UNIVERSITAS
GADJAH MADA

Analisis Biaya Manfaat untuk Evaluasi Kebijakan

Gumilang Aryo Sahadewo
Fakultas Ekonomika dan Bisnis
Universitas Gadjah Mada

16 April 2020
Diskusi Daring Pusat Studi Hukum dan Kebijakan Indonesia

Outline

Paradigma Penyusunan Kebijakan

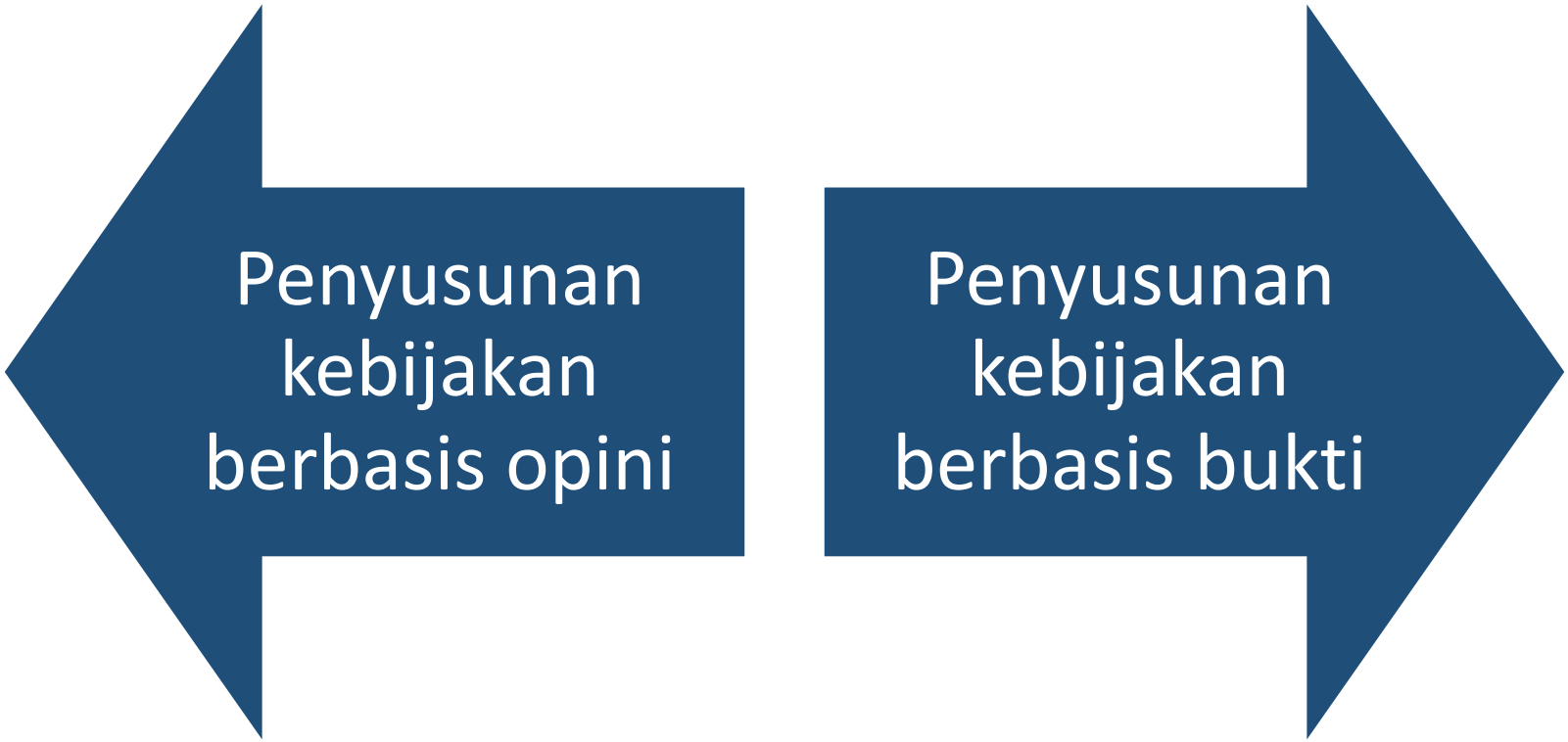
Analisis Biaya Manfaat

Konsepsi ABM untuk RUU CK

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

Paradigma Penyusunan Kebijakan

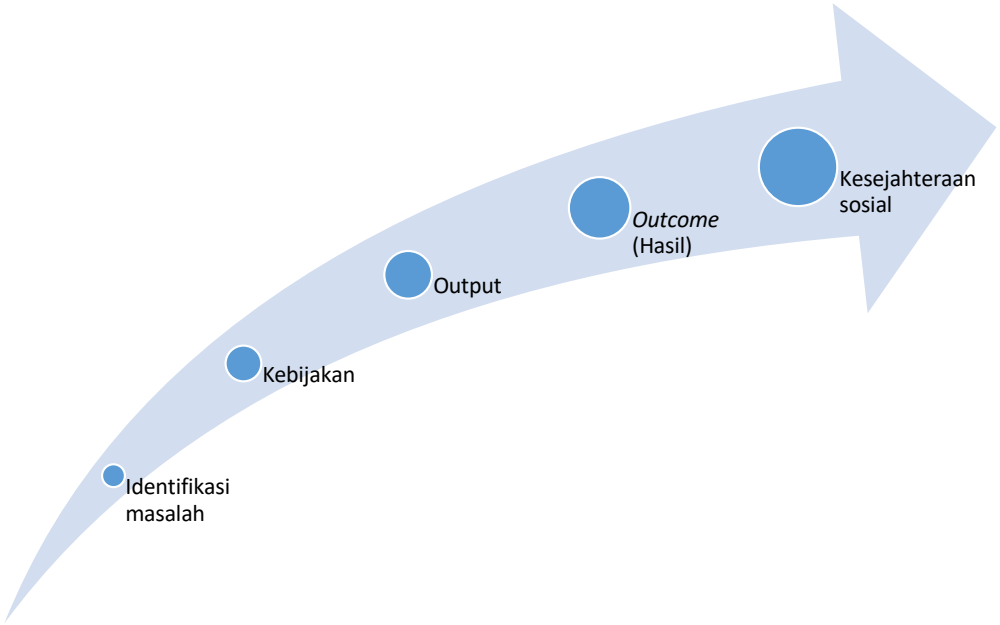
Paradigma penyusunan kebijakan



Kerangka evaluasi dampak kebijakan

Kebijakan bertujuan untuk mengoptimalkan kesejahteraan sosial dan kunci dari kebijakan yang efektif:

1. Mengidentifikasi dengan tepat permasalahannya (*needs assessment*)
2. Mengidentifikasi alternatif kebijakan yang mengatasi permasalahannya
3. Mengevaluasi dampak kebijakan tersebut
4. Perhitungan analisis biaya manfaat dan efektifitas biaya

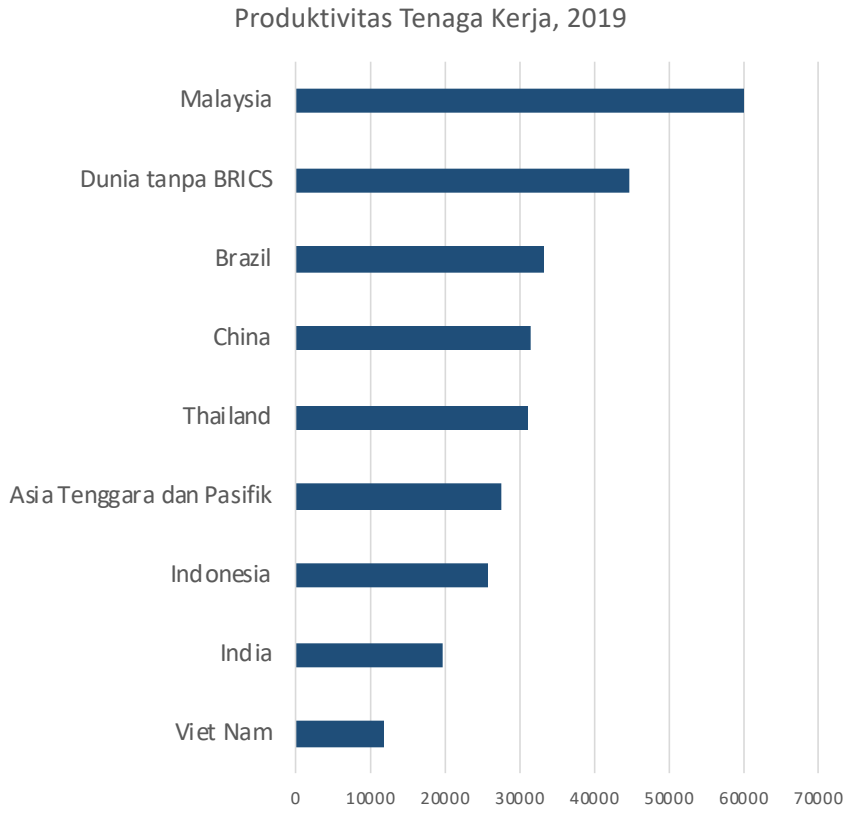


Catatan RUU CK 1: Apakah NA RUU CK telah identifikasi masalah dengan tepat?

- NA RUU CK telah identifikasi masalah korupsi tinggi, indeks kemudahan berbisnis yang buruk, indeks kebersaingan global yang rendah, dan investasi yang relatif lebih rendah

- Sayangnya, NA RUU CK gagal mengidentifikasi akar permasalahan yaitu aspek kelembagaan dan sistem insentif di sektor publik (Pradiptyo, 2020).

- NA RUU CK juga belum mengidentifikasi isu rendahnya produktivitas karena keterampilan tenaga kerja dan *skills mismatch* (di Gropello, 2011; Allen, 2016)

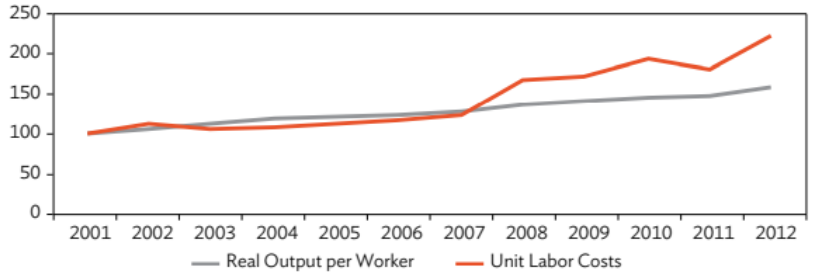


Sumber: diolah dari ILO Statistics (2020)

Catatan RUU CK 2: Apakah investasi pasti berujung pada penciptaan pekerjaan?

- Asumsi:
  - Investasi berkualitas tinggi
  - Keterampilan tenaga kerja sesuai dengan kebutuhan industri
- Isunya belum tentu di investasi, tetapi di produktivitas tenaga kerja
- Peningkatan upah lebih tinggi dibandingkan peningkatan produktivitas tenaga kerja Indonesia

Figure 3.8: Index of Real Output per Worker and Unit Labor Costs, L&M Manufacturing, 2000–2013 (2000–2002=100)[a]



Sumber: ADB (2018)

Catatan RUU CK 3: Apakah cukup *outcome* penciptaan pekerjaan?

- Penciptaan pekerjaan tidak menjamin bahwa setiap pekerjaan yang diciptakan berkualitas

- Amerika Serikat berhasil menciptakan pekerjaan dalam jumlah besar sejak krisis global 2008
  - penciptaan pekerjaan berkualitas rendah lebih besar dibandingkan penciptaan pekerjaan berkualitas tinggi (JQI, 2020)

- Di Indonesia, 1 dari tiga pekerja menerima upah rendah dan hampir 1 dari 2 pekerja menerima upah di bawah upah minimum (ILO, 2015)

- Kualitas pekerjaan di Indonesia relatif lebih rendah dibandingkan negara dalam laporan OECD Jobs Strategy (OECD, 2018)

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

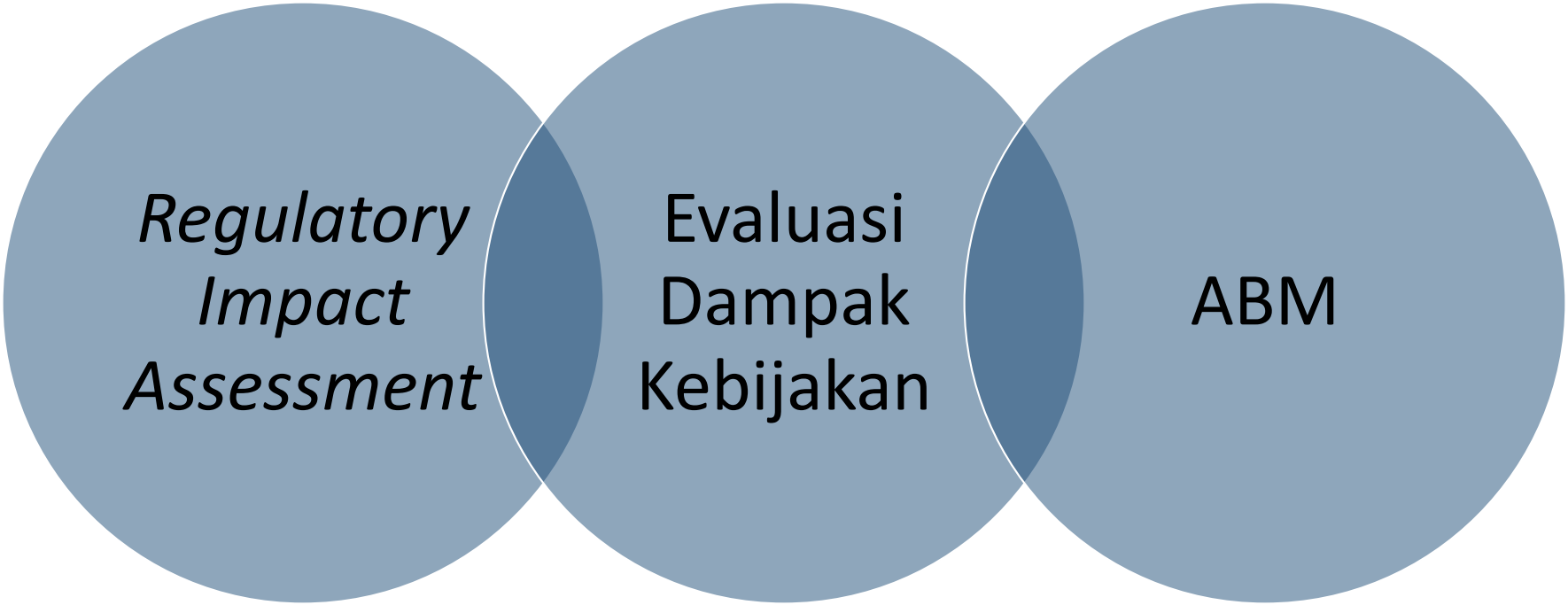
Analisis Biaya dan Manfaat

Analisis Biaya dan Manfaat

- ABM adalah metode untuk mengevaluasi suatu program atau kebijakan dengan membandingkan perubahan manfaat sosial untuk masyarakat dengan biaya sosialnya

- Referensi: WHO (2011), Boardman dkk. (1996), Boardman (2015)

ABM adalah analisis komplemen dan tidak berdiri sendiri



ABM dalam penyusunan kebijakan

- Perumus kebijakan perlu melakukan ABM untuk regulasi yang akan dibahas

- ABM dengan perhitungan kasar lebih baik dibandingkan tanpa ABM. Mengapa? (Treasury of NZ, 2015)
  - ABM mengorganisasi informasi secara logis dan metodis
  - ABM mengurangi ketidakpastian dalam estimasi manfaat dan biaya
  - ABM mengurangi kecenderungan perumusan kebijakan menggunakan intuisi atau ideologi

Manfaat dari suatu kebijakan

- Manfaat dari suatu kebijakan adalah penjumlahan *willingness to pay* (WTP) dari penerima manfaat.

- Contoh: WTP individu untuk sebuah vaksin yang dibutuhkan

Biaya dari suatu kebijakan

biaya sumberdaya untuk kepatuhan program	• biaya untuk penerapan suatu program yang ditanggung sektor rumah tangga dan perusahaan
biaya penerapan kebijakan oleh pemerintah	• biaya monitoring, administratif, dan penegakan hukum • tidak termasuk pembayaran transfer *(double counting)*
hilangnya kesejahteraan sosial	• dalam teori ekonomi adalah turunnya surplus konsumen dan produsen
biaya transisi	• nilai sumberdaya yang tidak digunakan karena kebijakan dan biaya realokasi sumberdaya
biaya tidak langsung	• produktivitas, inovasi, penurunan investasi

Sumber: Anna Alberini (n.d.)

Manfaat dan Biaya Sosial

- Manfaat sosial antara lain:
  - pertumbuhan ekonomi
  - penciptaan lapangan kerja
  - peningkatan produktifitas tenaga kerja
  - peningkatan penerimaan pajak
  - peningkatan penyediaan barang publik
- Biaya sosial antara lain:
  - eksternalitas negatif seperti polusi
  - kerusakan lingkungan
  - pengangguran
  - penggunaan barang publik
  - ketimpangan pendapatan

Prinsip analisis biaya dan manfaat

- Penerapan suatu kebijakan akan mempengaruhi utilitas agen ekonomi

- Utilitas agen ekonomi:
  - rumah tangga: keinginan untuk membayar (*willingness to pay*)
  - perusahaan: keuntungan

- Pemerintahan bisa menerapkan suatu kebijakan jika perubahan utilitas neto atau manfaat neto adalah positif

Analisis keuangan vs ABM

- Analisis keuangan menghitung penerimaan relatif terhadap biaya produksi suatu barang dan jasa

- Di sisi lain, ABM memperhatikan:
  - nilai barang dan jasa untuk rumah tangga
  - biaya selain yang dibayarkan untuk faktor produksi

- ABM juga perlu memperhitungkan eksternalitas yang dialami oleh pihak yang tidak melakukan transaksi

Keterbatasan Analisis Biaya Manfaat

- Ketidakakuratan mengidentifikasi manfaat dan biaya karena ABM termasuk *forecasting*
- Kompleksitas kuantifikasi manfaat dan biaya yang tidak berwujud sehingga penilaian subjektif
- Hasil ABM sensitif terhadap asumsi perhitungan manfaat dan biaya (Moore, 1995)
- ABM mengabaikan aspek redistribusional

Studi Kasus: Analisis ABM regulasi label gambar peringatan merokok (Chaloupka dkk., 2014)

- Manfaat Sosial
  - Peningkatan produktivitas karena kesehatan membaik
  - Berkurangnya eksposur rokok terhadap perokok pasif
  - Berkurangnya ibu yang merokok saat hamil
  - Penurunan biaya sistem kesehatan akibat merokok

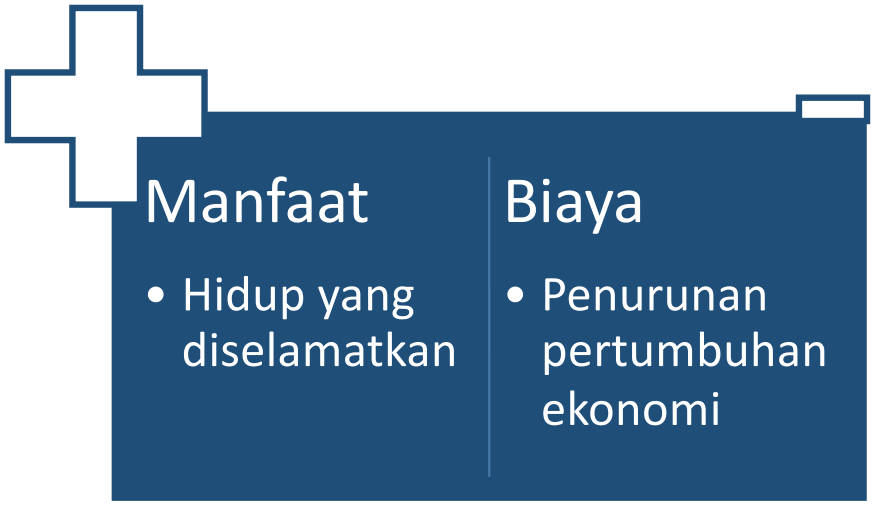
- Biaya Sosial
  - Biaya penerapan label gambar peringatan
  - Biaya administrasi dan penegakan regulasi
  - turunnya surplus konsumen?

- Manfaat penerapan regulasi *lebih besar* dari biaya sosial

Studi Kasus: ABM dari *social distancing* untuk mencegah penyebaran Covid-19

- Penerapan kebijakan *social distancing* memberikan manfaat netto yang positif (Greenstone dan Nigam, 2020; Thunstorm dkk., 2020)

- Correija, Luck, dan Verner (2020) menemukan bahwa intervensi kesehatan masyarakat yang lebih awal dan lebih lama berasosiasi dengan pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi pasca pandemi flu Spanyol



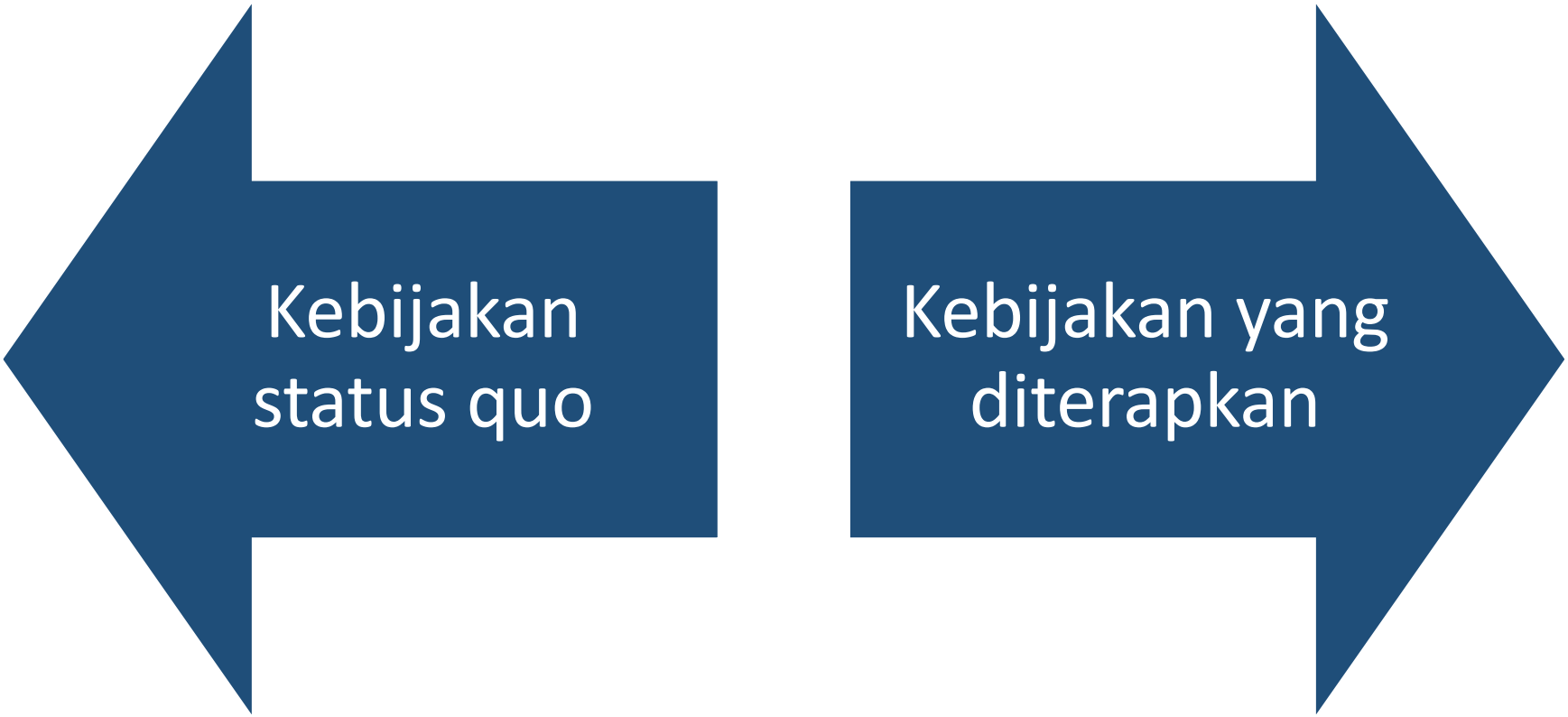
UNIVERSITAS
GADJAH MADA

Langkah Teknis ABM

Langkah-langkah ABM (Boardman dkk., 1996)

1. Identifikasi alternatif kebijakan untuk perbandingan
2. Identifikasi agen ekonomi yang terlibat dan yang efeknya akan diukur
3. Identifikasi konsekuensi dari penerapan kebijakan dan indikator untuk mengukurnya
4. Estimasi konsekuensi penerapan kebijakan secara kuantitatif selama periode kebijakan berdampak
5. Monetisasi konsekuensi penerapan kebijakan
6. Perhitungan *net present value* (NPV)
7. Analisis sensitifitas untuk parameter yang nilainya belum pasti
8. Penyusunan rekomendasi

Identifikasi alternatif kebijakan untuk perbandingan



Identifikasi agen ekonomi yang terlibat

- Penyusun kebijakan perlu mengidentifikasi *gainers* dan *losers* dari penerapan suatu kebijakan

- Tiga catatan penting dalam penentuan *gainers* dan *losers*:
  1. setiap agen ekonomi yang terdampak oleh kebijakan harus diidentifikasi dalam ABM
  2. manfaat dan biaya terbatas untuk agen ekonomi dalam suatu negara
  3. mempertimbangkan preferensi dari generasi masa depan → penilaian melalui WTP generasi saat ini, namun bagaimana jika kita myopia?

Identifikasi konsekuensi dari penerapan kebijakan dan indikator pengukuran

- Penyusun kebijakan perlu mengidentifikasi semua dampak dari penerapan suatu kebijakan

- Untuk setiap dampak, penyusun kebijakan perlu menetapkan suatu indikator
  - peningkatan produktivitas
  - jumlah jam kerja yang dihasilkan
  - jumlah kematian yang dihindarkan

- Apakah konsekuensi terhadap barang yang tidak dipasarkan seperti keanekaragaman hayati diukur?

Estimasi konsekuensi penerapan kebijakan secara kuantitatif

- Dampak kebijakan terhadap perilaku agen ekonomi perlu dikuantifikasikan

- Identifikasi pengaruh kebijakan terhadap perilaku agen ekonomi paling tidak perlu dilakukan, walaupun kuantifikasinya sulit dilakukan

- *ABM* adalah *forecasting*
  - bergantung pada informasi yang tersedia
  - bergantung pada parameter yang tidak pasti nilainya
  - berpotensi gagal identifikasi perubahan perilaku

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

Konsepsi ABM untuk RUU CK

RUU CK: Identifikasi alternatif kebijakan

Catatan RUU CK 4: Apakah alternatif paket kebijakan yang dipertimbangkan selain paket kebijakan di RUU CK?

- Untuk mencapai suatu *outcome*, pemerintah bisa mempertimbangkan berbagai alternatif kebijakan

- Apakah alternatif kebijakan yang dipertimbangkan pemerintah untuk menciptakan pekerjaan selain kebijakan simplifikasi dan harmonisasi regulasi dan perizinan?

- Publik dan akademisi perlu dilibatkan dalam pemetaan alternatif kebijakan dan evaluasi masing-masing alternatif kebijakan.

- Sebagai contoh, mengapa tidak dipertimbangkan kebijakan:
  - perbaikan kelembagaan
  - reformasi sistem insentif sektor publik
  - peningkatan produktivitas

RUU CK: Siapakah *gainers* dan *losers*

- Kebijakan dengan berskala RUU CK akan mempengaruhi hampir setiap agen ekonomi di Indonesia

- Sektor rumah tangga yang menyediakan tenaga kerja
  - Apakah paket kebijakan ketenagakerjaan di RUU CK berdampak pada penciptaan pekerjaan dan peningkatan kualitas pekerjaan?

- Sektor perusahaan
  - Apakah paket kebijakan di RUU CK meningkatkan kemudahan berbisnis, mengurangi biaya transaksi dan produksi, hingga meningkatkan produktivitas?

- Masyarakat
  - Pengaruh eksternalitas dari penerapan kebijakan baik eksternalitas positif maupun negatif

Identifikasi konsekuensi dari penerapan kebijakan dan indikator pengukuran: Manfaat

- Pertumbuhan ekonomi karena merefleksikan pertumbuhan output perekonomian karena penciptaan kerja.
- Manfaat lain (Robalino dan Walker ,2017)
  - Eksternalitas sosial positif dari penciptaan kerja
  - Eksternalitas positif dari *knowledge spillovers*
- Lihat juga Bartik (2012
- Kuncinya adalah evaluasi dampak kebijakan RUU CK terhadap *outcomes* di atas

Catatan RUU CK 5: Bagaimanakah kerangka evaluasi dampak RUU CK?

- Kunci evaluasi dampak suatu kebijakan adalah identifikasi kontrafaktual
- Kontrafaktual adalah *outcome* seandainya kebijakan tidak diterapkan (Gertler dkk., 2016)
- Apakah alternatif kebijakan lain berpotensi memiliki dampak yang lebih besar?
- NA RUU CK tidak menjelaskan kerangka untuk evaluasi dampak

Identifikasi konsekuensi dari penerapan kebijakan dan indikator pengukuran: Biaya

- *Opportunity cost of labor* (Robalino dan Walker ,2017)
  - Penyesuaian untuk pasar tenaga kerja di negara berkembang dengan karakterisasi *underemployment*

- Biaya penerapan kebijakan oleh pemerintah
  - biaya koordinasi, monitoring, administratif, dan penegakan hukum untuk harmonisasi berbagai peraturan

- Biaya tidak langsung
  - Biaya konflik
  - Biaya kerusakan lingkungan

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

Penutup

Penutup

- Fokus sumberdaya pemerintahan selayaknya pada pencegahan penyebaran Covid-19 dan penghentian pandemi

- Jika pandemi telah usai, fokus sumberdaya pemerintahan untuk pemulihan ekonomi

- Saat ini justru waktu yang baik untuk menelaah RUU CK dan NA RUU CK untuk:
  - pemetaan pemangku kepentingan termasuk elemen masyarakat dan akademisi dan diskusi terbuka
  - mengidentifikasi alternatif kebijakan
  - mengidentifikasi asumsi-asumsi untuk setiap kebijakan
  - melakukan berbagai analisis untuk evaluasi kebijakan seperti RIA, CBA

UNIVERSITAS
GADJAH MADA

Terima kasih

LOCALLY ROOTED, GLOBALLY RESPECTED

ugm.ac.id