

# Menyiasati Unintended Consequences dalam Kebijakan Publik

12/12/2024



Oleh: Rifky Pratama Wicaksono, Penelaah Teknis Kebijakan pada AKN I BPK

Setiap kebijakan publik seringkali memiliki tujuan jelas, namun dampaknya tidak selalu sesuai harapan. Fenomena ini dikenal sebagai *unintended consequences*, yang pertama kali diperkenalkan oleh **Robert K. Merton** pada 1936 sebagai *unanticipated consequences*. Meski merupakan sebuah kondisi yang tak diinginkan, kondisi ini kerap muncul sebagai hasil dari berbagai faktor kompleks yang mengiringi proses penyusunan kebijakan publik.

*Unintended consequences* timbul bukan semata-mata karena tidak terprediksi, namun bisa jadi sebenarnya dampak itu sudah diperhitungkan namun diabaikan karena sejumlah kondisi, seperti **tekanan politis, konservatisme, dan karakter pengambil kebijakan**. Frank de Zwart menganggap bahwa istilah "*unintended, but not unanticipated consequences*" lebih sesuai, sebab pembuat kebijakan dianggap memiliki kapasitas untuk menakar dan seharusnya bisa mengantisipasi berbagai konsekuensi dari keputusan yang diambil, baik positif maupun negatif.

Meskipun tidak sepenuhnya terhindarkan, *unintended consequences* dapat membawa kerugian jika tak ditangani dengan cermat—merugikan kelompok rentan, memperumit persoalan yang ada, bahkan menimbulkan masalah baru. Kebijakan publik pun kini menghadapi tantangan besar di era VUCA (*Volatility, Uncertainty, Complexity, Ambiguity*). Dalam konteks ini, sulit untuk memprediksi bagaimana setiap unsur akan bereaksi dalam situasi dinamis yang melibatkan aspek sosial, ekonomi, hingga budaya. Kompleksitas ini membuat kebijakan sangat rentan terhadap *unintended consequences*.

Sebagai contoh, sejumlah pasal dalam **UU No. 1 Tahun 2024** tentang Perubahan Kedua atas UU No. 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (ITE) bertujuan untuk mencegah ujaran kebencian dan fitnah siber. Namun, keberadaannya justru menimbulkan keresahan. Banyak yang menganggapnya multitafsir antara penyampaian kritik dan pencemaran nama baik. Akibatnya, **banyak orang dituntut dalam satu dekade terakhir**, dan ironisnya, sebagian adalah korban kriminalisasi.

Asumsi yang tidak tepat juga dapat memicu timbulnya konsekuensi tak terduga dalam kebijakan publik. Keputusan yang dihasilkan oleh pembuat kebijakan umumnya didasarkan pada perkiraan reaksi masyarakat terhadap kebijakan yang akan diberlakukan. Namun, jika tidak dapat mengukur dengan benar, maka asumsi yang dihasilkan berisiko meleset, yang pada gilirannya dapat menyebabkan kebijakan tidak efektif.

Misalkan, wacana perubahan **kebijakan subsidi BBM menjadi Bantuan Langsung Tunai (BLT)** bertujuan untuk memastikan bantuan yang lebih tepat sasaran bagi kelompok masyarakat miskin. Namun, rendahnya tingkat pendidikan serta maraknya judi *online* berpotensi membuat bantuan disalahgunakan. Di sisi lain, seiring dengan meningkatnya biaya hidup, penghapusan subsidi BBM berisiko menimbulkan sentimen negatif bagi kelompok **kelas menengah rentan yang jumlahnya kian bertambah**, menciptakan ketidakpuasan di masyarakat.

Kurang intensifnya pemanfaatan data dan informasi, serta keterbatasan kapasitas sumber daya manusia juga menjadi tantangan tersendiri dalam menghasilkan kebijakan berbasis bukti (*evidence-based policy*). Data yang tersedia seringkali memiliki akses terbatas, kurang mutakhir. Pengelolaannya yang berbeda antar lembaga, menyebabkan data berpotensi bias. Kondisi ini menghambat pemerintah dalam mencapai target yang ditetapkan.

Hasil pemeriksaan kinerja BPK atas upaya pemerintah daerah untuk menanggulangi kemiskinan TA 2021 menemukan bahwa 32 dari 34 pemerintah provinsi belum sepenuhnya menggunakan data kependudukan yang akurat dan relevan dalam merancang kebijakan penanggulangan kemiskinan beserta mitigasi risikonya. Alhasil, program yang dilaksanakan berpotensi tidak tepat sasaran, tidak terarah, dan tidak padu, menghambat upaya penanggulangan kemiskinan di tingkat nasional.

Proses formulasi kebijakan yang memakan waktu juga berpotensi menimbulkan *time lag*, yakni jeda antara perumusan kebijakan dengan penerapannya serta dampak yang dihasilkan. Ketika kondisi ini terjadi, pembuat kebijakan kehilangan momentum untuk menyelesaikan masalah yang ada. Kebijakan yang berhasil diformulasi pun boleh jadi tidak relevan karena permasalahan telah menjadi lebih rumit dan menimbulkan efek domino. Dampak tak termaksud pun menjadi semakin tak terelakkan.

Melihat kondisi di atas, lantas bagaimana seharusnya *unintended consequences* disikapi?

Pertama, perlu dilakukan identifikasi aktor kebijakan, baik di dalam dan luar pemerintah, untuk memperoleh pemahaman yang lebih baik tentang posisi, kepentingan, dan sikap pemangku kepentingan. Lebih lanjut, siklus kebijakan yang erat dengan bukti empiris, administrasi publik, dan politik menuntut pembuat kebijakan untuk mampu mencari titik temu antara ketiganya. Dengan begitu, pembuat kebijakan dapat memvisualisasi konflik potensial antaraktor serta merancang strategi negosiasi dan kolaborasi yang efektif sejak tahap *agenda setting*.

Penting juga untuk menghindari empat jenis bias kebijakan: *elite bias*, *power bias*, *interest bias*, dan *purpose bias*. Keputusan pada tingkat atas dapat dipengaruhi oleh bias ini, padahal kepentingan tertentu tidak selalu mewakili kepentingan umum dan bisa saja keliru. Karena itu, pembuat kebijakan perlu fokus pada nilai dan tujuan, menggali akar masalah, bersikap objektif, dan menjalin pola komunikasi yang baik.

Partisipasi publik melalui audiensi hingga lokakarya juga akan membantu seluruh *stakeholder* berkomunikasi dan berdiskusi dalam rangka menjembatani alur pikir. Peran integral masyarakat menuntut aktor kebijakan menjadi lebih fleksibel dan responsif dalam beragam situasi. Hal ini menjadikan kebijakan lebih relevan dengan kondisi riil, adaptif terhadap perubahan, inklusif di seluruh lapisan, dan diharapkan dapat mengatasi dan mengantisipasi masalah.

Untuk mewujudkan itu semua, peran analisis kebijakan dalam menyajikan rekomendasi kebijakan menjadi krusial melalui berbagai hasil kerja, seperti *policy memo*, *policy brief*, hingga *policy paper*, serta mengadvokasinya secara *bottom-up* hingga level pengambil keputusan. Namun, analisis kebijakan **tidak cukup hanya fokus pada *policy content*, namun juga pada *policy actors* dan *policy environment***. Oleh sebab itu, kemampuan melihat masalah secara multidimensional diperlukan agar dapat memberi hasil kerja yang tidak hanya berbasis bukti, namun juga substansial dan tajam.

Tidak bisa dinafikan, *unintended consequences* adalah “kejutan” dari kebijakan dalam situasi yang tidak pasti. Pembuat kebijakan harus mempertimbangkan berbagai risiko dan dampak yang mungkin timbul, sebab jika salah langkah dapat merugikan masyarakat dan menghambat pencapaian tujuan negara. *Political will* menjadi esensial, agar risiko dan dampak tidak hanya ditimbang, namun juga dimitigasi agar pencapaian tujuan tetap terkawal.

Dengan menerapkan proses penyusunan kebijakan yang berorientasi pada nilai, mengadopsi pendekatan yang *agile* dan evaluatif, serta melibatkan semua unsur dalam siklus kebijakan, pembuat kebijakan dapat mengurangi potensi dampak tidak termaksud secara holistik, menghasilkan kebijakan yang lebih efektif, berkelanjutan, dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.