *focus group discussion* (FGD) dengan pelaku *reverse engineering* di PT PJB unit PLTGU Gresik pada 1 Juni 2016. Alasan lainnya adalah kebijakan pengadaan barang dan jasa tersebut tidak memiliki pedoman teknis mengenai jenis barang apa saja (dalam hal ini komponen suku cadang mesin pembangkit) yang harus dibeli dari dalam negeri untuk meningkatkan TKDN dan komponen yang harus didatangkan dari luar negeri. Pedoman ini dirasakan sangat penting agar proses pengadaan tidak berakhir di ranah hukum. Kasus yang dialami oleh Mapna Group merupakan contoh nyata bagaimana upaya peningkatan kemampuan dalam negeri berakhir dengan sanksi pidana. Pada 2012, Mapna Co. dinyatakan sebagai pemenang tender perawatan mesin pembangkit di sistem pembangkit sektor Belawan, tetapi akhirnya dituduh merugikan keuangan negara. Kasus ini menjadi catatan hitam sekaligus pukulan bagi penyedia barang dan jasa dalam negeri untuk terlibat dalam operasi perawatan dan perbaikan mesin pembangkit (Wibowo, 2016).

3. Industri Manufaktur

Dalam sektor ketenagalistrikan, PT Barata telah lama menjalin kerja sama dengan PT PLN untuk menangani pembangkit di Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Selain itu, PT Barata juga menjalin kerja sama dengan perusahaan asing, Siemens, dalam pembuatan dan penyediaan suku cadang untuk mesin-mesin pembangkit. Berdasarkan kesepakatan dengan Siemens, dalam operasi pembangkitan memang ada beberapa bagian pekerjaan yang akan diserahkan kepada pihak lokal. Namun, pekerjaan tersebut tidak menyangkut turbin. Informasi ini menyiratkan bahwa fasilitas yang ada di PT Barata sebenarnya dapat diandalkan untuk mendukung penyediaan komponen penunjang yang dibutuhkan oleh mesin-mesin pembangkit. Meskipun demikian, PT Barata mengakui bahwa pihaknya sangat berhati-hati untuk masuk dalam penyediaan ketenagalistrikan karena telah terikat perjanjian dengan Siemens selaku pemegang tender jasa perawatan dan perbaikan mesin pembangkit. Kasus yang dialami Mapna menjadi alasan utama PT Barata untuk tidak secara langsung terlibat dalam tender penyediaan barang/jasa ketenagalistrikan. Hal ini terungkap dalam FGD dengan pelaku *reverse engineering* di PT Barata Indonesia Gresik pada 1 Juni 2016.

PT Barata dan PT PAL adalah perusahaan milik negara yang diperhitungkan kemampuannya dalam bidang hankam. Perusahaan tersebut juga memiliki fasilitas yang memadai untuk melakukan proses manufaktur suku cadang mesin pembangkit. Sebagai perusahaan pembuatan kapal, PT PAL telah memperoleh sertifikasi dari Biro Klasifikasi Kelas (BKI) dan Lloyd. Dukungan PT PAL terhadap ketahanan energi listrik dilakukan melalui kerja sama dengan Mitsubishi untuk menangani rancang bangun pembangkit *boiler* (hasil FGD dengan pelaku *reverse engineering* di PT PAL Surabaya pada 2 Juni 2016). Dalam beberapa kontrak pekerjaan yang diterima dari Mitsubishi untuk melaksanakan perawatan dan perbaikan mesin pembangkit, kegiatan inspeksinya dilakukan oleh PT PAL. Selain itu, fasilitas yang dimiliki PT PAL sebenarnya mampu digunakan untuk melaksanakan manufaktur mesin pembangkit, kecuali bagian ruang pembakaran

(*combustion chamber*). Hal ini membuktikan bahwa secara teknis PT PAL dapat diarahkan menjadi penopang ketahanan energi listrik, khususnya dalam bidang *manufacturing* produk penunjangnya. Selain dua perusahaan milik negara tersebut, ada beberapa perusahaan swasta nasional yang memiliki kemampuan manufaktur untuk memproduksi suku cadang mesin pembangkit.

E. Upaya Menuju Terwujudnya Kedaulatan Energi Listrik Nasional

Berdasarkan fakta-fakta mengenai kemampuan tersebut, Indonesia seharusnya bisa keluar dari ketergantungan terhadap produk-produk asing dalam kegiatan pembangkitan energi listrik. Kenyataannya, kondisi ini tidak serta-merta mendorong semangat kemandirian itu menjadi kenyataan. Meskipun kemampuan teknis telah dikuasai serta didukung oleh kebijakan yang memadai, koherensi kebijakan dalam tingkatan yang lebih teknis masih menyimpan persoalan yang belum terselesaikan (Neil, 2013). Persoalan tersebut menyangkut isu-isu yang berkaitan dengan pengujian, sertifikasi, dan jaminan keandalan (*performance warranty*). Bila suatu produk suku cadang mesin pembangkit hasil *reverse engineering* di dalam negeri telah diproduksi, untuk dapat diterapkan dalam operasi pembangkitan listrik suku cadang tersebut harus melalui serangkaian uji terap untuk memperoleh sertifikasi laik pakai. Setelah sertifikat diperoleh pun, produk tersebut harus disertai dengan jaminan bilamana terjadi cacat produk yang menyebabkan kegagalan operasi. Hal ini sangat penting mengingat dalam sektor ketenagalistrikan, kegagalan sekecil apa pun memiliki konsekuensi yang sangat besar dan sering kali berakhir pada tuntutan hukum.

Pertanyaannya adalah lembaga mana yang berwenang untuk melakukan uji dan menerbitkan sertifikasi; apakah Badan Standardisasi Nasional (BSN), PT PLN, Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral (ESDM), Kementerian Perindustrian, atau lembaga sertifikasi lainnya? Pertanyaan ini menyingkap fakta lain bahwa kemampuan teknis saja dan komitmen kebijakan pada level makro belum cukup,

tanpa adanya kebijakan yang lebih operasional. Proses tersebut tidak dapat dilakukan secara sektoral, tetapi harus bersinergi dalam satu sistem industri ketenagalistrikan yang terintegrasi. Beberapa pendekatan aksi yang bisa dilakukan sebagai berikut.

Pertama, pembentukan konsorsium untuk kerja sama antara penyedia tenaga listrik dan lembaga litbang dan perguruan tinggi (Mustikaningsih dkk., 2019) sekaligus mewadahi aktivitas yang terkait dengan *reverse engineering* untuk mendukung operasi penyediaan tenaga listrik. Ide ini terungkap dalam diskusi kelompok terfokus (FGD) yang diselenggarakan pada 22 November 2016 di Jakarta, diikuti Pusat Inovasi LIPI, Pappiptek LIPI, P2 Ekonomi LIPI, P2 Kependudukan LIPI, P3EBTK-ESDM, PT Barata Indonesia, Balai Besar Logam dan Mesin, PT PJB Unit Gresik, PT PJB Unit Muara-karang, dan PT PLN Puslitbang Jakarta. Konsorsium tersebut akan menggalang kemampuan masing-masing anggota untuk melaksanakan *reverse engineering* sesuai dengan sumber daya dan fasilitas yang dimiliki. Dengan demikian, konsorsium akan mewadahi sebuah gerakan yang mengintegrasikan kekuatan nasional secara utuh dan tidak terkesan bahwa masing-masing bergerak secara parsial. Aktivitas yang dilakukan dalam konsorsium tersebut mencakup *reverse engineering* dan aktivitas perekayasaannya lainnya yang diperlukan untuk mengurangi ketergantungan terhadap produk impor. Lembaga litbang diminta mengawal proses pembentukan konsorsium tersebut. Konsorsium nantinya akan melaksanakan penguatan penyediaan tenaga listrik dari sisi pengetahuan dan memberikan dukungan pengetahuan bagi industri lokal. Hal ini penting untuk memenuhi pasokan barang dan jasa yang mendukung keberlangsungan operasi penyediaan tenaga listrik di Indonesia. Selanjutnya, seluruh anggota konsorsium diharapkan dapat bertemu secara berkala untuk membahas isu-isu yang berkembang dalam penyelenggaraan ketenagalistrikan dan mencari solusi bersama atas persoalan tersebut.

Kedua, penyusunan peta jalan (*roadmap*) kegiatan untuk beberapa tahun ke depan sehingga persoalan ketergantungan terhadap barang dan jasa asing dapat dikurangi secara bertahap. *Roadmap* tersebut pada

prinsipnya mengintegrasikan kemampuan dalam negeri dan memperluas penguasaan kemampuan teknis terkait di kalangan pemangku kepentingan. *Roadmap* dan hasil pembahasan oleh konsorsium tersebut akan diserahkan kepada pemerintah sebagai rencana aksi Rancangan Induk Pembangunan Industri Nasional, khususnya dalam bidang energi dan peningkatan TKDN di bidang ketenagalistrikan.

F. Sintesis dan Harapan

Reverse engineering dalam bidang ketenagalistrikan layak dilakukan di Indonesia, baik secara legalitas maupun infrastruktur teknis pendukungnya. Namun, *reverse engineering* belum dapat diwujudkan secara signifikan karena kegiatan yang dilakukan hanya bersifat parsial sehingga permasalahan yang diselesaikan bersifat kasuistis. Meskipun demikian, praktik tersebut mengindikasikan bahwa sesungguhnya industri nasional memiliki kemampuan untuk mendukung ketahanan energi, khususnya sektor ketenagalistrikan. Kemampuan ini harus didukung dengan lembaga yang memberikan sertifikasi atau *clearance*, baik terhadap teknologi yang digunakan maupun terhadap produk yang dihasilkan.

Selanjutnya, masing-masing pemangku kepentingan memerlukan wadah komunikasi, misalnya dalam konsorsium, yang beranggotakan seluruh pemangku kepentingan di sektor ketenagalistrikan. Hal ini akan berguna sebagai platform untuk mengawal proses kegiatan *reverse engineering* hingga hasilnya dapat dimanfaatkan untuk kepentingan penyediaan tenaga listrik nasional.

Konsorsium diharapkan dapat menyusun rencana aksi dan peta jalan yang melibatkan seluruh pemangku kepentingan sehingga dalam jangka waktu tertentu dapat menjawab persoalan dan tantangan yang dihadapi dalam pembangunan sektor ketenagalistrikan. Rencana aksi tersebut menindaklanjuti kebijakan pemerintah untuk membangun kemandirian nasional di sektor energi.

Akhirnya, kondisi resesi ekonomi sebagai dampak pandemi Covid-19 perlu menjadi momentum untuk menciptakan titik balik kebangkitan industri nasional. Salah satu agenda penting adalah secara

signifikan mengurangi ketergantungan produk impor. Bila sinergi dapat dikelola dengan baik, kebijakan Presiden Jokowi membangun 35.000 MW energi listrik akan lebih memberikan harapan dan kesempatan bagi industri dalam negeri untuk berkontribusi lebih besar guna memperkuat kedaulatan energi nasional. Semoga dengan sinergi semacam ini dampak pandemi akan dapat diubah dari bencana menjadi peluang dan berkah.

G. DAFTAR PUSTAKA

- Aminullah, E. (2020). STI policy and R&D governance for the attainment of SDGs: Envisioning the Indonesia's future. *Asian Journal of Technology Innovation*, 28(2), 204–233.
- Batni, S., Jain, M. L., & Tiwari, A. (2010). Reverse engineering a brief review. *International Journal on Emerging Technologies*, 1(2), 73–76. <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.668.9915&rep=rep1&type=pdf>.
- Finkelstein, J. J. (2005). *The ethics of competitive intelligence*. Tuck School of Business.
- Garcia R., M. J., Baoulanger, P., Barbosa P., J., Bethancur M., J., Quintero, B., Castañeda, L. F., & Betancur, G. R. (2007). Application of the reverse engineering in the modelling of a francis turbine in a hydroelectric minipower station. *23rd ISPE International Conference on CAD/CAM Robotics and Factories of the Future*. https://webdocs.cs.ualberta.ca/~wfb/ammi/publications/6-ApplicationoftheReverseEngineering_v09-6.pdf.
- Hariyanto, B., & Romy. (2020). Maintenance schedule optimization for turnaround hot gas path inspection of gas turbine in North Duri cogeneration plant using impact method. *Journal of Ocean, Mechanical and Aerospace*, 64(1), 25–32.
- Hu, Z., & Ge, Y. (2014). The geopolitical energy security evaluation method and a China case application based on politics of scale. *Sustainability*, 6.
- Mustikaningsih, D., Cahyandito, M. F., Kaltum, U., & Sarjana, S. (2019). Building business performance through partnership strategy: Evidence from renewable energy industry in Indonesia. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 9(5), 297–307.
- Neil, G. (2013). Managing the energy trilemma: The case of Indonesia. *Energy Policy*, 54:184–193.

- Paryono, Absori, Dimiyati, K., Basri, M., & Rismawati, S. D. (2020). Liberalization and electricity policy changes: Problems and challenges in the electricity sector in Indonesia. *International Journal of Energy Economics and Policy*, 10(1), 170–177.
- Pusat Penelitian Ekonomi [P2E]-LIPI. (2020). *Survei kinerja UMKM di masa pandemi COVID19*. <http://lipi.go.id/berita/survei-kinerja-umkm-di-masa-pandemi-covid19/22071>.
- Raja, V. (2008). *Introduction to reverse engineering*. Springer.
- Singkirkan konsultan asing, PLN gandeng Garuda untuk perawatan turbin. (2012, Februari 27). *Detik.com*. <https://finance.detik.com/energi/d-1852433/singkirkan-konsultan-asing-pln-gandeng-garuda-untuk-perawatan-turbin?f9911033=&f9911033=>
- Suranto, G. (2019, Agustus 5). Kemenristekdikti dorong mobilitas peneliti ke industri. *Infopublik.id*. <http://infopublik.id/kategori/sosial-budaya/364147/kemenristekdikti-dorong-mobilitas-peneliti-ke-industri>
- Wibowo, R. A. (2016). Kejanggalan beberapa putusan korupsi pengadaan dan kaitannya dengan konstitusi. *Jurnal Konstitusi*, 13(1), 1–29.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

KELUAR DARI *MIDDLE INCOME TRAP* DENGAN MEWUJUDKAN KEADILAN SOSIAL

Maxensius Tri Sambodo

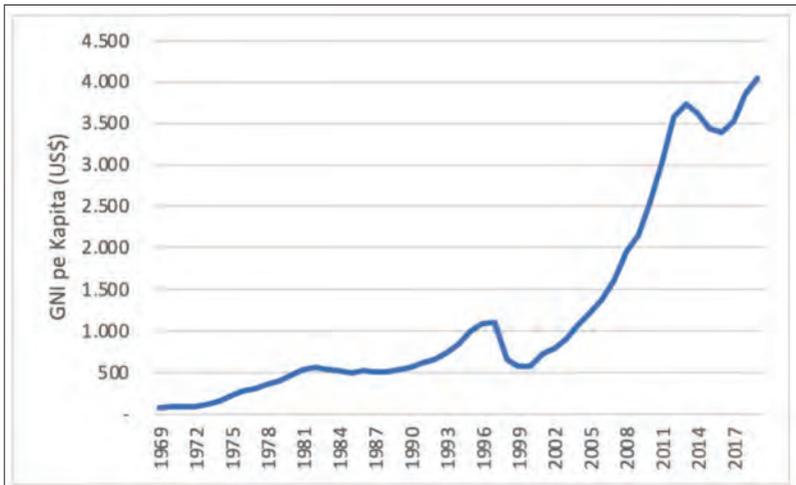
“In very hierarchical and unequal societies, people take out their frustrations not on those above them, but those below”,

Richard Wilkinson & Kate Pickett (2009)

A. Naik Status Ekonomi

Pada 1 Juli 2020, Bank Dunia menaikkan status kelompok pendapatan Indonesia dari negara berpendapatan menengah bawah (*lower middle income*) menjadi berpendapatan menengah atas (*upper middle income*). Negara yang masuk dalam kategori ini memiliki *gross national income* (GNI) per kapita antara 4.046–12.535 US\$ dan GNI per kapita Indonesia sebesar 4.050 US\$. Posisi Indonesia sebetulnya berada sedikit di atas margin bawah GNI kelompok *upper middle income*. Jika diperhatikan antara tahun 2013 dan 2016, GNI Indonesia sempat

mengalami penurunan dari 3.730 US\$ menjadi 3.400 US\$. Namun, antara tahun 2017 dan 2019, GNI dapat kembali naik dengan cepat. Tulisan ini dimaksudkan untuk kembali meneguhkan cita-cita bersama bahwa status baru tersebut, akan membawa tanggung jawab yang semakin besar. Demikian pula, upaya untuk keluar dari *middle income trap* baru setengah jalan. Mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia masih menjadi pekerjaan besar bagi bangsa ini.



Sumber: Bank Dunia (2020)

Gambar 7.1 Gross National Income (GNI) Per Kapita 1969–2019

B. Mengejar Kemakmuran Material

Data World Development Indicator Bank Dunia, memperlihatkan bahwa antara tahun 1969–2004 atau selama 35 tahun, Indonesia berada dalam status negara berpendapatan rendah (*low income*). Pada 1997, GNI Indonesia sudah mencapai 1.100 US\$ atau berada di batas atas negara berpendapatan rendah yang dipatok 1.035 US\$. Namun, krisis ekonomi yang terjadi pada 1997/98 membuat posisi

GNI Indonesia turun ke tingkat 660 US\$ pada 1998. Dengan kata lain, krisis ekonomi 1997/98, membuat Indonesia gagal mempertahankan statusnya sebagai negara berpendapatan menengah bawah. Selanjutnya, Indonesia berada di tingkatan negara berpendapatan menengah bawah selama 15 tahun (2004–2018). Resesi ekonomi yang terjadi akibat Covid-19 tentu saja akan kembali mengancam posisi Indonesia sebagai negara berpendapatan menengah atas, karena posisi Indonesia yang hanya sedikit di atas margin bawah. Dengan demikian, sejarah dapat kembali terulang jika Covid-19, mengganggu angka pertumbuhan ekonomi dalam beberapa tahun ke depan.

Krisis ekonomi 1997/98 membuat Indonesia harus menunggu selama 6 tahun untuk kembali masuk dalam kelompok negara berpendapatan menengah bawah. Jika diperhatikan, Covid-19 akan memberikan pengaruh pada capaian GNI per kapita pada 2020. Menimbang dampak Covid-19 di tingkat daerah, nasional, regional, dan global, pertumbuhan ekonomi Indonesia akan terkoreksi cukup dalam. Apakah dampak Covid-19 akan kembali memaksa Indonesia masuk ke kelompok negara berpendapatan menengah bawah? Apa pun yang terjadi, Indonesia harus bersiap menghadapi segala kemungkinan. Kondisi ketidakpastian perlu menjadi cambuk bagi pengambil kebijakan untuk terus memperbaiki kebijakan di sisi penawaran (*supply side*) dan permintaan (*demand side*) agar lebih mampu mendorong peningkatan kapasitas produktif nasional.

Beodiono (2019) mengatakan ada tiga faktor yang perlu menjadi perhatian besar dari sisi penawaran (*supply side*), yaitu penguatan sumber daya manusia, institusi, dan infrastruktur. Boediono menyebut ketiganya dengan istilah “trilogi”. Lebih jauh, Boediono juga mengatakan elemen penting yang kurang mendapat perhatian dari pembuatan kebijakan, yaitu urutan (*order*), fokus (*focus*), koherensi (*coherency*), rasionalitas (*rationality*), dan keberlanjutan (*continuity*). Boediono juga mengatakan bahwa negara maju saat ini memberikan perhatian sangat besar pada masa awal pembangunannya pada “trilogi” tersebut. Ketiga hal tersebut dapat menjadi tuntunan bagi Indonesia untuk terus melakukan perbaikan kebijakan dari sisi penawaran (*supply side*).

Bagaimana halnya dengan sisi permintaan (*demand side*)? Dari sisi permintaan, posisi Indonesia relatif kuat. Merujuk pada *Global Competitiveness Index* 2019, dalam hal ukuran pasar (*market size*), Indonesia berada dalam ranking 7 dari 141 negara, sementara posisi teratas adalah Tiongkok (Schwab, 2019). Sisi permintaan yang cukup kuat posisinya juga tampak dari peranan konsumsi rumah dalam pertumbuhan ekonomi. Data Pertumbuhan Ekonomi Badan Pusat Statistik menunjukkan bahwa pada 2019, peranan konsumsi terhadap pembentukan produk domestik bruto mencapai 66,7%. Hal ini menandakan konsumsi akan menjadi “bantalan” di tengah gejala ekonomi global akibat Covid-19. Jika konsumsi semakin menurun akibat krisis ekonomi, dampaknya akan sangat besar bagi perekonomian nasional. Dengan demikian, pemerintah perlu terus memonitor dinamika konsumsi dan sentimen pasar, termasuk mengoptimalkan sisi belanja pemerintah di tingkat pusat dan daerah. Kebijakan ini merupakan salah satu upaya untuk memperkuat sisi permintaan. Pemulihan permintaan domestik akan menjadi faktor penentu seberapa cepat Indonesia dapat keluar dari resesi ekonomi akibat Covid-19.

Cita-cita untuk menjadi negara maju perlu dibangun dengan dua pilar kekuatan, yaitu materi dan nonmateri. Dua istilah ini sebetulnya tampak dalam syair lagu *Indonesia Raya*, yakni “Bangunlah jiwanya... bangunlah badannya untuk Indonesia Raya”.

Kekuatan sisi materi salah satunya tergambar dalam kelompok *aspiring middle class*, yakni kelompok kelas menengah, yang jumlahnya 115 juta penduduk atau 45% dari total penduduk Indonesia (Bank Dunia, 2019). Kelompok ini tidak masuk dalam kategori miskin ataupun rentan, tetapi secara ekonomi belumlah aman. Pengeluaran kelompok ini antara Rp523.000–Rp1,2 juta per bulan per orang (Bank Dunia, 2019). Menurut Bank Dunia, apabila kelompok ini diberikan keterampilan yang memadai, mereka akan bekerja lebih produktif dan menjadi kelompok yang sangat penting. Demikian juga penting untuk memberikan perlindungan sosial atas kelompok

ini, agar terjaga dari gejolak ekonomi yang bisa membawa mereka kembali pada kondisi miskin dan rentan.

Sementara itu, “roh” atau “*beyond income*” kemajuan ekonomi juga ditentukan oleh kualitas kelas pembaharu. Kelompok ini mencakup unsur reformis dalam kaum pengusaha, intelektual, profesional, birokrat, pemuda, aktivis LSM, dan lainnya (Boediono, 2008). Boediono juga mengatakan kelompok ini diikat oleh kesamaan platform untuk memperjuangkan nilai-nilai demokrasi, seperti hak asasi manusia, keterbukaan, kebebasan berusaha, *good governance*, dan *rule of law*. Sifat-sifat ini menjadi penting sebagai roh “negara maju,” yakni negara dengan peradaban yang semakin tinggi.

Posisi Indonesia yang sudah naik kelas (dalam konteks *income status*), akan mendorong pemerintah untuk memiliki standar tinggi dalam memenuhi ekspektasi masyarakat global dan juga nasional atas standar kinerja *non-income*, misalnya dalam hal keterbukaan atau transparansi, akses data, perhatian terhadap lingkungan hidup, tata kelola pemerintahan, dan kualitas lembaga pendidikan (Wawancara bersama Prof. Ari Kuncoro, Rektor Universitas Indonesia bersama, 2020). Kemampuan Indonesia untuk meningkatkan faktor-faktor tersebut, tidak hanya akan menentukan seberapa mampu Indonesia dapat memulihkan ekonominya dari dampak Covid-19, tetapi yang lebih penting adalah kecepatan Indonesia untuk masuk dalam “*club*” negara maju di masa depan. Artinya, kemajuan dimensi materi dan non-materi perlu saling memperkuat antara satu dan lainnya.

Sumber daya yang dimiliki bangsa, perlu diarahkan untuk memperkuat kualitas sumber daya manusia, institusi, dan infrastruktur. Ketiga hal tersebut adalah “senjata” untuk dapat keluar dari jebakan *middle income trap*. Namun, upaya meningkatkan kemakmuran juga perlu dikawal dengan semangat mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

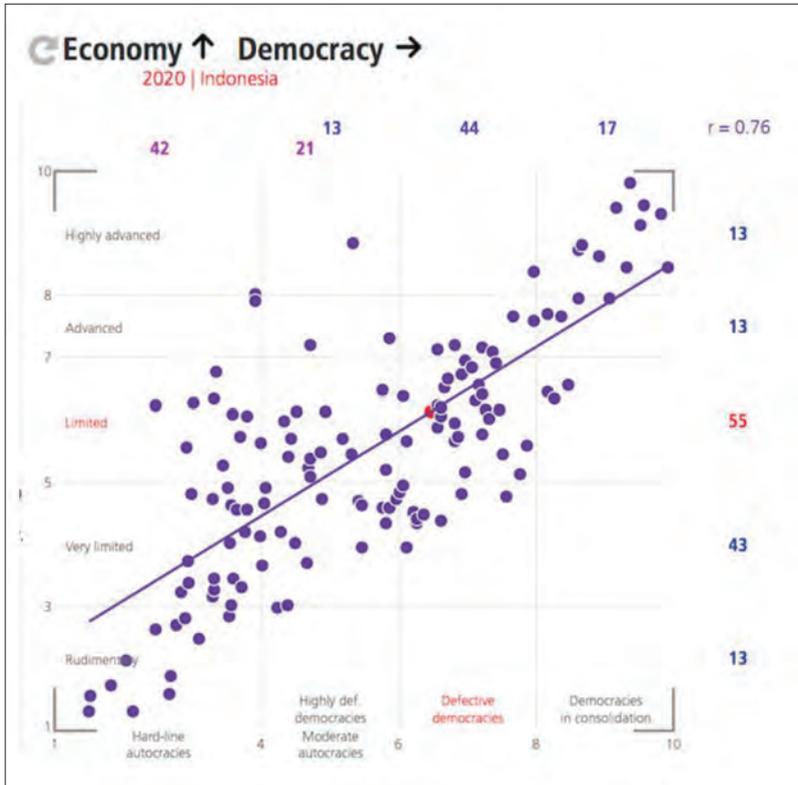
C. Keadilan Sosial dan Demokrasi

Berbagai studi memperlihatkan bahwa ketimpangan ekonomi akan berdampak buruk pada pertumbuhan ekonomi (Cingano, 2014). Cingano juga mengatakan bahwa meningkatkan sumber daya manusia menjadi jalan penting untuk mengatasi ketimpangan yang bisa berdampak buruk terhadap pertumbuhan ekonomi. Menurut Cingano, akses pendidikan yang berkualitas, akses kesehatan, dan berbagai dukungan bagi kelompok miskin dan rentan akan memperkuat sumber daya manusia. Lebih jauh, Acemoglu dan Robinson (2013) juga mengatakan institusi yang inklusif akan membangun demokrasi yang lebih berkualitas, dan dalam jangka panjang, akan memberikan keuntungan bagi perbaikan kinerja ekonomi. Institusi yang inklusif akan memberikan kesempatan yang sama dalam hal partisipasi politik dan kesetaraan akses terhadap kesempatan ekonomi.

Ketimpangan ekonomi yang semakin melunak, institusi yang inklusif, serta kehidupan demokrasi yang sehat akan berguna untuk menjaga stabilitas ekonomi dan mendorong inovasi bangsa (Tianyang, 2017). Budaya inovasi merupakan salah satu ciri penting dari peradaban negara maju. Data memperlihatkan ada korelasi linier positif antara perkembangan ekonomi dan demokrasi (Gambar 7.2). Kondisi demokrasi yang semakin matang berkorelasi dengan kemajuan ekonomi dan besaran koefisien korelasi 0,76 atau relatif kuat.

Saat ini, Indonesia berada dalam posisi demokrasi yang belum sempurna (*defective democracies*). Profesor Emil Salim dalam artikel “Democracy in Indonesia Moving from Stagnation to Regression” di *Jakarta Post* edisi 28 September 2020, menuliskan “...lets’ pray that Indonesian democracy will follow the dance of poco-poco, but instead of one step back, it will take 10 steps forward to the rhythm, of jazz music performed by millennials.” Hal ini mengindikasikan bahwa kita harus tetap optimistis dan tetap semangat untuk meningkatkan kualitas kehidupan demokrasi, dan ini menjadi tugas semua pihak, termasuk generasi muda.

Membangun kehidupan demokrasi yang sehat, sangat dekat dengan upaya membangun institusi yang inklusif. Institusi yang inklusif



Keterangan: Indonesia berwarna titik merah

Sumber: BTI Project (tanpa tahun)

Gambar 7.2 Korelasi antara Ekonomi dan Demokrasi

menjadi dasar untuk mewujudkan keadilan sosial yang Indonesia cita-citakan. Suseno (2016) mengatakan:

Mengusahakan keadilan sosial dengan demikian berarti mengubah atau seperlunya membongkar struktur-struktur ekonomi, politis, sosial, budaya, dan ideologis yang menyebabkan segolongan orang tidak dapat memperoleh apa yang menjadi hak mereka atau tidak mendapat

Buku ini tidak diperjualbelikan.

bagian yang wajar dari harta kekayaan dan hasil pekerjaan masyarakat sebagai keseluruhan (Suseno, 2016).

Selanjutnya, Suseno (2016) juga mengatakan:

Yang perlu ialah agar golongan-golongan sosial yang lemah pun dapat menyuarakan harapan dan cita-cita mereka, agar suara mereka terdengar dan agar mereka berpartisipasi secara nyata dalam pengambilan keputusan-keputusan di semua tingkatan kehidupan masyarakat. Dengan kata lain, keadilan sosial mengandalkan demokratisasi (Suseno, 2016).

Sistem ekonomi yang berjalan saat ini mampu menghantarkan Indonesia untuk dapat “naik kelas”. Namun, sistem ekonomi merupakan bagian dari lingkup yang lebih luas, yakni sistem sosial (*social system*). Dengan demikian, memperkuat kualitas sub-sistem ekonomi juga perlu dilakukan bersamaan dengan sub-sistem lainnya, seperti sosial, budaya, dan politik. Dalam konteks sistem ekonomi, Indonesia masih dalam proses menguatkan jati diri ekonomi Pancasila. Pengalaman selama ini memperlihatkan bahwa di satu sisi, ekonomi Pancasila didasari oleh sikap tidak anti-pasar. Di sisi lain, negara hadir untuk mendukung dan melindungi pelaku pasar yang lemah dan belum berdaya saing. Emil Salim (1979) menyampaikan ciri-ciri sistem ekonomi pasar dengan unsur perencanaan adalah karakteristik sistem ekonomi Pancasila Indonesia. Emil Salim juga mengatakan bahwa ekonomi Pancasila memiliki unsur kerakyatan, kemanusiaan, dan berketuhanan. Sistem ekonomi Pancasila berdiri di tengah-tengah karena negara dapat hadir untuk mengatasi kegagalan pasar (*market failure*), tetapi tidak memunculkan perangkat kegagalan pemerintah (*government failure*). Kolaborasi, kekeluargaan, dan gotong royong adalah mekanisme kerja ekonomi yang terus beradaptasi untuk memperkuat modal sosial dan menjalankan reproduksi modal yang berkeadilan.

D. Catatan Akhir: Melanjutkan Agenda Pembangunan Berkeadilan di Tengah Wabah Covid-19

Naiknya status Indonesia sebagai negara berpendapatan menengah atas, menuntut kinerja pembangunan yang lebih baik lagi. Dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2020–2024, disebutkan visi pembangunan, yakni “...terwujudnya Indonesia maju yang berdaulat, mandiri, berkepribadian berlandaskan gotong royong.” Selanjutnya, disebutkan bahwa pada 2036, Indonesia sudah dapat lepas dari *middle income trap* dan masuk dalam jajaran negara maju. Perencana pembangunan perlu memantapkan program-program dalam dasar filosofis yang menjadi nilai bersama tersebut. Kata “gotong royong” ditempatkan dalam visi tentu memperlihatkan mekanisme kerja yang diyakini dapat membantu tercapainya keadilan sosial.

Tantangan saat ini adalah bagaimana budaya gotong-royong tidak hanya mampu menggerakkan sektor produktif, tetapi juga sebagai semangat untuk mencapai keadilan sosial. Gotong-royong dapat bekerja baik jika dibangun oleh jejaring sosial yang kuat. Hansen (2009) mengatakan jejaring sosial dapat menjadi cara untuk mencapai keadilan sosial (*social justice*). Hansen juga menyebutkan tiga strategi untuk mengaplikasikan jejaring sosial dalam menjawab permasalahan ketidakadilan sosial, yaitu (i) melakukan pemetaan terhadap struktur-struktur sosial; (ii) menciptakan, membangun, dan mengelola jejaring sosial; dan (iii) membangun modal sosial. Dalam konsep keadilan distributif, Hansen mengatakan:

Distributive justice is a key component of social justice, ensuring that societal resources are equitably and non-exploitatively shared, that all individuals are treated as equals in the societal opportunity structure, and that the needs of all individuals are considered equally important in society (Hansen, 2009).

Selanjutnya, Hansen juga mengatakan:

“Just society is one that distributes its resources equitably and non-exploitatively; ensures that the needs of all individuals and group are treated as equal; provides meaningful participation in societal affairs and governance for all; honours the human rights of all; and eliminates all forms of oppression, systemic violence, and structural violence from societal processes and the social structure” (Hansen, 2009, p. 7).

Dengan demikian, institusi yang berkeadilan menjadi dasar atau fondasi dalam rancang bangun Indonesia menuju negara maju. Wilkinson dan Pickett (2009) dalam buku *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone* mengatakan “...inequality is entirely a political result, and it can be changed through politics too”. Hal ini artinya, pemerintah masih perlu untuk terus melakukan reformasi ekonomi untuk membangun institusi yang semakin transparan dan akuntabel. Kedua hal ini tidaklah cukup jika dilakukan dengan cara-cara yang konservatif (Warburton, 2019). Menurut Warburton, faktor politik yang masih kental dengan *patronage-based* dan sistem politik yang bersifat *personalistic* akan menjadi hambatan untuk masuk dalam fase pembangunan baru atau *new developmentalism*. Keinginan untuk membangun koalisi besar *at all cost*, sebetulnya akan mengganggu proses demokratisasi itu sendiri. Lebih jauh, hal ini juga akan berdampak pada lemahnya *proses check and balance* di setiap lini kelembagaan. Perilaku demikian justru akan membuka ruang besar bagi terbentuknya institusi yang ekstraktif dan bukan tidak mungkin dapat membajak institusi inklusif yang telah terbangun.

Kini kita kembali pada tantangan bagaimana mengalokasikan anggaran seoptimal mungkin untuk mengatasi dampak Covid-19. Ramayandi dan Negara (2019) mengatakan bahwa belanja negara untuk sektor yang bersifat sosial dan infrastruktur, baik secara kuantitas maupun kualitas, merupakan bauran penting untuk memajukan pertumbuhan ekonomi yang inklusif. Argumen tersebut, semakin relevan ketika saat ini pemerintah mengalokasikan anggaran sangat besar bagi program perlindungan sosial.

Selanjutnya, sangat penting untuk memastikan sumber daya yang dialokasikan untuk menangani Covid-19 tidak memperburuk akses dan kualitas pendidikan dan kesehatan yang berkepanjangan. Secara khusus, dengan anggaran kesehatan yang cukup besar, pandemi Covid-19 perlu menjadi momentum untuk meningkatkan infrastruktur kesehatan secara lebih merata. Dengan infrastruktur yang andal, akan semakin banyak kehidupan dapat diselamatkan.

Dalam kondisi anggaran yang terpusat untuk penanganan Covid-19 dan penerimaan pajak yang menurun, maka proyek-proyek infrastruktur perlu untuk dievaluasi kembali. Pemerintah perlu memberikan prioritas pada hal-hal yang sangat dibutuhkan, khususnya untuk memudahkan aktivitas ekonomi masyarakat yang harus bekerja di rumah, seperti air bersih, energi, informasi, komunikasi, dan telekomunikasi.

Pandemi Covid-19 juga perlu menjadi momentum untuk melakukan penataan ulang dan perbaikan program-program anti-kemiskinan yang belum berjalan efektif. Suryahadi dan Izzati (2019) memperlihatkan, dalam 3 tahun pemerintahan Presiden Jokowi, pertumbuhan ekonomi menjadi kurang berpihak pada kelompok miskin. Dengan kata lain, Suryahadi dan Izzati mengatakan bahwa kelas menengah menjadi pemenang dari program-program pembangunan Presiden Jokowi. Konstruksi ini tentu akan memberikan risiko besar terkait dengan guncangan ekonomi karena Covid-19. Ancaman naiknya kemiskinan dan ketimpangan akan semakin tinggi. Bantuan sosial harus lebih tepat sasaran dan tidak menyebabkan konflik sosial di tengah masyarakat. Partisipasi masyarakat perlu semakin didorong untuk secara berkala membantu menyempurnakan data penduduk miskin dan rentan. Hal ini berguna untuk membangun sikap tanggap jawab sosial dan gotong royong.

Dalam kondisi resesi ekonomi akibat wabah Covid-19, sektor jasa, terutama yang terkait dengan bidang informasi, komunikasi, dan telekomunikasi masih memperlihatkan pertumbuhan yang baik. Transformasi menuju negara maju memerlukan dukungan sektor jasa yang semakin berkualitas. Produktivitas sektor jasa Indonesia masih

sangat tertinggal dibandingkan negara lainnya dalam kelompok pendapatan yang sama (Anas & Wikapuspita, 2019). Hal ini tentu saja terkait dengan kualitas pendidikan, serta sejauh mana Indonesia dapat memanfaatkan peranan tenaga kerja asing untuk melengkapi kekurangan keterampilan atau keahlian yang ada. Upaya untuk meningkatkan keahlian dan keterampilan para pekerja, perlu dilakukan secara berkesinambungan dan melibatkan peranan asosiasi pekerja (Manning & Pratomo, 2019). Indonesia juga perlu lebih *outward looking* tidak hanya dalam berkolaborasi dengan negara-negara yang lebih maju untuk meningkatkan daya saing sektor jasa dan industri, tetapi juga membantu negara lain yang berada dalam kelompok negara berpendapatan rendah dan menengah bawah.

Akhirnya, Indonesia harus terus bergerak maju menuju masyarakat adil dan makmur. Hal ini membutuhkan kerja sama dan kolaborasi dari segenap aktor. Sebagai syarat kemajuan, setiap aktor haruslah bermental *growth mindset*, yaitu menyukai tantangan, tetap penuh komitmen dalam masa-masa sulit, terus berupaya mencari jalan agar tercapai kondisi yang lebih baik, belajar dari banyak kritik, dan terus belajar serta terinspirasi dari keberhasilan pihak lain (Dweck, 2017). Sikap-sikap tersebut merupakan ciri-ciri mental yang tangguh dalam menyikapi arus perubahan yang tidak dapat dibendung.

E. Daftar Pustaka

- Acemoglu, D. & Robinson, J. A. (2013). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. Profile Books.
- Anas T. & Wikapuspita, T. (2019). Indonesia's services sector: Performance, policies and challenges. *The Indonesian economy in transition: Policy challenges in the Jokowi Era and Beyond*. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Bank Dunia. (2019). *Aspiring Indonesia—expanding the middle class*.
- Bank Dunia. (2020). World Bank national accounts data, and OECD National Accounts data files.
- Boediono. (2008). Dimensi ekonomi—politik pembangunan Indonesia. *Jurnal Keuangan Publik*, 5(1), 1–17.

- Boediono. (2019). Foreword: Lessons for Indonesia from East Asia. Dalam H. Hill & S. D. Negara (Eds.), *The Indonesian economy in transition: Policy challenges in the Jokowi Era and beyond*. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- BTI Project. (tanpa tahun). *Transformation atlas 2020*. https://atlas.bti-project.org/share.php?1*2020*CV:CTC:SELAFG*CAT*AFG*REG:TAB
- Cingano, F. (2014). Trends in income inequality and its impact on economic growth. *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, 163. OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/5jxrjncwxv6j-en>
- Dweck, C. S. (2017). *Mindset changing the way you think to fulfil your potential*. Robinson.
- Hansen, T. (2009). Applying social network theory and analysis in the struggle for social justice. *The Canadian Journal of Peace and Conflict Studies*, 41(1), 5–43.
- Manning, C., & Pratomo, D. (2019). Labour market developments in the Jokowi years's. Dalam H. Hill & S. D. Negara (Eds.), *The Indonesian economy in transition: Policy challenges in the Jokowi era and beyond*. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Ramayandi, A., & Negara, S. D. (2019). Macroeconomic management: Success and challenges. Dalam H. Hill & S. D. Negara (Eds.), *The Indonesian economy in transition: Policy challenges in the Jokowi Era and beyond*. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Salim, E. (1979). Sistem ekonomi Pancasila. *Prisma*, 5(8), 3–9.
- Schwab, K. (2019). *The global competitiveness report 2019*. World Economic Forum. http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf
- Suryahadi, A., & Izzati, R. A. (2019). Cards for the poor and funds for villages: Jokowi's initiative to reduce poverty and inequality. Dalam H. Hill & S. D. Negara (Eds.), *The Indonesian economy in transition: Policy challenges in the Jokowi era and beyond*. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Suseno, F. M. (2016). *Etika politik: Prinsip moral dasar kenegaraan modern*. Gramedia Pustaka Utama.
- Tianyang, Xi. (2017) Inclusive institutions and economic growth: Comparative perspective and policy implications for China. *China Economic Journal*, 10(2), 108–127. <https://doi.org/10.1080/17538963.2017.1321212>

- Warburton, E. (2019). A new developmentalism in Indonesia? Dalam H. Hill & S. D. Negara (Eds.), *The Indonesian economy in transition: Policy challenges in the Jokowi era and beyond*. ISEAS Yusof Ishak Institute.
- Wawancara bersama Prof Ari Kuncoro—ekonom dan rektor Universitas Indonesia [audio podcast]. (2020, Juli 17). Radio Idola. <https://anchor.fm/radio-idola/episodes/wawancara-bersama-Prof-Ari-Kuncoro--ekonom-dan-rektor-Universitas-Indonesia-egrrsj>
- Wilkinson, R., & Pickett, K. (2009). *The spirit level: Why equality is better for everyone*. Bloomsbury Press.

TATA KELOLA RISET UNTUK PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN¹

Erman Aminullah

A. Urgensi Kelembagaan Riset

Sistem inovasi tidak dapat bekerja secara efektif apabila ada permasalahan pada elemen sistem inovasi dan fungsinya. Elemen kunci dari sistem inovasi adalah kelembagaan, dan kegagalan kelembagaan dapat menimbulkan masalah sistemik dalam sistem inovasi. Tantangannya adalah menciptakan kerangka kelembagaan yang memadai serta memfasilitasi pembelajaran kolektif dari para aktor dalam elemen-elemen sistem inovasi (Intarakumnerd & Chaminate, 2007). Pembelajaran kolektif para pelaku ilmu pengetahuan, teknologi, dan inovasi (Iptekin) lebih dari sekadar kegiatan riset, yang meliputi pembangunan kompetensi, kapasitas, dan jejaring Iptekin.

¹ Tulisan ini merupakan pengayaan dan penyempurnaan dari artikel berjudul “BRIN dan Pembangunan berkelanjutan”, diterbitkan di *Kompas.id*, 13 Januari 2020.

Intinya, kelembagaan yang kondusif penting untuk mendorong tata kelola yang baik dalam Iptekin dan riset.

B. Kebijakan Iptekin dan Tata Kelola Riset

Isu kebijakan Iptekin dan masalah tata kelola riset sudah menahun dalam kelembagaan Iptekin di Indonesia. Ada dua isu kebijakan iptekin. *Pertama*, dengan anggaran Iptekin yang terbatas, bagaimana memfokuskan prioritas dan menerapkan kebijakan Iptekin yang efektif untuk pembangunan ekonomi, khususnya pengembangan teknologi industri. *Kedua*, di atas harapan agar industri Indonesia naik kelas dari produsen produk berteknologi rendah ke menengah dan tinggi, bagaimana menciptakan luaran riset dari sektor pemerintah agar dapat memenuhi kebutuhan sektor industri dan membuat industri nasional dapat naik kelas dalam hal penguasaan teknologi. Terkait dengan hal tersebut, ada dua masalah tata kelola riset yang perlu dipecahkan. Pertama, bagaimana mengintegrasikan dan menghilirkan hasil riset menjadi inovasi yang termanfaatkan atau produk komersial. Kedua, bagaimana mendorong kemampuan teknologi industri sehingga dapat menuju pada penciptaan inovasi berbasis riset (Aminullah, 2020).

Kebijakan Iptekin dan tata kelola riset pada dasarnya adalah tentang pengembangan kapasitas Iptekin yang mencakup pembangunan kompetensi ilmuwan dan peneliti, infrastruktur teknologi fisik, kapasitas kewirausahaan dan manajerial, serta akumulasi pengetahuan ilmiah melalui riset. Pengembangan kapasitas Iptekin mestinya dilakukan untuk memecahkan masalah sosial dan ekonomi yang mendesak, mengubah ketertinggalan masyarakat, dan berdampak positif pada peningkatan standar hidup dan kualitas hidup suatu negara (Watkins & Ehs, 2008). Model perubahan transformatif ini adalah perkembangan terkini dalam bingkai kebijakan inovasi untuk pertumbuhan jangka panjang, daya saing global, dan sistem kehidupan atau pembangunan berkelanjutan (Schot & Steinmueller, 2018).

Pengembangan Iptekin ke depan yang berperspektif pembangunan berkelanjutan menyeimbangkan tiga dimensi, yaitu lingkungan,

sosial, dan ekonomi. Pengembangan Iptekin diarahkan untuk menyelamatkan bumi dengan melestarikan sumber kehidupan melalui pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan. Hal ini berbeda dengan perspektif lama, yang melihat pengembangan Iptekin untuk pertumbuhan ekonomi dengan mengolah dan bahkan menguras sumber kehidupan yang dapat merusak bumi. Iptekin untuk pertumbuhan ekonomi telah dimulai sejak revolusi industri tenaga uap dan mekanik pada 1780-an (revolusi industri-1), berlanjut ke produksi massal dan listrik pada 1870-an (revolusi industri-2), bergerak lebih jauh ke elektronik dan otomatisasi pada 1970-an (revolusi industri-3), dan diteruskan ke sistem fisik-siber (revolusi industri-4) sekarang dan ke depan (Butler, 2017; Fang dkk., 2015; Danish dkk., 2019; ADB, 2019).

C. Kebijakan Berbasis Bukti

Selama periode revolusi industri-1 dan 2, kebijakan Iptekin berorientasi untuk pertumbuhan ekonomi telah terbukti berhasil. Namun, keberhasilan Iptekin untuk pertumbuhan ekonomi berdampak pada kerusakan lingkungan, seperti terjadinya pemanasan global yang berlangsung cepat dan mengancam perubahan iklim global. Kesulitan bersama akibat kerusakan lingkungan ini membatasi potensi pertumbuhan ekonomi jangka panjang dan meningkatkan kesenjangan sosial dalam masyarakat. Pada era revolusi industri ke-3 dari tahun 1970-an hingga 2000, meskipun pengembangan Iptekin masih berfokus untuk pembangunan ekonomi, muncul keprihatinan terhadap kondisi kerusakan lingkungan dan kesenjangan sosial (Meadows dkk., 1972). Sejak tahun 2000, pengembangan Iptekin diarahkan untuk pertumbuhan ekonomi dan tatanan sosial yang inklusif dalam perspektif pembangunan milenium.

Berbasis data kerusakan lingkungan dan kesenjangan sosial, sejak tahun 2015 muncul kesepakatan/kebijakan global akan pentingnya pembangunan berkelanjutan (PB), di mana keberlanjutan lingkungan, inklusi sosial, dan pertumbuhan ekonomi sama-sama dihargai. Peran Iptekin untuk PB adalah menciptakan pertumbuhan ekonomi

tanpa membawa beban sosial dan lingkungan. Keberhasilan pengembangan Iptekin untuk PB ditentukan oleh seberapa jauh kerangka kelembagaan, kebijakan Iptekin dan tata kelola riset didorong oleh ekologi sosial yang inklusif dan perlindungan lingkungan. Intinya, pengembangan Iptekin ke depan adalah untuk tiga dimensi, yaitu lingkungan, sosial, dan ekonomi (Haas & Stevens, 2017; Young, 2017).

Kebijakan Iptekin untuk pencapaian PB di Indonesia perlu berbasis data atau “indikator Iptekin untuk PB”. Pada 2020, UIS-UNESCO meluncurkan indikator SDGs 9.5 di bidang Iptekin. Metode pengukuran dan survei untuk penyusunan indikator ini dapat diadopsi Indonesia, sehingga angkanya dapat diperbandingkan secara internasional. Semua negara sepakat mewujudkan target SDGs 9.5, yaitu meningkatkan riset ilmiah, meningkatkan kemampuan teknologi sektor industri di semua negara, mendorong inovasi, dan secara substansial meningkatkan jumlah peneliti dalam litbang per sejuta penduduk serta belanja riset pemerintah dan swasta pada 2030.

Kementerian Riset dan Teknologi/Badan Riset dan Inovasi Nasional (Kemristek/BRIN) dengan dukungan BPS perlu melakukan kembali sensus/survei untuk penyusunan indikator iptek secara berkala, khususnya sensus belanja riset dan survei inovasi, seperti yang pernah dilakukan Pappiptek-LIPI sejak 1990-an sampai 2010. Hal ini penting untuk mendukung kebijakan berbasis bukti di Kemristek/BRIN ke depan. Hasil sensus belanja riset dan survei inovasi perlu untuk mengoreksi data prakiraan Kemristek/BRIN yang sulit untuk diperbandingkan secara internasional akibat dua proses. Pertama, perolehan angka belanja riset (*Gross Expenditure on R&D* atau *GERD*) tidak melalui sensus/survei belanja riset. Kedua, perolehan angka jumlah peneliti dalam litbang per sejuta penduduk (*Researcher in R&D* atau *RIRD*) tidak berdasarkan survei waktu penuh ekuivalen (*full time equivalent* atau *FTE*) peneliti dalam litbang. Data terakhir hasil sensus/survei indikator iptek adalah tahun 2013 (Pappiptek-LIPI, 2013). Data indikator iptek setelah tahun 2013 adalah hasil

perhitungan berdasarkan asumsi karena belum ada data hasil sensus/survei.

Bila perhitungan belanja riset pemerintah yang dianggap sama dengan anggaran iptek (*science and technology budget* atau *STB*) sektor pemerintah, hasil perhitungan belanja riset akan membengkak. Hal ini karena STB berbeda dengan anggaran riset dan tidak sama dengan belanja riset. STB mengandung sebagian anggaran riset dan sisanya adalah jasa iptek, belanja modal, pendidikan dan pelatihan. Akibatnya, belanja riset hasil perhitungan naik 300%, dari 0,08% PDB menjadi 0,24% PDB dalam periode 2013–2017, seperti juga sudah muncul dalam data UNESCO (UIS-UNESCO, 2019; Aminullah, 2020). Demikian juga data jumlah peneliti dalam litbang per sejuta penduduk setelah tahun 2013 adalah hasil perhitungan berdasarkan asumsi, maka angka jumlah peneliti dalam litbang per sejuta penduduk berdasarkan survei waktu penuh ekuivalen pada 2013 sebesar 89, naik 270% menjadi 244 tahun 2017, seperti juga sudah muncul dalam data UNESCO (UIS-UNESCO, 2019; Aminullah, 2020).

D. Kebijakan Inovasi Transformatif

Angka GERD dan RIRD belum disusun berdasarkan hasil sensus/survei, yang dapat dipakai menjadi masukan penyusunan dan perubahan mendasar kebijakan riset di Indonesia. Kemristek/BRIN ke depan perlu meluncurkan data iptek, khususnya data GERD dan RIRD di sektor industri, yang akurat dan dapat diperbandingkan secara internasional. Ini terkait dengan target SDGs 9.5 di bidang Iptekin bagi semua negara, yakni industrialisasi berkelanjutan yang inklusif dengan meningkatkan kemampuan teknologi sektor industri termasuk usaha kecil dan menengah (UKM).

Dua temuan berikut mengindikasikan akan relatif rendahnya kemampuan teknologi sektor industri nasional. *Pertama*, berdasarkan data World Bank (World Bank, 2019; Aminullah, 2020), nilai tambah per pekerja di sektor industri pada 2000–2018 cenderung tetap, yakni sekitar 15 ribu US\$. Jika dibandingkan negara ASEAN lain (Singapura, Malaysia, Thailand, dan Vietnam), posisi Indonesia hanya

lebih tinggi dari Vietnam. Hal ini menandakan ada permasalahan produktivitas di sektor industri nasional.

Kedua, dari sisi ekspor produk teknologi tinggi sebagai persentase ekspor industri, Indonesia menempati posisi terendah di antara lima negara (Singapura, Malaysia, Thailand, Vietnam, Indonesia). Ekspor produk teknologi tinggi Indonesia terus menurun sejak tahun 2000, sementara Vietnam telah menunjukkan peningkatan pesat dalam ekspor teknologi tinggi sejak 2010. Tren ini mencerminkan kemampuan teknologi sektor industri Indonesia masih terbatas untuk menghasilkan produk teknologi rendah dan menengah (World Bank, 2019; Aminullah, 2020).

Berdasarkan data tren dan akumulasi publikasi riset dan kolaborasi riset internasional, Indonesia relatif lebih maju di bidang sumber daya alam dan ilmu hayati (Akil dkk., 2014). Dengan demikian, pengembangan teknologi industri spesifik berbasis sumber daya alam, yang digerakkan oleh riset dalam ilmu hayat dan material baru, jelas beralaskan data. Pemacuan intensitas riset di bidang ini, tidak hanya akan menciptakan industri baru masa depan, tetapi juga penting untuk meningkatkan kemampuan teknologi industri yang sudah ada, seperti baja, material baru, obat dan bahan kimia berbasis bio, industri biomedis, serta bioteknologi. Keandalan kemampuan riset Indonesia di bidang biomedis, khususnya untuk pembuatan vaksin Covid-19, juga akan menambah bukti pentingnya kebijakan berbasis data yang akurat.

Badan Riset dan Inovasi Nasional (BRIN) sebagai instrumen dari kebijakan Iptekin nasional—yang ditetapkan Presiden—mestinya memfokuskan pada eksekusi, koordinasi, dan sinergi program riset strategis untuk pengembangan kemampuan teknologi industri yang membutuhkan kolaborasi riset lintas sektor kementerian/lembaga (K/L), lembaga pemerintah non-kementerian (LPNK), dan industri, seperti halnya riset pembuatan vaksin Covid-19 tahun 2020. BRIN juga sebaiknya berfungsi sebagai *lead institution* dalam kolaborasi riset multi, antar, dan lintas pusat/lembaga/industri (dari sains, teknologi, inovasi, operasi perusahaan rintisan, sampai menjadi perusahaan *spin-*

off), yang intinya adalah kolaborasi pemerintah-akademi-industri. Singkatnya, skala riset nasional berskala besar atau konsorsium proyek strategis berada di bawah kendali BRIN. Sementara itu, kegiatan riset rutin atau proyek kelembagaan guna membangun kompetensi dan kreativitas peneliti dalam jangka panjang, idealnya menjadi kewenangan lembaga/pusat riset di bawah BRIN.

Hubungan timbal balik yang saling memperkuat berbentuk umpan balik positif antara proyek riset strategis dan pembangunan kompetensi inti lembaga/pusat riset akan mempercepat proses akumulasi kompetensi inti. Ketersediaan akumulasi kompetensi inti lembaga itu sudah terbukti penting sebagai penggerak dalam riset pembuatan vaksin Covid-19 di Indonesia tahun 2020. Kompetensi perusahaan Biofarma dan lembaga Eijkman yang terlibat dalam pembuatan vaksin Merah Putih Covid-19, tidaklah jatuh dari langit, tetapi melalui kerja riset yang konsisten, hasil pembelajaran berkelanjutan, dan pengalaman jangka panjang.

Di masa depan, fokus riset di sektor industri berteknologi spesifik berbasis sumber daya alam, yang digerakkan ilmu hayat dan material baru akan memegang peranan penting. Indonesia perlu menerapkan “kebijakan inovasi transformatif” dari Diercks dkk. (2019) untuk mengubah lanskap (keragaman hayati, sumber daya alam, dan kekayaan alam) berciri keunggulan komparatif menjadi konfigurasi (industri padat inovasi teknologi berbasis ilmu material baru dan ilmu hayat) berciri keunggulan kompetitif. Bila fokus ini diperkuat dengan instrumen pendukung fiskal, misalnya *super tax deduction* dan insentif finansial bagi industri, belanja riset di sektor swasta, khususnya di industri sasaran, akan tumbuh pesat. Hasil prakiraan Aminullah (2020) menunjukkan, bila belanja riset industri swasta dapat tumbuh progresif 20–30% dan belanja riset rutin pemerintah tetap tumbuh konservatif 10–15% per tahun, dan didukung dengan penambahan jumlah peneliti dalam litbang industri dan pemerintah, pangsa intensitas riset industri akan melampaui target pemerintah sebelum tahun 2030 (Aminullah, 2020).

Keberhasilan tata kelola riset untuk PB ditentukan oleh seberapa jauh kerangka kelembagaan, kebijakan Iptekin, dan tata kelola riset didorong oleh industrialisasi yang berorientasi tidak hanya pada keuntungan ekonomi (profit), tetapi juga melindungi manusia dan menjaga alam dari kerusakan. Tata kelola riset berorientasi PB memiliki solusi memberantas kemiskinan, meningkatkan kondisi sosial dan ekonomi, meningkatkan ketahanan terhadap bahaya/bencana alam, dan melestarikan sumber daya alam untuk pencapaian tujuan PB. Dengan demikian, terdapat tiga kunci yang perlu diperhatikan, yaitu kerangka kelembagaan yang memfasilitasi pembelajaran kolektif, dukungan kebijakan yang berbasis bukti, dan upaya memajukan kebijakan inovasi yang transformatif.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Asian Development Bank (ADB). (2019). *Policies to support the development of Indonesia's manufacturing sector during 2020–2024*. ADB-BAPPENAS. <https://www.adb.org/publications/policies-manufacturing-sector-indonesia-2020-2024>.
- Akil, H. A., Hidayat, D., Simamora, N. G., Butera, P. B., Wijayanti, R., Kusnandar, K., & Rahmaida, R. (2014). *Study on the status of science and technology development in Indonesia*. Pappiptek-LIPI.
- Aminullah, E. (2020). STI policy and R&D governance for the attainment of SDGs: Envisioning the Indonesia's future. *Asian Journal of Technology Innovation*, 28(2), 204–233. <https://doi.org/10.1080/19761597.2020.1722187>
- Butler, C. D. (2017). Limits to growth, planetary boundaries, and planetary health. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 25, 59–65.
- Danish, H. S., Baloch, M. A., Mahmood, N., & Zhang, J. W. (2019). Linking economic growth and ecological footprint through human capital and biocapacity. *Sustainable Cities and Society*, 47, 101516. <https://doi.org/10.1016/j.scs.2019.101516>
- Diercks, G., Larsen, H., & Steward, F. (2019). Transformative innovation policy: Addressing variety in an emerging policy paradigm. *Research Policy*, 48, 880–894.

- Fang, K., Heijungs, R., & De Snoo, G. R. (2015). *Understanding the complementary linkages between environmental footprints and planetary boundaries in a footprint-boundary environmental sustainability assessment framework*. *Ecological Economics*, 114, 218–226.
- Haas, P. M., & Stevens, C. (2017). Ideas, beliefs, and policy linkages: Lessons from food, water and energy policies. Dalam N. Kanie & F. Biermann (Eds.), *Governing through goals: Sustainable development goals as governance innovation* (p. 157). The MIT Press.
- Intarakumnerd, P., & Chaminade, C. (2007). Strategy versus practice in innovation systems policy: The case of Thailand. *Asian Journal of Technology Innovation*, 15(2), 197–213.
- Meadows, D. H., Meadows, D. L., Randers, J., & Behrens III., W. W. (1972). *Limit to growth: A report for the club of Rome's project on the predicament of mankind*. Universe Books.
- Schot, J., & Steinmueller, W. E. (2018). Three frames for innovation policy: R&D, system of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47, 1554–1567.
- The UNESCO Institute for Statistics (UIS). (2019). *Science, technology and innovation*. http://data.uis.unesco.org/Index.aspx?DataSetCode=SCN_DS.
- Watkins, A., & Ehst, M. (2008). *Science, technology and innovation capacity building for sustainable growth and poverty reduction*. World Bank.
- World Bank. (2019). *Science and technology data*. <https://data.worldbank.org/topic/science-and-technology?view=chart>.
- Young, O. R. (2017). Conceptualization: Goal setting as a strategy for earth system governance. Dalam N. Kanie & F. Biermann (Eds.), *Governing through goals: sustainable development goals as governance innovation* (p. 38). The MIT Press.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

QUO VADIS DESENTRALISASI UNTUK PEMBANGUNAN: DIALOG TEORETIS ANTARA KELOMPOK POSITIVIS DAN RELATIVIS

Syarif Hidayat

A. PENGANTAR

Pada penghujung tahun 1990-an, Indonesia kembali menorehkan catatan penting dalam lembaran sejarah pengaturan relasi pusat-daerah yang dimiliki. Melalui Undang-Undang (UU) No. 22 dan 25 Tahun 1999, telah dilakukan perubahan yang cukup mendasar, baik pada tataran konsep maupun pada tingkat implementasi kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah. Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah yang sebelumnya (pada periode Orde Baru) cenderung “sentralistis”, telah “dipaksa” untuk lebih mengarah ke kutub desentralisasi. Kendati implementasi dari UU No. 22 dan 25 Tahun

1999 tersebut relatif berumur pendek,¹ namun “semangat kontra-sentralisasi” yang diletakkannya, telah menjadi tonggak sejarah penting dalam reformasi sistem pemerintahan daerah di Indonesia, khususnya pada periode “Pasca Orde Baru”.

Pada sisi lain, disadari atau tidak, bahwa telah terjadi persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah di tanah air, dengan gelombang perkembangan konsep *decentralisation for good governance and development*² (desentralisasi untuk tata pemerintahan yang baik dan pembangunan). Konsep ini, antara lain, telah dimotori oleh *United Nation Centre for Regional Development* (UNCRD), dan mulai menghinggapi sebagian besar negara-negara sedang berkembang sejak pertengahan tahun 1990-an. Seperti ditegaskan oleh Oyugi (2000: 3), bahwa konsep *decentralisation for good governance and development* itu sendiri sejatinya sangat dipengaruhi oleh ideologi pembangunan dari World Bank dan International Monetary Fund (IMF)³.

¹ Karena pada bulan Oktober 2004 telah diterbitkan UU baru tentang pemerintahan daerah, UU No. 32 dan 33 Tahun 2004.

² Sebenarnya, bila ditilik dari dimensi waktu, keberadaan dari konsep *decentralisation for good governance and development* itu sendiri, bukanlah merupakan sesuatu yang baru. Ia sudah mulai banyak diperdebatkan, dan mulai mewarnai literatur tentang desentralisasi sejak 50 tahun yang lalu. Oyugi (2000: v), misalnya, secara gamblang menjelaskan: The literature on decentralisation for the last fifty years or so has tended to give the impression that decentralisation is a prerequisite for good governance and development. The argument has been that good governance involves a situation in which there is power-sharing between the centre and sub national units of governance in the decision-making process. For many years, the proponents of local government as a form of decentralisation justified it in terms of its potential to contribute to “local self-government”, the assumption being that local self-government is a basis for democratic governance which, in essence, is what good governance is all about.

³ Secara umum, substansi utama dari konsep good governance itu sendiri, antara lain, dijelaskan oleh Hyden and Bratton (1992), sebagai berikut: The literature on politics and governance suggest that the hallmarks of good governance are indicated by: the rule of law; a fair and efficient system of justice; broad popular involvement in political, social, and economic processes; the capacity to manage development; and accountability and transparency in the management of public affairs

Isu sentral yang hendak ditegaskan di sini, dengan adanya persinggungan waktu antara gerakan reformasi sistem pemerintahan daerah di tanah air dan gelombang perkembangan konsep *decentralisation for good governance and development* tersebut, dapat dimengerti bila upaya reformasi kebijakan hubungan *pusat-daerah* di Indonesia sejak awal tahun 2000 sangat kental dipengaruhi oleh konsep yang dikembangkan UNCRD. Hal ini terlihat dengan telah memposisikan desentralisasi dan otonomi daerah sebagai prasyarat utama terwujudnya *good governance and development* di daerah.

Dengan tidak bermaksud untuk menisbikan konsep yang sedang digandrungi para penguasa dan pengamat, sangat penting bagi kita untuk melakukan refleksi akademis dengan mempertanyakan kembali esensi konsep *decentralisation for good governance and development* dan relevansinya pada konteks Indonesia. Pertanyaan mendasar yang menarik untuk dikaji adalah (i) apakah desentralisasi dan otonomi daerah merupakan suatu “kemutlakan” bagi terwujudnya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) di tingkat lokal; (2) apakah desentralisasi merupakan suatu keniscayaan bagi terciptanya percepatan pembangunan di daerah.

Dalam upaya mencari jawaban atas pertanyaan-pertanyaan tersebut, bab ini membedah “dialog teoretis” antara kelompok *positivists* dan *relativists*, khususnya dalam menjelaskan keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah (*decentralisation and development*).

Secara umum, dapat dikemukakan bahwa kelompok positivis memiliki keyakinan akademis yang sangat kuat dalam mengartikulasi hubungan kausalitas antara desentralisasi dan percepatan pembangunan di daerah. Oleh karena itu, tidak mengherankan bila landasan konseptual yang dibangun pun selalu memosisikan desentralisasi sebagai faktor determinan (*determinant factor*) bagi percepatan pembangunan di daerah (Ruland 1992; Rondinelli, 1990; Yluisaker, 1959; Russel & Nicholson, 1981; Maddick, 1963; Leonard & Marshal, 1982; Mawhood, 1987; dan Smith, 1985).

Berbeda halnya dengan kelompok relativis. Kendati secara akademis mereka tetap mengakui adanya keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah, mereka tidak sepakat bila desentralisasi merupakan faktor determinan (faktor penentu) terlaksananya pembangunan di daerah. Dalam banyak hal, kelompok *relativists* ini bahkan cenderung skeptis dalam melihat korelasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah. Mereka mengatakan, "...tanpa desentralisasi pun, pembangunan daerah tetap dapat berlangsung" (Conyer, 1986; Oyogi, 2000; Riedel, 1972; Samoff, 1990; Slater, 1989). Pembahasan lebih utuh tentang argumentasi-argumentasi teoretis yang mendasari dua orientasi konseptual tersebut dapat disimak pada subbab selanjutnya.

B. Desentralisasi dan Pembangunan Daerah: Perspektif Positivis

Secara umum, pencitraan yang selalu dilekatkan pada kelompok positivis adalah keyakinan mereka akan arti penting pengalaman dan observasi empiris dalam upaya memahami fakta sosial dan mencari kebenaran ilmiah. Menurut Stoker, pendukung aliran positivis selalu akan mengatakan, "*it is possible to know the world through experience and observation; the truth or otherwise of statement can be determined through systematic empirical observation*" (Stoker, 1995, 13). Para peneliti yang berorientasi positivis, biasanya akan menganalisis data-data yang tersedia untuk membangun generalisasi dan preposisi tentang fakta sosial.

Demikian juga dengan paradigma berpikir kelompok positivis dalam studi desentralisasi dan pembangunan. Dengan merujuk pada pengalaman dan observasi empiris yang telah dilakukan, mereka kemudian sampai pada kesimpulan bahwa desentralisasi adalah faktor determinan bagi terciptanya percepatan pembangunan di daerah. Kelompok positivis bahkan acap kali mengartikulasi desentralisasi sebagai prasyarat utama bagi terciptanya percepatan pembangunan di daerah. Ruland (1992), misalnya, dengan tegas menyatakan "*Decentralisation, as a corollary local autonomy, is seen as a positive*

contribution to increase political participation, which would eventually lead to socio-economic development. Sementara itu, Rondinelli membangun justifikasi akademis tentang koneksitas antara desentralisasi dan pembangunan sebagai berikut.

My work [on decentralisation] is based on the belief that strong countervailing forces born of large numbers of public and private organisations pursuing diverse concepts of the public interest and their own welfare can save people from the irrationalities and adversities of both unfettered markets and unfettered governments of either the political right or left (Rondinelli, 1990, 496).

Lantas, mengapa para penganut aliran pemikiran positivis memiliki keyakinan akademis yang begitu kuat dalam mengartikulasi koneksitas antara desentralisasi dan pembangunan di daerah?. Jawaban atas pertanyaan ini terkait erat dengan landasan konseptual yang mereka gunakan. Secara filosofis, aliran pemikiran positivis sangat dipengaruhi oleh ide dasar liberalisme, yang menekankan pentingnya membangun pemerintah daerah yang demokratis sebagai prasyarat demokratisasi di tingkat nasional dan terwujudnya kesejahteraan rakyat (Yluisaker, 1959, 30). Dalam bentuk “pernyataan” akademis, kelompok positivis memang hampir tidak pernah secara transparan mengklaim diri mereka sebagai penganut aliran liberalis. Namun, dalam bentuk “kenyataan”, substansi konsep desentralisasi dan pembangunan yang mereka bangun, sangat kental bernuansakan ide-ide dasar dari aliran tersebut. Kelompok positivis lebih merasa nyaman menggunakan terminologi lain, misalnya *mixed economics*, ketika harus memberikan pencitraan akademis atas perspektif yang mereka anut. Salah satu pendukung perspektif *mixed economics* adalah Rondinelli.,; ia menjelaskan:

I make no apology for addressing my analysis to governments with mixed rather than socialist economies, or for seeing solutions to the problems of poverty differently from neo-Marxist theories. My philosophy comes closer to Madisonian democracy than Marxist ideology, both of which are probably more intellectually attractive than practical in today's world (Rondinelli, 1990, 498).

It is this belief which leads to my concern with decentralisation. To the extent that decentralisation can strengthen the administrative capacity, and eventually the political influence, of larger numbers of organisations, it may create the potential for wider participation in economic and political process (Rondinelli, 1990, 496).

Dengan dasar filosofis tersebut, dapat dimengerti bila dalam upaya observasi empiris dan dalam memberikan pemaknaan atas realitas desentralisasi dan pembangunan, kelompok positivis sangat dipengaruhi oleh dua pendekatan utama. *Pertama*, pendekatan ekonomi (khususnya menggunakan teori *public choice* dari perspektif ekonomi neo-klasik), yang menekankan pentingnya memahami karakteristik barang dan jasa (*good and services*) dalam konteks desentralisasi dan pembangunan di daerah. *Kedua*, pendekatan administrasi negara, dengan menggunakan teori-teori administrasi publik dan keuangan publik (*public administration and public finance*) sebagai pisau analisis. Pendekatan yang kedua ini memberikan tekanan khusus pada pentingnya mengakomodasi karakteristik struktur organisasi dan instrumen keuangan dalam konteks desentralisasi dan pembangunan di daerah (Russel & Nicholson, 1981; Maddick, 1963; Leonard & Marshall, 1982; Rondinelli dkk., 1989).

Selain dua pendekatan utama tersebut, terdapat sejumlah varian pendekatan lain yang diaplikasikan oleh kelompok positivis dalam menjelaskan keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah. Sebagai contoh, *political economy framework* yang mulai banyak dikembangkan pada awal 1990. Secara substansial, tidak banyak ide pembaruan dalam pendekatan ini karena hanya integrasi dari dua pendekatan utama sebelumnya. Namun, pada tingkat operasional, *political economy framework* telah banyak memberikan kontribusi, baik dalam pengembangan studi desentralisasi dan pembangunan, maupun pada revitalisasi kebijakan desentralisasi di beberapa negara sedang berkembang. Secara singkat, Uphoff menjelaskan logika teoretis dari *political economy framework* sebagai berikut.

In two areas have neoclassical economic theories been integrated with the public administration and finance approaches. First, the public

finance concept of directly charging service users for 'private' goods shares a common foundation with public choice theory. Second, practitioners of const recovery have been experimenting with local community organisation as intermediaries between government service agencies and individual service consumers (Uphoff, 1986).

Dua titik temu antara perspektif ekonomi neo-klasik dan perspektif administrasi negara (administrasi dan keuangan publik) tersebut dijadikan sebagai landasan pijak oleh Rondinelli dkk. (1989) untuk mengonstruksi apa yang mereka sebut sebagai integrasi kerangka ekonomi politik untuk menganalisis kebijakan desentralisasi. Menurut mereka, kerangka kerja ini jauh lebih sistematis, komprehensif, dan aplikatif untuk memahami dan menjelaskan karakteristik desentralisasi (dan pembangunan) di negara-negara sedang berkembang pada khususnya (Rondinelli dkk., 1989, 62).

Orientasi filosofis dan teoretis, seperti telah dikemukakan, akhirnya mewarnai konsepsi kelompok positivis tentang desentralisasi, pada umumnya, dan tentang relasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah, pada khususnya. Pengaruh dari orientasi filosofis dan teoretis tersebut dicerminkan oleh rumusan kelompok positivis tentang definisi dan tujuan desentralisasi yang sangat kentara bernuansakan perspektif ekonomi neo-klasik, perspektif administrasi negara, dan perspektif ekonomi politik.

Dalam hal definisi desentralisasi, misalnya, kelompok positivis terlihat lebih menekankan pada aspek delegasi kewenangan, dan/atau delegasi urusan teknis pemerintahan, dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dengan kata lain, mereka kurang tertarik, atau bahkan, cenderung menghindari untuk mendefinisikan desentralisasi sebagai penyerahan (devolusi) kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Mawhood, 1987). Beberapa contoh definisi desentralisasi:

Decentralisation is the transfer of planning, decision making, or administrative authority from central government to its field organisations, local administrative units, semi autonomous and

parastatal organisations, local government, or non-government organisation (Rondinelli & Cheema, 1983, 18).

Decentralisation also can be defined as a situation in which public goods and services are provided primarily through the revealed preferences of individuals by market mechanisms. Public choice theorists contend that, under conditions of reasonably free choice, the provision of some public goods is more economically efficient when a large number of local institutions are involved than when only the central government is the provider (Rondinelli dkk., 1989, 59).

Sejumlah argumentasi teoretis pun telah dikemukakan oleh para pendukung aliran positivis untuk menjustifikasi keabsahan dari konsepsi definisi desentralisasi tersebut. Salah satu argumentasi teoretis yang dimaksud, dapat disimak pada kutipan berikut.

Although many of my writings recognise the political implications of decentralisation, I have chosen to focus my attention primarily on its technical, spatial and administrative aspects because I believe, pragmatically, that improvements in them can yield the most immediate advances in the organisational development needed to provide a foundation for participation in complex economies and politics (Rondinelli, 1990, 496).

Konsepsi kelompok positivis tentang definisi desentralisasi tersebut berimplikasi terhadap konsepsi mereka tentang tujuan desentralisasi. Pada konteks inilah akan terlihat semakin jelas orientasi konseptual mereka tentang koneksitas antara desentralisasi dan pembangunan di daerah. Dalam bahasa yang lebih konkret, karena substansi dari definisi desentralisasi yang mereka bangun lebih menekankan pada aspek delegasi kewenangan dan/atau urusan-urusan teknis pemerintahan, tidak mengherankan jika konsepsi tujuan desentralisasi yang dibangun pun lebih banyak ditekankan pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) melalui percepatan pembangunan di daerah; serta terciptanya efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Dalam formulasi yang lebih sistematis, desentralisasi bertujuan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam menyediakan barang dan jasa serta untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pembangunan ekonomi di daerah. Hal ini karena desentralisasi diasumsikan dapat semakin memperluas arena bagi masyarakat untuk melakukan pilihan (*consumer choice*) atas barang dan jasa yang tersedia, pada akhirnya akan memberikan kontribusi terhadap peningkatan nilai individu (*individual value*) dan kemakmuran masyarakat (*social welfare*) (Rondinelli & Cheema, 1983).

Pada konteks yang lebih mikro, yakni bila ditilik dari sisi kepentingan pemerintah daerah, Smith (1985) mengemukakan dua tujuan utama desentralisasi dalam kaitannya dengan pembangunan daerah. *Pertama*, mewujudkan apa yang disebut dengan *local accountability*. Dalam hal ini, terlihat ada sedikit variasi di antara para penulis dalam mengartikulasi istilah *local accountability*. Smith (1985), misalnya, cenderung mengaitkannya dengan ide dasar dari *liberty*. Oleh karena itu, suatu hal yang logis bila ia percaya melalui pelaksanaan desentralisasi akan meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memperhatikan hak-hak dari komunitasnya. Pada bagian lain, Ruland (1992) menggunakan istilah *local accountability* dalam konteks pembangunan sosial dan ekonomi. Ruland mengatakan:

The accountability of local government remain necessary in the process of socio-economic development. It is through the proximity of local decision-makers to their constituency, the areal division of power is considered an additional assurance that demand will be heard and, accordingly, public services provided in line with people's needs. Moreover, the dispersal of political power through areal division and the existence of strong self-reliance to local governments would thus guarantee a social development pattern that rest on the principle of diversity in unity (Ruland, 1992, 3).

Tujuan *kedua* desentralisasi dari sisi kepentingan pemerintah daerah adalah mewujudkan apa yang disebut dengan *local government responsiveness* (kepekaan pemerintah daerah). Asumsi dasarnya

adalah pemerintah daerah dianggap mengetahui lebih banyak tentang berbagai masalah yang dihadapi oleh komunitasnya. Pelaksanaan desentralisasi diharapkan akan semakin meningkatkan kepekaan pemerintah daerah terhadap tuntutan-tuntutan dari masyarakat dan akan menjadi jalan yang terbaik untuk mengatasi dan sekaligus meningkatkan akselerasi pembangunan sosial dan ekonomi di daerah.

Dengan berpijak pada konsepsi definisi dan tujuan desentralisasi seperti telah dikemukakan, kelompok positivis membangun beberapa model desentralisasi. Ada empat model desentralisasi yang paling sering dikemukakan. *Pertama*, model *deconcentration*, yakni distribusi wewenang administrasi di dalam struktur pemerintahan. *Kedua*, model *delegation to semi autonomous or parastatal organisations*, yang berarti pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang sangat spesifik kepada organisasi-organisasi yang tidak di bawah kontrol pemerintah. *Ketiga*, model *devolution*, yakni penyerahan fungsi dan otoritas (*the transfer of functions and authorities*) dari pemerintah pusat kepada daerah otonom. *Keempat*, model *privatisation*, yakni penyerahan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta (Rondinelli & Cheema, 1983, 18–25),

Perlu dicatat di sini bahwa di balik optimisme yang dimiliki oleh kelompok positivis dalam mengartikulasi koneksitas antara desentralisasi dan pembangunan daerah, mereka juga tetap tidak mengabaikan sejumlah prakondisi yang harus dipenuhi dalam mendesain kebijakan desentralisasi. Prakondisi yang dimaksud adalah perlunya analisis yang teliti atas kewenangan-kewenangan yang akan didesentralisasikan; pemahaman yang mendalam tentang karakteristik dari *users*; serta perlunya kajian yang komprehensif tentang sumber-sumber pendanaan dan lembaga-lembaga pelaksana desentralisasi itu sendiri (Rondinelli dkk., 1989, 59).

C. Desentralisasi dan Pembangunan Daerah: Perspektif Relativis

Berbeda dengan kelompok positivis, para pendukung aliran relativis cenderung sangat hati-hati dalam mengambil kesimpulan atas fakta sosial. Menurut mereka, kebenaran dari suatu kesimpulan adalah sangat relatif karena tergantung pada konteks (waktu), tempat, dan sistem nilai yang berlaku ketika kesimpulan tersebut dibangun (*criteria for judging truth are relative to time, place and culture*) (Stoker, 1995, 14). Lebih jauh Stoker mengatakan:

For extreme relativists, to understand a social event would require the construction of an overall picture based on each individual conception of the events. A less extreme position suggests that the role of the observers is to tease out the broad patterns of meaning attached to an event by different groups within society (Stoker, 1995, 14).

Demikian juga dengan paradigma berpikir kelompok relativis dalam studi desentralisasi dan pembangunan. Dengan orientasi konseptual dan metodologis seperti yang telah dikemukakan, mereka sangat hati-hati atau bahkan cenderung skeptis, dalam menyikapi hubungan kausalitas antara desentralisasi dan pembangunan. Kelompok relativis tidak saja bersikap kritis terhadap substansi konsep desentralisasi dan pembangunan itu sendiri (misalnya dengan terus mempertanyakan kesahihan relasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah), tetapi mereka juga sangat kritis dalam menyikapi aktor-aktor yang terlibat dalam melahirkan konsep tersebut dan kepentingan-kepentingan (individu maupun lembaga) yang menyertainya.

Dalam hal desentralisasi, orientasi konseptual kelompok relativis bertumpu pada keyakinan akademik bahwa antara sentralisasi dan desentralisasi harus diartikulasi sebagai suatu proses perubahan, bukan sesuatu yang bersifat kontinum. Oleh karena itu, sangat tidak realistis untuk mewujudkan suatu sistem pemerintahan yang secara total berasaskan sentralisasi maupun desentralisasi. Untuk lebih jelasnya, Conyer mengemukakan:

The relationship between centralisation and decentralisation is also rather more complex than might at first appear, and for similar reasons. In order to understand this complexity, it is important to recognise firstly that both “centralisation” and “decentralisation” are processes of changes rather than fixed states, and that it is not realistically possible to have either a totally centralised or a totally decentralised system of government. And secondly, it is important to take account of the many different criteria which can be used to measure “decentralisation, and therefore also “centralisation. It is more accurate then to envisage a series of continua, one for each relevant criteria, rather than a single one. It then becomes possible to understand how, in many countries “centralisation” and “decentralisation” appear to be occurring simultaneously (Conyer, 1986, 90).

Ketika orientasi konseptual tersebut diaplikasikan dalam mengkritisi keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah, para pendukung aliran relativis acap kali mengatakan sesuatu yang sangat simplistik bila membangun dalil yang menyebutkan bahwa desentralisasi merupakan prasyarat utama terlaksananya pembangunan di daerah. Pada tingkat realitas, menurut Oyugi (2000), desentralisasi tetap dapat eksis tanpa pembangunan. Demikian juga sebaliknya, pembangunan tetap dapat terlaksana di daerah, walaupun tanpa kehadiran desentralisasi.

Perdebatan teoretis antara kelompok positivis dan relativis dalam memaknai relasi antara desentralisasi dan pembangunan tersebut, sesungguhnya bukanlah sesuatu yang baru. Polemik ini telah muncul ke permukaan sejak pertengahan tahun 1960-an (Conyer, 1986) dan masih berlangsung hingga kini. Dari kubu positivis, argumen sentral yang dikemukakan dalam menjustifikasi keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah adalah dalil klasik yang menyebutkan bahwa pemerintah daerah merupakan institusi negara yang paling mengetahui tentang potensi dan kepentingan daerahnya. Oleh karena itu, desentralisasi akan membuka peluang yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk menggali dan mengembangkan potensi yang dimiliki demi kemaslahatan masyarakat. Artinya, dengan adanya desentralisasi, pemerintah daerah dapat melaksanakan pembangunan

yang tidak mungkin dilakukan secara maksimal oleh pemerintah pusat (Landau & Eagle, 1981).

Kelompok positivistis juga selalu mengaitkan arti penting desentralisasi dengan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di daerah; terciptanya akuntabilitas lokal (*local accountability*); dan meningkatnya sensitivitas pemerintah daerah terhadap tuntutan masyarakat (*local government responsiveness*). Logika teoretis dari hal ini cukup jelas, yakni melalui desentralisasi, diyakini akan membuka peluang yang lebih besar bagi masyarakat dan *stakeholders* lainnya untuk ikut berpartisipasi dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah. Hal ini, pada gilirannya, akan berimplikasi pada terciptanya *public accountability* dan *local government responsiveness* (Ruland, 1992; Smith, 1985; Rondinelli & Cheema, 1983).

Namun, Oyugi (2000) mengatakan bahwa realitas menunjukkan fakta yang sangat berbeda. Pengalaman banyak negara sedang berkembang memperlihatkan bahwa percepatan pembangunan di daerah tidak terwujud, kendati kebijakan desentralisasi telah eksis sejak awal dari kemerdekaan. Postulat Oyugi merujuk pada hasil studinya tentang pengalaman sejumlah negara sedang berkembang di kawasan Afrika dalam mempraktikkan konsep *decentralisation for good governance and development*. Oyugi menulis:

African countries' experience suggest that local-level development has not been realised in spite of the many decentralisation schemes which have been put in place by individual countries since independence. Furthermore, what emerges from them is the fact that, more often than not, there is no relationship between the functions that are decentralised and the capacity of the local development units to effectively and efficiently perform them. Delegation of responsibilities in the field of development has not been matched with resources to support their implementation (Oyugi, 2000, vii).

Ini terjadi karena, tidak terdapat korelasi yang signifikan antara wewenang yang didesentralisasikan dan kapasitas pemerintah daerah dalam melaksanakannya. Dengan kata lain, kewenangan dalam bi-

dang pembangunan yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, acap kali tidak didukung oleh sumber daya yang memadai pada tingkat implementasi program. Pada tataran yang lebih mikro, kelompok *relativists* juga sangat kritis dalam melihat keterkaitan antara desentralisasi dan partisipasi masyarakat, *local accountability*, dan *local government responsiveness*.

Partisipasi, menurut Oyugi (2000), apa pun alasannya, pasti melibatkan persamaan kepentingan dan berbagi kekuasaan (*power-sharing*) dalam proses pengambilan keputusan. Secara teoretis, konsep *power-sharing* tersebut akan berjalan dengan baik bila tercipta suatu titik keseimbangan kekuatan antara pihak-pihak (aktor) yang terlibat. Bila terjadi ketidakseimbangan kekuatan, pihak-pihak yang kuat akan mendominasi atau bahkan mengeksploitasi pihak yang lemah. Lebih jauh, Riedel (1972) mengatakan bahwa pada tingkat realitas tidak ada satu pun individu yang bersedia dengan sukarela berbagi kekuasaan yang ia miliki dengan pihak lain, kecuali bila yang bersangkutan tidak lagi membutuhkannya, atau karena ia dipaksa untuk melakukan itu (*no one gives up power to others unless he no longer needs it, can no longer sustain it for personal reasons, or is forced to do so*).

Dengan pemahaman akademis seperti ini, cukup jelas tergambar mengapa kelompok relativis cenderung skeptis dalam mengartikulasi keterkaitan antara desentralisasi dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan. Sikap skeptis tersebut terlihat semakin kentara ketika kelompok relativis menjelaskan realitas partisipasi masyarakat dan praktik desentralisasi di beberapa negara sedang berkembang. Oyugi (2000) misalnya, dengan merujuk pada hasil studi yang pernah ia lakukan tentang implementasi konsep *decentralisation for good governance and development* di kawasan Afrika, menyebutkan:

African countries' experience suggests that for many years after independence, the ideology of nation-building was intricately linked with centripetal tendencies in the management of state affairs. Consequently, for many years "official providers" operating away from ministerial headquarters in capital cities found themselves with little or no discretionary powers over matters that fell under their functional

jurisdiction. Decision making was characterised by upward referral of matters of substance. This culture became institutionalised over the years and was to become a major bottleneck in the implementation of schemes of administrative decentralisation. Even in schemes which by their nature require the greater input from the local-level staff, the role of the centre still emerges as the most important variable because of the lingering control of the financial and human resources required for the success of the schemes (Oyugi, 2000).

Berkaitan dengan hubungan kausalitas antara desentralisasi dengan *public accountability* (akuntabilitas publik) dan *local government responsiveness* (kepekaan pemerintah daerah), kritik yang dilontarkan oleh kelompok relativis juga terlihat tidak kalah tajamnya. Joel Samoff (1990), misalnya, secara tegas telah mempertanyakan keabsahan dari *local government accountability* sebagai bagian dari tujuan desentralisasi. Kritik yang dilontarkan oleh Samoff adalah apakah implementasi kebijakan desentralisasi akan mampu membuka akses yang lebih besar bagi pemerintah daerah untuk mewujudkan apa yang disebut dengan *local government accountability*; atau justru implementasi desentralisasi akan semakin memperkokoh sentralisasi kekuasaan di tangan pemerintah daerah. Menurut Samoff, pengalaman sebagian besar negara-negara sedang berkembang membuktikan bahwa kebijakan desentralisasi telah diimplementasikan sejak awal kemerdekaan dan bahkan telah mengalami sejumlah revisi. Namun, pada saat yang sama, desentralisasi diwarnai oleh fenomena oligarki kekuasaan di tingkat daerah, yang notabene “direstui” oleh pemerintah pusat. Samoff mengatakan bahwa pemerintah pusat lebih menghendaki sentralisasi daripada desentralisasi. Pada konteks yang lebih luas, Slater mengatakan;

“... that power at the local level is more concentrated, more elitist and applied more ruthlessly against the poor than at the centre. As a consequence, therefore, greater decentralisation does not necessarily imply greater democracy let alone power to the people (Slater, 1989).

Dengan merujuk pada pengalaman Tanzania dalam mengimplementasikan desentralisasi, David Slater kemudian membangun kritik berikutnya, yang menyebutkan;

“The rationalisation and consolidation of centralised authority lay at the roots of the spatial restructuring of state power, so that decentralisation was more illusion or myth than hard institutional reality (David Slater, 1989, 514).

Pada bagian lain, Mawhood (1987) mengkritisi kemampuan dari desentralisasi untuk mewujudkan *local responsiveness*. Menurut Mawhood, secara teoretis, pemerintah daerah memiliki pemahaman dan informasi yang lebih mendalam tentang berbagai persoalan yang dihadapi oleh daerah, yang memungkinkannya untuk lebih responsif terhadap tuntutan yang diajukan oleh masyarakat. Namun, semua itu tidak akan berarti bila tidak didukung oleh sumber daya manusia dan sumber daya keuangan yang memadai. Dengan merujuk pada hasil studi yang pernah dilakukan di beberapa negara Afrika, Mawhood mengatakan:

The implementation of decentralisation in Tropical African Countries, to some extent, had resulted in an unhappy outcome. This could be viewed, for instance, by emerging of multiple frictions between the central and the local body; while the country side went on stagnating and remain instability (Mawhood, 1987, -).

Aspek lain dalam konsep dasar desentralisasi, yang sering dijadikan sebagai target kritik oleh kelompok relativis adalah, adanya pengabaian atas eksistensi dari *implicit goals* (tujuan tak kentara) yang selalu menyertai konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi itu sendiri. Menurut mereka, penting untuk disadari bahwa desentralisasi juga memiliki sejumlah tujuan implisit, yang jauh lebih kompleks dari tujuan-tujuan eksplisit, seperti telah banyak dikemukakan dalam literatur. Tujuan-tujuan implisit tersebut, tidak saja telah melibatkan kepentingan-kepentingan ekonomi dan politik pemerintah yang berkuasa di masing-masing negara, tetapi juga terkait dengan kepentingan-kepentingan implisit lembaga-lembaga internasional, donor-donor bilateral, dan kepentingan individu para akademisi (analisis) desentralisasi itu sendiri. Dalam kaitan ini, Conyer (1984, 191), menulis:

Another characteristic of [studies on] decentralisation is that it emanates from a variety of different types of individuals and agencies. These can be loosely categorised into four types: multilateral agencies, bilateral agencies, academics from the 'developed' world and academics and public institutions in the 'developing' world. That of individuals and agencies are, unavoidably, bringing with their own interest (Conyer, 1984, 191).

Lebih jauh, Conyer mengungkapkan:

It must be recognised that decentralisation also has its "implicit objectives" which are far more complex and difficult to identify and to assess than its stated objectives. [In brief] there are two comment may, however, be made. First, there is no doubt that such motives exist, particularly on the part of bilateral aid donors and academics. Secondly, there is a tendency for such organisations and individuals to concentrate their attention at any particular time on a few specific policies or approaches which, for one reason or other, happen to be popular at the time, thereby creating what can only be described as "fashion" in development administration (Conyer, 1983).

Salah satu lembaga internasional yang memberikan perhatian khusus, dan sangat berkepentingan dalam mendukung pengembangan konsep dan kebijakan desentralisasi adalah *United Nation* (UN) (Conyer, 1984). Lembaga ini sejak awal 1960-an telah secara aktif memberikan perhatian terhadap pengembangan konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi. Hal ini ditunjukkan oleh aktivitas sejumlah organisasi di bawah UN dalam mendukung program desentralisasi di beberapa negara sedang berkembang. Organisasi-organisasi yang dimaksud adalah *Food and Agriculture Organisation* (FAO); *International Labour Office* (ILO); *UN Center for Regional Development* (UNCRD); *UN Development Programme* (UNDP); serta *UN Education, Scientific and Cultural Organisation* (UNESCO) (lihat Conyer, 1984, 191).

Sementara itu, agen bantuan bilateral (*bilateral aid agencies*) yang paling banyak memberikan perhatian terhadap pengembangan

konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi adalah *the United State Agency for International Development* (USAID). Lembaga ini, tidak saja berperan aktif mensponsori sejumlah universitas dan pusat studi di Amerika dalam pengembangan konsep desentralisasi, tetapi juga telah memberikan bantuan teknis untuk implementasi program desentralisasi di berbagai negara, termasuk Indonesia (Conyer, 1984).

Peran lembaga internasional dan donor bilateral tersebut tentunya bukanlah sesuatu yang steril dari sejumlah tujuan, dan/atau kepentingan, baik yang bersifat eksplisit maupun implisit. Seperti telah disinyalir oleh Conyer (1983), mengidentifikasi kepentingan eksplisit dari agen-agen desentralisasi tersebut relatif lebih mudah untuk dilakukan. Ini karena, pada umumnya, kepentingan-kepentingan eksplisit, dapat disimak melalui pernyataan-pernyataan lisan dan sejumlah dokumen. Sebagai contoh, salah satu isu yang paling populer adalah membangun dan menyempurnakan konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi untuk tata pemerintahan yang baik dan pembangunan (*decentralisation for good governance and development*).

Berbeda halnya dengan kepentingan implisit yang lebih kompleks dan lebih sulit untuk diidentifikasi. Hal ini karena kepentingan implisit hampir tidak pernah diucapkan secara terbuka dan tidak terdokumentasikan dalam bentuk tulisan. Namun, menurut Conyer (1984), pengalaman negara-negara berkembang mengindikasikan bahwa “syahwat” untuk mewujudkan pencapaian kepentingan implisit acap kali lebih mendominasi orientasi masing-masing pihak yang terlibat (lembaga maupun individu), daripada hasrat untuk mewujudkan kepentingan eksplisit dari desentralisasi. Kecenderungan ini terjadi karena adanya ketidakseimbangan “posisi tawar (*bargaining position*)” antarpelaku (*actors*) ketika merumuskan tujuan desentralisasi yang hendak dicapai.

Menurut Conyer (1984), negara-negara berkembang—yang pada umumnya dijadikan sebagai objek pengembangan konsep dan model-model kebijakan desentralisasi—sering kali berada pada kondisi posisi-tawar lemah ketika harus berhadapan dengan agen-agen desentralisasi internasional, terutama ketika bersentuhan dengan

persoalan dana yang dibutuhkan untuk pengembangan studi maupun program desentralisasi. Dalam kondisi posisi-tawar yang lemah ini, cukup dapat dimengerti bila kemudian banyak penguasa maupun akademisi di negara-negara berkembang cenderung menerima begitu saja, baik konsep maupun program-program desentralisasi yang ditawarkan, kendati mereka juga menyadari betul bahwa di balik konsep dan program-program desentralisasi itu, juga menyelip sejumlah tujuan, dan/atau kepentingan-kepentingan implisit.

Dengan logika pemahaman seperti telah dikemukakan, cukup jelas kiranya tergambar alasan para penganut aliran relativis selalu kritis, atau bahkan skeptis, dalam menyikapi konsep maupun program-program desentralisasi yang diinisiasi dan dikembangkan oleh agen-agen internasional serta para akademisi yang berafiliasi dengan agen-agen tersebut. David Slater (1989) tegas mendaulat Dennis Rondinelli (salah seorang akademisi terkemuka dalam studi desentralisasi) untuk berperan sebagai apa yang ia sebut dengan *"the new emerging official discourse of the USAID and World Bank on decentralisation for developing countries"* (penyambung lidah USAID dan World Bank dalam pengembangan desentralisasi di negara-negara dunia ketiga). Dalam tulisannya, David Slater mengatakan:

Whatever opinion one may hold of Rondinelli's work on decentralisation, it is beyond doubt that, individually and in collaboration with other colleagues, his contribution has left its mark on the relevant literature. [However], in a frequently cited analysis of government decentralisation in developing countries, Rondinelli anchor his approach to the official views of the US Agency for International Development (USAID) and the World Bank (Slater, 1989, 517).

Dari pembahasan bab ini, dapat disimpulkan bahwa pada satu sisi, kelompok relativis sangat kaya kritik konstruktif—walaupun dalam beberapa hal juga ada yang bersifat kontra-produktif—terhadap konsep dasar maupun implementasi program-program desentralisasi. Pada sisi lain, kelompok relativis relatif miskin dalam menyodorkan konsep maupun model-model alternatif desentralisasi. David Slater (1989), misalnya, menggugat model-model desentralisasi yang

dikemukakan Rondinelli (polemik antara keduanya Rondinelli dan David Slater terdokumentasi dalam jurnal dapat disimak di jurnal *Development and Change* Vol. 20, No. 3 1989 (501–531); Vol. 21, No. 3, 1990 (491–500); dan Vol. 21, No. 3 (501–512). Ketika Rondinelli (1990) balik menantang David Slater untuk memberikan alternatif konsep dan model-model desentralisasi yang ia anggap lebih relevan, tantangan tersebut belum dijawab hingga kini.

D. PENUTUP

Penting untuk ditegaskan di sini bahwa upaya penulis membedah dialog teoretis antara kelompok positivis dan relativis—bagaimana orientasi akademis menentukan pandangan mereka tentang relasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah—tidak sama sekali bertujuan menciptakan dikotomi atau membangun justifikasi benar-salah atas dua aliran pemikiran tersebut. Keduanya memiliki keunggulan dan kelemahan. Aliran pemikiran positivis dan relativis dibangun berdasarkan kaidah-kaidah akademis yang berlaku dengan dasar filosofis yang jelas dan argumentasi-argumentasi teoretis yang sulit untuk dipungkiri kebenarannya.

Tulisan ini hanya memberikan gambaran secara umum tentang ranah perdebatan teoretis antara kelompok positivis dan relativis dalam menjelaskan keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah. Tulisan ini diharapkan dapat memperkaya perbendaharaan teoretis para pencinta studi desentralisasi dan menjadi landas-pijak dalam melakukan refleksi akademis, terutama dalam merumuskan pendekatan studi dan landasan konseptual yang lebih relevan untuk memahami dan menjelaskan dinamika desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia. Selanjutnya, tulisan ini menyodorkan rekomendasi-rekomendasi kebijakan yang relevan dalam menjawab persoalan bangsa. Lagi-lagi, ditegaskan di sini, solusi akademis dan kebijakan yang tepat harus dibangun berdasarkan pemahaman dan analisis kritis atas “rangkaiannya peristiwa” secara berkesinambungan, bukan berdasarkan pemahaman sesaat atas “penggalan peristiwa” (pemahaman secara parsial).

Dalam upaya melakukan refleksi akademis dan kebijakan tersebut, cukup relevan juga untuk mempertimbangkan orientasi konseptual dari kelompok *critical-realists* sebagai rujukan alternatif. Sejauh ini, kelompok *critical-realists* telah mencoba menjembatani silang pendapat antara kelompok positivis dan relativis, dengan mengajukan beberapa perspektif yang lebih realistis dan aplikatif dalam menjelaskan relasi antara desentralisasi dan pembangunan daerah.

Secara umum, ciri khas aliran pemikiran *critical-realist* adalah cenderung mengartikulasi keberadaan pengetahuan sebagai sesuatu yang memiliki karakter universal Stoker (1995). Perilaku individu dalam kehidupan sosial tidak sepenuhnya merupakan keluaran atau hasil dari pilihannya secara individual. Perilaku individu bahkan acap kali melahirkan dampak struktural yang orang tersebut tidak diinginkan (*unintended structural effects*). Selain itu, kemampuan individu untuk memahami struktur sosial juga sangat terbatas. Sementara itu, peran para pengamat sosial pun tidak lebih hanya menjelaskan rangkaian realitas yang berkaitan dengan perilaku individu dan organisasi dalam konteks struktural. Kesimpulan dan preposisi hanya akan mendekati kebenaran apabila dibangun atas dasar pengamatan secara spesifik dan pemahaman secara mendalam atas suatu realitas sosial (*the role of observers is to explain events with reference to the actions of individuals and organizations in a structural context. The observers can claim a particularly insightful vantage point from which to offer an explanation*) (Stoker, 1995, 14).

Dalam studi desentralisasi, terutama dalam mengartikulasi keterkaitan antara desentralisasi dan pembangunan daerah, sikap kelompok *critical realists* lebih mendekati orientasi konseptual kelompok relativis. Namun, kelompok *critical realists* acap kali mengklaim diri mereka berada di tengah atau di antara kelompok positivis dan kelompok relativis. Lebih konkretnya, kelompok *critical realists* dengan tegas mengakui arti penting eksistensi desentralisasi sebagai bagian dari alat (*tool*) untuk menciptakan percepatan pembangunan di daerah. Namun, di balik pengakuan tersebut, mereka tetap kritis mencermati sejumlah bias dari konsep desentralisasi dan bias imple-

mentasi kebijakan desentralisasi itu sendiri. Hal yang membedakan kelompok *critical realists* dengan kelompok relativis adalah bahwa mereka menyusun bentuk kontribusi konsep dan model-model alternatif desentralisasi. Dengan kata lain, kelompok *critical realists* tidak saja aktif dalam mengkritisi bias konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi, tetapi mereka juga berupaya menyodorkan perspektif alternatif untuk meminimalkan bias konsep dan implementasi kebijakan desentralisasi tersebut.

Menurut kelompok *critical-realists*, konsep desentralisasi telah banyak diperdebatkan oleh para akademisi dan telah menghasilkan sejumlah perbaikan, baik pada tataran konsep maupun pada level implementasi kebijakan. Namun, upaya-upaya untuk mengukur dampak desentralisasi terhadap pembangunan daerah lebih banyak menghasilkan kesimpulan yang tidak jelas (*vague*), inklusif, atau bahkan kontradiktif dan sangat redaksionis sifatnya. Hal ini terjadi karena ketidakjelasan dalam merumuskan indikator untuk mengukur dampak desentralisasi terhadap pembangunan; dan kesulitan membedakan perubahan yang terjadi pada periode sebelum dan sesudah kebijakan desentralisasi diterapkan (Conyer, 1986).

Persoalan konseptual lainnya, menurut kelompok *critical realists*, berkaitan dengan kompleksitas tujuan yang hendak dicapai oleh desentralisasi. Dalam sudut pandang mereka, tujuan desentralisasi (menciptakan efisiensi pemerintahan dan pembangunan di daerah, meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, serta meningkatkan pelayanan publik) adalah isu yang sangat kompleks karena terkait dengan dinamika ekonomi-politik nasional suatu bangsa. Dengan demikian, untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut, tegas kelompok *critical realists*, tidak mungkin dilakukan hanya dengan kebijakan desentralisasi (Conyer, 1986). Dalam bahasa yang lebih konkret, pencapaian sejumlah tujuan desentralisasi tersebut harus terkait dengan kebijakan-kebijakan nasional lainnya.

Dengan kerangka berpikir seperti itu, sangat dapat dimengerti bila kelompok *critical-realists* dalam membangun konsep-konsep alternatif tentang desentralisasi dan pembangunan, sangat kental

dipengaruhi oleh pendekatan struktural-fungsionalis. Pendekatan ini memosisikan desentralisasi bukan sebagai tujuan akhir (*end goal*), melainkan hanya sebagai salah satu alat untuk percepatan pembangunan di daerah. Desentralisasi dan pembangunan daerah tidak diartikulasi sebagai dua variabel yang memiliki hubungan linier, tetapi lebih didefinisikan sebagai hubungan antara dua variabel yang bersifat kondisional, karena masih terdapat *intervining variables* (variabel-variabel antara) yang harus diperhitungkan.

Setelah menyimak secara saksama orientasi konseptual kelompok *critical realists*, penulis menyimpulkan beberapa prinsip dasar yang harus diperhatikan dalam mendesain konsep desentralisasi. *Pertama*, konsep desentralisasi harus dibangun dengan mengintegrasikan empat aspek utama, yaitu struktur, fungsi, lingkungan struktur (internal dan eksternal), serta aspek perilaku aktor dalam struktur. *Kedua*, eksistensi desentralisasi harus dimaknai hanya sebagai salah satu alat untuk mewujudkan demokratisasi dan kesejahteraan rakyat (*social welfare*). *Ketiga*, definisi operasional desentralisasi harus dirumuskan secara jelas. *Keempat*, tujuan desentralisasi harus dirancang berdasarkan kerangka kerja ekonomi politik (*political economy frame-work*) dan disertai dengan ukuran-ukuran yang jelas.

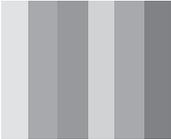
Pada tingkat yang lebih operasional, yakni dalam mendesain kebijakan desentralisasi, aspek-aspek yang harus diperhatikan (Conyer, 1986, 89) adalah (1) karakteristik dan potensi sosial, ekonomi, dan politik riil yang dimiliki oleh daerah; (2) fungsi aktivitas dari kewenangan yang akan didesentralisasikan; (3) tingkatan, dan/atau wilayah kewenangan yang akan didesentralisasikan; (4) kemampuan kelembagaan dan keuangan pemerintah daerah; (5) keterkaitan antara kebijakan desentralisasi dan kebijakan-kebijakan lainnya; dan (6) perangkat hukum serta administratif yang diperlukan untuk mengatur mekanisme pendelegasian wewenang, maupun dalam implementasi kewenangan itu sendiri.

E. DAFTAR PUSTAKA

- Balogun, M. J. (2000). The scope for popular participation in decentralisation, community governance, and development: towards a new paradigm of centre-periphery relation. *Regional Development Dialogue*, 21(1), 153–173.
- Chikulo, B. C. (2000). Decentralisation for good governance and development: The Zambian experience. *Regional Development Dialogue*, 21(1), 26–48.
- Conyer, D. (1983). Decentralization: The latest fashion in development administration. *Public Administration and Development*, 3, 97–109.
- Conyer, D. (1984). Decentralization and development: a review of the literature. *Public Administration and Development*, 4, 187–197.
- Conyer, D. (1986). Decentralisation and development: a framework for analysis. *Community Development Journal*, 21(2), 88–100.
- Haque, M. S. (1997). Local government in developing nations: Reexamining the question of accountability. *Regional Development Dialogue*, 18(2), iii–xxiii.
- Hill, D. (1974). *Democratic theory and local government*. Allen and Unwin.
- Hyden, G., & Bratton, M. (Eds.). (1992). *Government and politics in Africa*. Lynne Reinner.
- International Bank for Reconstruction and Development. (2000). *Decentralisation: Rethinking government*. World Development Report 1999/2000. Oxford University Press.
- Landau, M., & Eagle, E. (1981). *On the concept of decentralisation*. Institute of International Studies, University of California (Monograph prepared under the auspices of Project on Decentralisation).
- Leonard, D., & Marshall, D. R. (Eds.). (1982). *Institutions of rural development for the poor: Decentralisation and organizational linkage*. University of California, Institute of International Studies.
- Maddick, H. (1963). *Democracy, decentralization and development*. Asia Publishing House.
- Makara, S. (1999). Linking good governance, decentralisation and civil society in Uganda. *Makerere Political Science Review*, 2.
- Makara, S. (2000). Decentralisation for good governance and development: Uganda's experience. *Regional Development Dialogue*, 21(1), 73–92.

- Mawhood, P. (Ed.). (1987). *Local government in the third world: The experience of Tropical Africa*. John Wiley & Sons
- Nkrumah, A. S. (2000). Decentralisation for good governance and development: The Ghanaian experience. *Regional Development Dialogue*, 21(1), 53–67.
- Oyugi, W. (2000). Decentralisation for good governance and development: The unending debate. *Regional Development Dialogue*, 21(1), iii–ix.
- Riedel, J. (1972). Citizen participation: Myth or reality. *Public Administration Review*, 32, 211–220.
- Rondinelli D., McCullough J. S., & Johnson, R.W. (1989). Analysing decentralisation policies in developing countries: a political-economy framework. *Development and Change*, 20, 57–87.
- Rondinelli, D., & Cheema, S. (Eds). (1983). *Decentralization and development: Policy implementation in developing countries*. Sage Publications.
- Rondinelli, D. (1990). Decentralisation, territorial power and the state: a critical response. *Development and Change*, 21(3), 491–500.
- Ruland, J. (1992). *Urban development in Southeast Asia: Regional cities and local government*. Westview Press.
- Russell, C. S., & Nicholson, N. K. (Eds). (1981). *Public choice and rural development*. Resources for the Future.
- Samoff, J. (1990). The politics of interventionism. *Development and Change*, 21(3), 513–530.
- Sharma, K. C. (2000). Popular participation for good governance and development at the local level: the case of Botswana. *Regional Development Dialogue*, 21(1), 177–191.
- Slater, D., & Watson, J. (1989). Democratic decentralization or political consolidation: the case of local government reform in Karnataka. *Public Administration and Development*, 9, 147–157.
- Slater, D. (1989). Territorial power and the peripheral state: the issue of decentralisation. *Development and Change*, 20(3), 501–531.
- Slater, D. (1990). Debating decentralisation: a reply to Rondinelli. *Development and Change*, 21(3), 501–512.
- Smith, B. C. (1985). *Decentralization: the territorial dimension of the state*. Asia Publishing House.

- Smith, B. C. (1986). Spatial ambiguities: Decentralisation within the state. *Public Administration and Development*, 6, 455–465.
- Stoker, G. (1995). Introduction. Dalam Marsh, D. & Stoker, G. (Eds.), *Theory and methods in political science*. MacMillan Press LTD.
- Totemeyer, G. K. H. (2000). Decentralisation for empowerment of local units of governance and society: a critical analysis of the Namibian case. *Regional Development Dialogue*, 21(1), 95–118.
- Uphoff, N. (1986). *Local institutional development: an analytical sourcebook with cases*. Kumarian Press.
- Werlin, H. (1992). Lingking decentralisation and centralisation: a critique of the new development administration. *Public Administration and Development*, 12, 223–235.
- Yluisker, P. (1959). Some criteria for a proper area division of government power. Dalam A. Maas (ed.), *Areal power: A theory of local government*. New York: The Free Press.



INDEKS

- Air bersih, 69
Analisis Informasi Paten, 47
Anggaran Iptek, 77
Anggaran riset, 50, 77
- Backlog* Kepemilikan Rumah, 15,
16, 17, 22, 23
Badan Pusat Statistik, 15, 38, 41, 62
Bank Dunia, 20, 59, 60, 62, 70
Belanja Riset, 4, 76, 77, 79
Berkeadilan, 66, 68
BPJS-Kesehatan, 37
Budaya, 64
- Check and Balance*, 68
Corporate Social Responsibility, 8
Covid-19, 3, 4, 10, 11, 12, 33, 34, 35,
36, 37, 38, 40, 41, 42, 55, 61,
62, 63, 67, 68, 69, 78, 79
Critical realists, 103, 104, 105
- Daya Beli, 16, 18
Deconcentration, 92
Defective Democracies, 64
Demokrasi, 4, 63, 64
Desentralisasi, 4, 5, 85, 86, 87, 88,
89, 90, 91, 92, 93, 94, 95, 96,
97, 98, 99, 100, 101, 102,
103, 104, 105
Devolusi, 89
Diversifikasi, 9
- Empirical Observation, 86
Energi, 3, 43, 44, 45, 46, 47, 49, 50,
52, 53, 55, 56, 57, 69, 114
ESG standard, 8
Evaluasi Program, 25, 26, 27, 28
Fokus, 4, 8, 9, 12, 50, 61, 79
Freedom to Operate, 46

- Generalisasi, 86
 Global Competitiveness Index, 62
 Good Governance, 107
 Gotong royong, 66, 67, 69
 Green Index, 8
 Gross National Income, 60
 Growth mindset, 70

 Ideologis, 65
 Implicit Goals, 98
 Indeks Saham, 11
 Industri, 11, 49, 52, 55
 Informasi, 8, 28, 40, 41, 46, 47, 50, 69, 98
 Infrastruktur, 1, 48, 50, 55, 61, 63, 68, 69, 74
 Inklusif, 1, 64, 68, 75, 76, 77, 104
 Inklusi sosial, 75
 Inovasi, 1, 4, 44, 64, 73, 74, 76, 78, 79, 80
 Institusi, 61, 63, 64, 68, 94
 Intensitas Riset, 78, 79

 Jasa, 3, 43, 44, 47, 48, 49, 51, 52, 54, 69, 70, 77, 88, 91

 Keadilan Sosial, 4, 60, 63, 65, 66, 67
 Keberlanjutan, 8, 9, 10, 12, 61, 75
 Kebijakan Berbasis Bukti, 76
 Kebijakan Inovasi, 74, 79, 80
 Kebijakan Inovasi Transformatif, 79
 Kebijakan Iptekin, 74
 Kegagalan Pasar, 66
 Kegagalan Pemerintah, 66
 Kegiatan Riset Rutin, 79
 Kelas Menengah, 21, 62, 69
 Kelas Pembaharu, 63
 Kemampuan Teknologi, 4, 43, 45, 74, 76, 77, 78
 Kerangka Kelembagaan, 73, 76, 80

 Ketahanan Energi, 44, 45, 50, 52, 53, 55
 Keterjangkauan Harga Rumah, 2
 Ketimpangan, 64, 69
 Kewenangan, 79, 89, 90, 92, 95, 105
 Koherensi, 53, 61
 Kolaborasi, 3, 40, 70, 78, 79
 Kompetensi Inti, 79
 Komunikasi, 50, 55, 69
 Konservatif, 68, 79
 Korelasi, 64, 86, 95
 KPR, 16, 17, 18, 20, 23
 KUR, 2, 28, 29, 30, 31, 36, 117

 Liberalisme, 87
 Local Accountability, 91, 95, 96
 Local Responsiveness, 98
Long Term Service Agreement (LTSA), 44

 Menengah Atas, 3, 21, 40, 59, 61, 67
 Menengah Bawah, 59, 61, 70
 Middle Class, 62, 70
 Middle Income Trap, 60, 63, 67
 Miskin, 62, 63, 64, 69, 101
 Mixed Economics, 87
 Modal, 2, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 66, 67, 77

 New Developmentalism, 68, 72
 Nilai Tambah, 77
 NIT, 40, 41

Original Equipment Manufacturer (OEM), 43
 Otonomi Daerah, 4, 85, 102
Outward Looking, 70

 Pancasila, 66, 71
Participatory Evaluation, 26

- Pasar Modal, 2, 7, 8, 9, 10, 12, 13
 Paten, 3, 43, 45, 46, 47
Patronage-Based, 68
 Pembangunan, 1, 2, 4, 5, 7, 9, 10,
 12, 16, 17, 22, 25, 27, 48, 49,
 55, 67, 68, 69, 70, 73, 74, 75,
 79, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91,
 92, 93, 94, 95, 96, 100, 102,
 103, 104, 105, 114, 115
 Pembangunan Berkelanjutan, 1, 2,
 4, 7, 9, 10, 12, 74, 75, 115
 Pembiayaan Mikro, 2, 117
 Pembiayaan Perumahan, 2, 15, 17,
 18, 21, 22
 PEN, 36, 39, 42
 Pendidikan, 39, 40, 63, 64, 69, 70,
 77, 114, 115, 116
 Pengendalian Harga Tanah, 18
 Penularan, 3, 33, 34, 36
 Perlindungan Sosial, 36, 40, 42, 62,
 68
 Pertumbuhan Ekonomi, 8, 61, 62,
 64, 68, 69, 75
 Perumahan Rakyat, 15, 17, 18, 22
 PHK, 38
Political Economy, 88, 105
 Politis, 65
 Positivis, 86, 87, 90, 94, 95, 102
Power-Sharing, 96
 Preposisi, 86, 103
 Produktivitas, 78
 Program Riset Strategis, 78
 PSBB, 3, 33, 34, 36, 37, 38, 41, 42
 PT, 1, 10, 11, 12, 13, 40, 44, 48, 49,
 51, 52, 53, 54, 115
Public Administration, 88
Public Choice, 88, 89
Public Finance, 88
 Reformasi, 68, 85
 Relativist, 93, 94, 101, 102
 Resesi, 38, 55, 62, 69
Reverse Engineering, 3, 44, 45, 46,
 47, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 55,
 56, 57
 RPJMN, 67
 Sisi Penawaran, 21, 61
 Sisi Permintaan, 21, 62
 Sistem Inovasi, 4, 73
 Sistem Sosial, 66
 SKN, 40
 SMA, 40
Social Welfare, 90, 91, 105
 SRI-KEHATI, 2, 8, 9, 10, 11, 13
 Stimulus, 36, 39, 42
 Subsidi Bunga, 28
 Subsidi Permintaan, 21, 22
 Sumber Daya Manusia, 38, 61, 63,
 64, 98
*Sustainable and Responsible Invest-
 ment*, 8
 Taksonomi, 9
 Tata Kelola Riset, 80
 Telekomunikasi, 50, 69
 Tes Spesimen, 34, 38
 Tiongkok, 62
 Total Kandungan Dalam Negeri, 48
 Transparan, 22, 63, 68, 87
 Trilogi, 61
 Turbine Blade, 3, 46
 Turbin Gas, 46, 48
 UMKM, 29, 30, 38, 115, 116, 117

Buku ini tidak diperjualbelikan.



BIOGRAFI PENULIS

Erman Aminullah adalah profesor riset bidang kebijakan Iptek sejak 2005. Pada 2020, ia menjadi peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E-LIPI), sebelumnya ia adalah peneliti Pappiptek-LIPI (1986–2020); Kepala Pappiptek-LIPI (2001–2006); Ketua Majelis profesor riset/MPR-LIPI (2011–2014). Ia menempuh pendidikan S-3 Administrasi Publik di Universitas Indonesia (1998); S-2 Policy Science Graduate School of Policy Sciences (sekarang GRIPS) Saitama University (1989). Ia pernah bekerja sebagai visiting *research fellow* di Japan Institute of International Affairs (JIJA) di Tokyo (1991); Department of Industrial Engineering, Tokyo Institute of Technology (TIT) di Tokyo (1996); Institute for Malaysian and International Studies (IKMAS) University of Kebangsaan Malaysia (2003). Ia sudah menulis sejumlah buku, yaitu "Technological Convergence in Indonesian Firms: Cases of Biobased Chemical Product Innovation" (kontributor) dalam *Convergence Innovation in Asian Industries* (2016); "Indonesian Innovation System at Cross Road" (kontributor) dalam *Asian Innovation Systems in Transition* (2006); *Berpikir Sistemik untuk Pembuatan Kebijakan Publik, Bisnis dan Ekonomi* (2004). Ia juga mengajar Analisis Sistem Dinamik di Pascasarjana Ilmu Lingkungan/PSL-UI (1992–2012). Penulis juga menjadi *editor in chief*, *STI Policy and Management Journal* (2015–seka-

Buku ini tidak diperjualbelikan.

rang); *associate editor in chief* (for South East Asia) *Asian Journal of Technology Innovation* (2019–sekarang). *e-mail*: erman.aminullah@gmail.com.

Felix Wisnu Handoyo yang akrab dipanggil Felix merupakan Ahli Peneliti Pertama, Pusat Penelitian Ekonomi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI). Pria kelahiran Jakarta ini menyelesaikan pendidikan sarjana (S-1) di bidang Ilmu Ekonomi, Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM pada 2011. Felix melanjutkan studi magister (S-2) di bidang sama di Department of Economics, Collage of Arts and Sciences, State University of New York dan menamatkannya pada 2019. Sejak mengenyam pendidikan sarjana, Felix telah aktif menulis populer di media massa dan menulis ilmiah di jurnal, bunga rampai, serta buku. Skripsinya yang berjudul “Evaluasi Dampak Pelaksanaan Program Bantuan Operasional Sekolah: Analisis Data Survei Aspek Kehidupan Rumah Tangga Indonesia (SAKERTI) 2000 dan 2007”, dipublikasikan di *SMERU Newsletter* 2012. Studi independennya pun telah dipublikasikan dalam *IRSA Book Series* No.18 2020, dengan judul “Impact Evaluation of Indonesia’s National Health Insurance: Data Analysis of the Indonesia Family Life Survey 2007 and 2014”. Felix banyak melakukan riset di bidang pembangunan ekonomi, evaluasi dampak, kesehatan, lingkungan dan energi. *e-mail*: felixwisnuhandoyo@gmail.com.

Maxensius Tri Sambodo yang akrab disapa Max adalah Ahli Peneliti Utama di Pusat Penelitian Ekonomi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Setelah menamatkan pendidikan S-1 di jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, Universitas Padjadjaran tahun 1999, Max melanjutkan studi S-2 di Asia Pacific School of Economics and Government Australian National University (ANU) dan lulus pada 2005. Pendidikan S-3 diselesaikannya di National Graduate Institute for Policy Studies (GRIPS), Jepang, dan mendapatkan gelar Ph.D. dalam Social Systems Analysis pada 2012, dengan disertasi berjudul “Mathematical Modelling Analyses for Investigating the Future Expansion of the Electric Power System in Indonesia”. Saat ini, Max juga aktif sebagai tenaga pengajar di Program Pascasarjana Ilmu Politik Universitas Nasional dan di Program Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada. Max juga pernah menjadi *visiting fellow* di Institute of Southeast Asian Studies (ISEAS) Singapura pada Januari 2014–Juli 2015. Max banyak melakukan riset dalam bidang energi, sumber daya alam, dan lingkungan. Publikasinya yang cukup penting di

Buku ini tidak diperjualbelikan.

antaranya buku *From Darkness to Light: Energy Security Assessment in Indonesia's Power Sector* diterbitkan oleh ISEAS dan artikel berjudul "The State of Energy Poverty in Indonesia and its Impact on Welfare" terbit di *jurnal Energy Policy*, (2019). Max dapat dihubungi di maxensius.tri.sambodo@lipi.go.id.

Nur Firdaus adalah peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI). Setelah menyelesaikan pendidikan S-1 Ilmu Administrasi Niaga (Keuangan) di Universitas Indonesia tahun 2012, Nur Firdaus melanjutkan S-2 di Monash University, Australia dengan bidang studi *Banking and Finance* dan lulus pada 2018. Di P2E-LIPI, Nur Firdaus pernah menjabat sebagai manajer *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan (JEP)*. Beberapa kajian telah dilakukan di bidang keuangan dan perbankan, UMKM, dan kewirausahaan. Nur Firdaus memiliki ketertarikan pada isu *sustainable finance* dalam kaitannya dengan pembangunan berkelanjutan, termasuk transisi ekonomi rendah karbon. *e-mail*: nurf004@lipi.go.id.

Pihri Buhaerah yang akrab disapa Pihri merupakan Peneliti di Pusat Penelitian Ekonomi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Pihri menamatkan pendidikan S-1 di jurusan Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan, Universitas Padjadjaran, pada 2003. Setelah itu, Pihri melanjutkan studi S-2 di Crawford School of Public Policy, the Australian National University (ANU), dalam program International and Development Economic (IDEC) dan lulus pada 2012. Selain menjadi peneliti, Pihri juga pernah menjadi staf pengajar di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Padjadjaran (Unpad), Universitas Islam Azzahra, dan Universitas Persada Indonesia YAI (UPI YAI). Pihri juga pernah berkolaborasi dengan lembaga penelitian lainnya, seperti PT.LAPI ITB, Perkumpulan Prakarsa, dan International NGO Forum on Indonesian Development (INFID). Saat ini, Pihri juga tercatat sebagai *research associate* di The Indonesian Institute (TII) dan PT.Cipta Bangun Sinergi. Selain itu, Pihri juga aktif menulis artikel ilmiah dan populer dan beberapa di antaranya telah dipublikasikan dalam bentuk jurnal, buku, dan kolom opini di media cetak dan elektronik seperti *Kompas*, *Media Indonesia*, *Kontan*, *Bisnis Indonesia*, dan *Geotimes*. Pihri dapat dihubungi di pihri@lipi.go.id atau pihri.buhaerah@gmail.com.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

Ragil Yoga Edi atau biasa disapa Yoga merupakan Ahli Peneliti Muda pada Pusat Penelitian Ekonomi-Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (P2E-LIPI). Peneliti yang satu ini menyelesaikan pendidikan sarjana (S-1) di Fakultas Hukum Universitas Padjadjaran Bandung tahun 1999 pada program kekhususan Hukum Transnasional dan Diplomatik. Ia melanjutkan studi magister (S-2) di *University of Technology Sydney*, dengan gelar *Master of Laws in Intellectual and Industrial Property* pada 2008. Debutnya sebagai peneliti telah dimulai sebelum bergabung dengan LIPI, yakni pada 2000–2001 saat bergabung dengan *Indonesia Corruption Watch (ICW)* sebagai tim peneliti *Judicial Corruption*. Buku hasil penelitian tersebut diterbitkan oleh ICW berjudul *Menyingkap Tabir Mafia Peradilan*. Sejak 1999–2004 ia juga aktif sebagai investigator di Komite Nasional Keselamatan Transportasi (KNKT) yang membuatnya lekat dengan paradigma riset terapan yang bersifat multidisiplin, khususnya relasi antara hukum dan teknologi. Kariernya di LIPI dimulai pada 2001 saat ia ditempatkan di Pusat Inovasi sebagai manajer kekayaan intelektual dan sebagai Plt. Kepala Pusat Inovasi pada 2018. Berbagai pelatihan teknis, seminar, penelitian, menjadi trainer dan pembicara serta berbagai aktivitas di bidang pengelolaan kekayaan intelektual, baik di dalam maupun luar negeri, telah digelutinya. Beberapa tulisan bersama Tim Kementerian RISTEK telah diterbitkan antara lain tentang lembaga intermediasi dan Sentra KI. Ketertarikannya pada bidang ekonomi mendorongnya untuk mengambil studi program doktoral (S-3) ilmu ekonomi di Universitas Trisakti dengan konsentrasi Manajemen Strategik. Ia bergabung dengan Pusat Penelitian Ekonomi LIPI pada 2019 dan bidang kepakaran yang digelutinya saat ini adalah kewirausahaan dan UMKM serta aktif mengkaji relasi antara hukum dan ekonomi. *e-mail*: ragilyogaedi@gmail.com.

Syarif Hidayat menempuh jenjang pendidikan Strata Satu (S-1) yang diselesaikan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Nasional, (1989) dan program *Master Leading to PhD* dalam bidang *Local Politic*, pada the Department of Asian Studies, Flinders University, South Australia. Sejak tahun 1990 sampai sekarang, ia bekerja sebagai Peneliti di Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia (LIPI). Pada 26 Juli 2018, ia dikukuhkan sebagai Profesor Riset dalam bidang Desentralisasi dan Otonomi Daerah. Syarif Hidayat juga aktif di beberapa lembaga penelitian dalam dan luar negeri, misalnya *Visiting Research Fellow* pada the Wood-

row Wilson Centre, Washington D.C., USA (2000–2001); *Senior Researcher on Decentralisation* pada Japan International Cooperation Agency (JICA) (2002–2004); *Visiting Research Fellow* pada Royal Institute of Linguistics and Anthropology (KITLV), Leiden, Belanda (2004–2006); Anggota *Advisory Board* pada Lembaga Penelitian SMERU (2004–sekarang); dan Anggota Tim Ahli Indeks Demokrasi Indonesia (IDI) pada United Nations Development Programme (UNDP) (2007–2017). Syarif Hidayat juga aktif mengajar di beberapa universitas, antara lain, sebagai dosen pada Sekolah Pascasarjana Universitas Nasional (2002–sekarang). Karyanya yang telah dipublikasikan dalam bentuk buku adalah “Hidden Autonomy: Understanding the Nature of Indonesian Decentralisation on a day-to-day Basis”, dalam *Regionalism in Post-Suharto Indonesia*; “Shadow State: Business and Politics in Banten Province” dalam *Renegotiating Boundaries: Local Politics in Post-New Order Indonesia*; *Reformasi Setengah Matang*; dan *Metodologi Penelitian Bidang Ilmu Pengetahuan Sosial Bagi Peneliti Pemula*. Alamat e-mail: hidayat_syarif@hotmail.com.

Tuti Ermawati merupakan ahli peneliti madya di Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) LIPI. Ia menamatkan S-1 dari Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan (IESP) FE Universitas Sebelas Maret (UNS) pada tahun 2002, S-2 Pascasarjana Ilmu Ekonomi Universitas Indonesia (UI) pada 2009, dan sejak tahun 2019 kuliah di Program Doktor Ilmu Kesejahteraan Sosial FISIP Universitas Indonesia (UI). Tuti Ermawati juga pernah mengajar di Sekolah Tinggi Akuntansi Negara (STAN) pada 2016, dan di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik (FISIP) UI pada 2017. Pada 2017, ia menjadi Manajer Jurnal di *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan* (JEP) LIPI. Tuti Ermawati banyak terlibat di beberapa penelitian yang terkait dengan kebijakan publik, pembiayaan mikro, dan UMKM. Beberapa artikelnya dapat ditemui dalam buku bunga rampai yang ditulis bersama dengan tim peneliti P2E LIPI lainnya yang diterbitkan oleh LIPI Press dan menjadi *best seller*, antara lain *Komersialisasi Kredit Usaha Rakyat (KUR) dalam Pemberdayaan UMKM*, serta *Penguatan Peran Program Kredit Mikro dalam Mendorong Pembangunan UMKM Sektor Pertanian*. e-mail: tuti_ermawati@yahoo.com.

Buku ini tidak diperjualbelikan.

DISKURSUS KEBIJAKAN PEMBANGUNAN

Dalam kondisi Wabah Covid-19 yang masih kita hadapi, diperlukan cara pandang yang semakin holistik dan integratif dalam mencermati setiap persoalan ekonomi. Kegagalan dalam mencermati akar persoalan ekonomi sangat berpotensi membawa perekonomian dalam situasi resesi yang berkepanjangan. Dalam situasi ketidakpastian yang tinggi dan masalah informasi asimetris, kendala terbesar yang dihadapi setiap pembuat kebijakan adalah besarnya risiko kegagalan dalam memformulasikan resep kebijakan yang sesuai (*government failure*).

Permasalahan akan semakin kompleks bila termanifestasikan pada kegagalan pembuat kebijakan di tingkat korporasi. Buku ini dapat memberikan inspirasi bagi para pembaca dan juga pengambil kebijakan dalam melakukan penataan pembangunan di era '*new normal*'.

Selamat membaca!



Diterbitkan oleh:

LIPI Press, anggota Ikapi
Gedung PDDI LIPI Lt. 6
Jln. Jend. Gatot Subroto 10, Jakarta Selatan 12710
Telp.: (021) 573 3465 | Whatsapp 0812 2228 485
E-mail: press@mail.lipi.go.id
Website: lipipress.lipi.go.id | penerbit.lipi.go.id

DOI 10.14203/press.261



ISBN 978-602-496-197-8



9 786024 961978