

EKONOMI PUBLIK

Siti Rohima



EKONOMI PUBLIK

**Sanksi pelanggaran Pasal 72
Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002
Tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 12 Tahun 1997
Pasal 44 Tentang Hak Cipta**

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait, sebagaimana dimaksud ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp.500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah)

EKONOMI PUBLIK

Siti Rohima



EKONOMI PUBLIK

Siti Rohima

UPT. Penerbit dan Percetakan

Universitas Sriwijaya 2020

Kampus Unsri Palembang

Jalan Srijaya Negara, Bukit Besar Palembang 30139

Telp. 0711-360969

email : unsri.press@yahoo.com, penerbitunsri@gmail.com

website : www.unsri.unsripress.ac.id

Anggota APPTI No. 026/KTA/APPTI/X/2015

Anggota IKAPI No. 001/SMS/2009

Setting & Lay Out Isi : Maryati, A.Md

Cetakan Pertama, April 2020

188 halaman : 24 x 16 cm

Hak cipta dilindungi undang-undang.

Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dalam bentuk apapun, baik secara elektronik maupun mekanik, termasuk memfotokopi, merekam, atau dengan menggunakan sistem penyimpanan lainnya, tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Hak Terbit Pada Unsri Press

ISBN : 978 - 979 - 587 – 864 - 3

KATA PENGANTAR

Dengan menyebut nama Allah SWT yang Maha Pengasih lagi Maha Panyayang, Kami panjatkan puja dan puji syukur atas kehadiran-Nya, yang telah melimpahkan rahmat, hidayah, dan inayah-Nya kepada kami, sehingga kami dapat menyelesaikan buku ajar yang berkaitan dengan EKONOMI PUBLIK.

Dalam buku ini ditampilkan beberapa teori dan konsep tentang ekonomi Publik, Barang Publik dan Swasta, Kegagalan Pasar. Diuraikan juga pembahasan mengenai Peranan Pemerintah, Penentuan Harga Publik dan Pajaknya.

Kami menyadari sepenuhnya bahwa masih ada kekurangan baik dari segi susunan kalimat maupun tata bahasanya. Oleh karena itu dimohonkan kritik dan saran guna perbaikan yang akan datang.

Palembang, Maret 2020

Penyusun

DAFTAR ISI

BAB I KONSEP DASAR EKONOMI PUBLIK

1.1	Pendahuluan	1
1.2	Peranan Pemerintah	3
1.2.1.	Peranan Alokasi	5
1.2.2	Peranan Distribusi.....	7
1.2.3	Peranan Stabilisasi	12
	Latihan Soal	18

BAB II KEGAGALAN MEKANISME PASAR

2.1	Pendahuluan.....	19
2.2	Efisiensi Ekonomi dan Mekanisme Pasar Kompetitif	20
2.3	Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Mekanisme Pasar	21
2.3.1	Adanya barang Publik	22
2.3.2	Adanya Eksternalitas.....	22
2.3.3	Adanya Ketidaksempurnaan Pasar (Monopoli)	23
2.3.4	Adanya inflasi dan Deflasi	26
2.3.5	Adanya Resiko yang Besar	26
2.4	Pengenalan Pertumbuhan Pemerintah	27
	Latihan Soal	31

BAB III BARANG PUBLIK DAN BARANG PRIVATE

3.1	Pendahuluan.....	33
3.2	Klasifikasi dan Jenis Barang	33
3.2.1	Barang Publik (<i>Public Good</i>)	33
3.2.1.1	Sifat Barang Publik	37
3.2.1.2	Pasar Barang Publik	39
3.2.2	Barang Swasta (<i>Private Good</i>)	41
2.2.2.1	Sifat Barang Swasta	41
2.2.2.2	Pasar Barang Swasta/Private	42
3.2.3	Suber Daya Milik Bersama	44
3.2.4	Barang Hasil Monopoli Alamiah.....	44
	Latihan Soal.....	45

BAB IV TEORI BARANG SWASTA

4.1	Pendahuluan.....	47
4.2	Efisiensi Konsumen	47
4.3	Efisiensi Produsen.....	48

4.4 Hasil invariansi dan Kriteria Kompensasi	53
Latihan Soal.....	54

BAB V TEORI BARANG PUBLIK

5.1 Pendahuluan.....	55
5.2 Teori Barang Publik.....	55
5.2.1 Toeri Pigou.....	55
5.2.2 Teori Bowen.....	56
5.2.3 Teori Erick Lindahl	58
5.2.4 Teori Anggaran	59
Latihan Soal.....	62

BAB VI TEORI INFORMASI ASIMETRIS

6.1 Pendahuluan.....	63
6.2 Informasi Asimetris	65
6.2.1 Definisi	65
6.2.2 Hidden Knowledge.....	66
6.2.3 <i>Adverse Selection</i>	66
6.2.4 <i>Market Unravelling</i>	67
6.2.5 Intervensi Pemerintah.....	67
6.2.6. <i>Hidden Action</i>	69
6.2.7. <i>Moral Hazard</i>	70
6.3. Teori Prinsipal – Agen	72
Latihan Soal	76

BAB VII KEGAGALAN PEMERINTAH

7.1 Pendahuluan.....	77
7.2. Faktor Penyebab kegagalan Pemerintah.....	77
7.3. Hubungan Paralel Antara Kegagalan Pasar Dan Kegagalan Pemerintah	83
Latihan Soal	85

BAB VIII EKSTERNALITAS

8.1 Pendahuluan.....	87
8.2 Jenis-Jenis Eksternalitas	88
8.2.1 Eksternalitas Produsen.....	88
Dampak Eksternalitas Produsen	89
Eksternalitas produksi negative	91
Eksternalitas produksi positif.....	93

8.2.2 Eksternalitas Konsumen	97
8.3 Cara Memperbaiki Alokasi Sumber-Sumber Ekonomi.....	99
8.3.1 Teori Coase	99
8.3.2 Pajak Pigovian	101
8.3.3 Pemberian Subsidi.....	103
8.3.4 Pemberian Hak Polusi Melalui Lelang	104
8.3.5 Peraturan untuk Mengatasi Eksternalias	104
Latihan Soal	106

BAB IX ANALISIS BIAYA DAN MANFAAT

9.1 Pendahuluan	107
9.2 Identifikasi Manfaat dan Biaya	108
9.2.1 Klasifikasi Manfaat dan Biaya	108
9.2.2 Memperkirakan Nilai yang Tidak Berwujud (Intangible) .	113
9.2.2.1 Manfaat.....	113
Nilai Kesehatan	113
Nilai Kehidupan.....	114
Biaya Perjalanan.....	114
<i>Contigent Valuation (CV)</i>	114
9.2.2.2 Biaya.....	115
9.3 Konsep Analisis Manfaat dan Biaya	115
9.3.1 Konsep Future Value (Nilai Uang yang Akan Datang) ...	116
9.3.2 Konsep Present Value (Nilai Uang Sekarang).....	117
9.4 Metode Analisis Manfaat dan Biaya	118
9.5 Penerapan Analisis Manfaat dan Biaya	118
9.5.1 Perusahaan Swasta.....	118
9.5.2 Pemerintah.....	118
9.6 Pengukuran Kebijakan Analisis Manfaat Biaya.....	119
9.7 Langkah Langkah Dalam Evaluasi Suatu Proyek.....	121
9.7.1 Identifikasi Manfaat Biaya Proyek	121
9.7.2 Menghitung Manfaat Dalam Bentuk Rupiah	123
9.7.3 Perbedaan Analisis Manfaat dan Biaya Dengan Biaya Proyek Pemerintah	124
Latihan Soal.....	128

BAB X TEORI PERKEMBANGAN PENGELUARAN PEMERINTAH

10.1 Pendahuluan.....	129
10.2 Pasar Vs Pemerintah	131
10.3 Efisiensi Vs Ekuitas	132
10.4 Ekonomi Demokrasi.....	134

10.5 Teori Perkembangan Pengeluaran Pemerintah.....	135
10.5.1 Teori Makro.....	135
10.5.1.1 Teori Pembangunan.....	136
10.5.1.2 Teori Wegner	139
10.5.1.3 Teori Displacement Effect	142
10.5.1.4 Teori Batas Kritis Collin Clark.....	146
10.5.2 Teori Mikro	146
10.5.2.1 Penentuan Permintaan	147
10.5.2.2 Penentuan Tingkat Output.....	147
10.6 Pertumbuhan Pemerintah.....	148
10.7 Implementasi Teori Wegner	152
10.8 Implementasi pengeluaran Pemerintah Dalam	
Bidang Infrastruktur di Daerah.....	155
Latihan Soal	162

BAB XI EFEK PAJAK BAGI PEREKONOMIAN

11.1 Pendahuluan.....	163
11.2 Prinsip Pengenaan Pajak	163
11.3 Pengaruh Pajak Terhadap Kesejahteraan.....	164
11.4 Pengaruh Pajak Terhadap Produksi	166
11.5 Pengaruh Pajak Terhadap Distribusi Pendapatan.....	167
11.6 Pengaruh Pajak Terhadap Keinginan Bekerja	167
Latihan Soal	168

BAB XII PENENTUAN HARGA PUBLIK

12.1 Pendahuluan.....	169
12.2 Penentuan Harga Barang Publik	169
12.3 Cara Menutupi Kerugian Pemerintah	172
Mengenakan Pajak.....	172
Melakukan Pungutan.....	173
Diskriminasi Harga	173
Latihan Soal.....	174

DAFTAR PUSTAKA.....	175
----------------------------	------------

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.1	Prosedur Penyaluran KUR melalui Lembaga Linkage Pola Executing	11
Gambar 1.2	Siklus Kegiatan perekonomian.....	15
Gambar 2.1	Alokasi Sumber Daya yang Efisien pada Pasar Kompetitif	21
Gambar 2.2	Inefisiensi Alokasi Sumber Daya Sebagai Wujud Kegagalan Pasar	24
Gambar 2.3.	Jurang Deflasi.....	26
Gambar 3.1	Jalan dan jembatan	36
Gambar 3.2	Pasar Barang Publik.....	40
Gambar 3.3	Kue dan Gaun.....	41
Gambar 3.4	Pasar Barang Swasta/Private	43
Gambar 4.1	Keseimbangan Penyediaan	48
Gambar 5.1	Penyediaan dan pembiayaan.....	55
Gambar 5.2	Penentuan Jumlah dan Harga Barang Swasta.....	57
Gambar 5.3.	Penentuan harga barang Publik.....	58
Gambar 5.4	Diagram Eric Lindhal	59
Gambar 5.5.	Diagram Teori Samuelson.....	60
Gambar 8.1	Eksternalitas	90
Gambar 8.2	Eksternalitas Produksi Negatif	92
Gambar 8.3	Eksternalitas Produksi	94
Gambar 8.4	Eksternalitas Konsumsi Negatif.....	97
Gambar 8.5	Eksternalitas Konsumsi Positif	98
Gambar 8.6	Pajak Pigovian.....	103
Gambar 10.1	Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner.....	141
Gambar 10.2	Teori Peacock dan Wiseman	143
Gambar 10.3.	Kurva perkembangan pengeluaran pemerintah	145
Gambar 10.4	Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner.....	154
Gambar 10.5.	Pengeluaran Pemerintah Bidang Infrastruktur di Sumatera Selatan	158
Gambar 11.1	Pengaruh Pajak Terhadap Kesejahteraan.....	165
Gambar 12.1	Biaya yang semakin menurun	171

DAFTAR TABEL

Tabel 7.1. Sepuluh Negara paling Korup di dunia	81
Tabel 9.1. Ilustrasi mengenai Manfaat serta Biaya Proyek.....	112
Tabel 9.2. Hasil Bunga Berbunga Uang Sebesar RpU,-.....	116
Tabel 10.1. Realisasi Pengeluaran Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia Menurut Jenis Pengeluaran, 2008-2011	150
Tabel 10.2. Pengeluaran Sosial Pemerintah Sepanjang Pertengahan Abad 19	151
Tabel 10.3. Pembagian Pengeluaran Sosial atas GNP di Abad 20	153
Tabel 10.4. Pengeluaran Pemerintah Bidang Infrastruktur Provinsi Sumatera Selatan	158

BAB I

KONSEP DASAR EKONOMI PUBLIK

1.1. Pendahuluan

Ilmu Ekonomi Publik adalah cabang Ilmu Ekonomi yang menelaah masalah-masalah ekonomi khalayak ramai (publik/masyarakat, pemerintah/negara) seperti kebijakan subsidi/pajak, regulasi/ deregulasi, nasionalisasi/privatisasi, sistem jaminan sosial, ketahanan pangan, kebijakan teknologi, pertahanan dan keamanan, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya.

Menurut Montesquieu, kekuasaan negara dapat dipisahkan menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam prakteknya, kekuasaan eksekutif (pemerintah, yaitu presiden dan para pembantunya) lazimnya paling berpengaruh terhadap suatu perekonomian.

Ekonomi Publik merupakan cabang Ilmu Ekonomi yang menelaah masalah-masalah ekonomi publik (publik dapat diartikan masyarakat, pemerintah atau negara) seperti kebijakan subsidi atau perpajakan, regulasi atau deregulasi, nasionalisasi atau privatisasi, sistem jaminan sosial, ketahanan pangan, kebijakan teknologi, pertahanan dan keamanan, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya. Ekonomi publik juga disebut dengan finansial publik. Wikipedia menyebutkan bahwa finansial publik mempelajari rancangan dari pajak pemerintah dan kebijakan pengeluaran dan efek ekonomi dari kebijakan-kebijakan tersebut (contohnya, program asuransi sosial). Montesquieu, seorang ahli tata Negara, menyebutkan bahwa kekuasaan negara dapat dipisahkan menjadi kekuasaan legislatif,

eksekutif, dan yudikatif. Kekuasaan eksekutif yang dipegang oleh pemerintah yaitu presiden dan para pembantunya, pada umumnya paling berpengaruh terhadap suatu perekonomian. Hal ini karena eksekutif paling banyak bersinggungan secara langsung dengan aktivitas ekonomi melalui pembelanjaan dan kebijakan ekonominya.

Melalui aktivitas ekonomi berupa produksi, distribusi, dan konsumsi maka sumberdaya yang ada di dunia ini dapat diolah dan dimanfaatkan oleh setiap manusia melalui wujud barang dan jasa melalui aktivitas atau mekanisme pasar. Semuanya akan terjadi melalui tarik ulur pada mekanisme pasar dalam segala proses aktivitas ekonomi sehingga semuanya akan berjalan sendiri menuju keseimbangan pasar, yang mencerminkan kesejahteraan dan keadilan. Tarikmenarik kekuatan dalam sistem perekonomian itu seperti dikendalikan oleh "*the invisible hand*". Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa keadilan dan kesejahteraan merupakan tujuan akhir dalam sebuah kegiatan ekonomi.

Namun pada kenyataannya, pencapaian kesempurnaan sangatlah sulit. Perbaikan "sendiri" pasar bisa dibilang sangat sulit terjadi atau bisa tetapi memerlukan waktu yang tidak bisa dipastikan, sangat lama. Selain itu, watak manusia yang berbeda dalam beraktivitas ekonomi menyebabkan efisiensi alokasi sumber daya alam menjadi suatu barang atau jasa kepada masyarakat tidak mampu terjadi secara sempurna. Perilaku masyarakat yang tidak korporatif dalam pencapaian pareto optimal juga sangat sulit terjadi.

Selain itu, Dalam banyak hal, biaya transaksi pertukaran dalam aktifitas ekonomi bukanlah tanpa biaya, misalnya saja, biaya untuk memperoleh informasi, biaya tawar-menawar, biaya untuk melakukan kontrak, biaya dalam perencanaan, dan sebagainya. Bagi konsumen, untuk memperoleh informasi mengenai kualitas suatu jenis

barang yang akan dibeli memerlukan biaya yang tidak sedikit, begitu juga mengenai kualitas input yang akan dibeli oleh produsen.

Konsekuensi logis dari permasalahan di atas adalah terjadinya kegagalan pasar. Munculnya pasar persaingan tidak sempurna, asimetrik informasi, adanya eksternalitas, serta adanya barang publik merupakan wujud kegagalan pasar. Secara nyata alokasi sumberdaya pada masyarakat tidaklah efisien sehingga menuntut peran pemerintah untuk campur tangan dalam aktivitas perekonomian. Hal ini disebabkan pemerintah memiliki otoritas atau kewenangan. Peran pemerintah dalam perekonomian adalah mengurangi dampak akibat kegagalan pasar, sehingga tujuan kesejahteraan dan keadilan pada masyarakat bisa tercapai.

1.2. Peranan Pemerintah

Dalam setiap sistem perekonomian, apakah sistem perekonomian kapitalis atau sistem perekonomian sosialis, pemerintah senantiasa mempunyai peranan yang penting. Peranan pemerintah yang sangat besar dalam sistem perekonomian sosialis dan sangat terbatas dalam sistem perekonomian kapitalis murni seperti dalam sistem kapitalis yang dikemukakan oleh Adam Smith. Adam Smith mengemukakan teori bahwa pemerintah hanya mempunyai tiga fungsi:

- 1) Fungsi pemerintah untuk memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan.
- 2) Fungsi pemerintah untuk menyelenggarakan peradilan.
- 3) Fungsi pemerintah untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta, seperti halnya dengan jalan, dam-dam dan sebagainya.

Dapat dipahami bahwa dengan kemajuan-kemajuan dan perkembangan di setiap negara, tidak ada satu pun negara kapitalis di

dunia ini yang melaksanakan sistem kapitalis murni. Dalam dunia modern, pemerintah diharapkan peranannya semakin besar mengatur jalannya perekonomian.

Adam Smith, konseptor sistem kapitalis murni, mengemukakan ideologinya karena dia menganggap bahwa dalam perekonomian kapitalis, setiap individu yang paling tahu apa yang paling baik bagi dirinya, sehingga dia akan melaksanakan apa yang dianggap terbaik bagi dirinya sendiri. Prinsip kebebasan ekonomi dalam praktek menghadapi perbenturan kepentingan, karena tidak adanya koordinasi yang menimbulkan harmonis dalam kepentingan masing-masing individu. Dalam hal ini pemerintah mempunyai peranan untuk mengatur, memperbaiki atau mengarahkan aktivitas sektor swasta. Dalam perekonomian modern, peranan pemerintah dapat diklasifikasikan dalam 3 golongan besar, yaitu:

- 1) Peranan alokasi
- 2) Peranan distribusi, dan
- 3) Peranan stabilisasi.

Sementara itu, Barton (2000) menyebutkan peran utama pemerintah secara garis besar adalah: 1) peran alokasi sumber daya, 2) peran regulator, 3) peran kesejahteraan sosial, 4) peran mengelola ekonomi makro. Penjelasan keempat peran pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Dalam peran alokasi sumber daya tercakup soal penentuan ukuran absolut dan relatif pemerintah dalam perekonomian (keseimbangan sektor publik dan sektor swasta) dan penyediaan barang-barang publik serta pelayanan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.
2. Peran regulator. Hal ini mencakup undang-undang dan tata tertib yang dibutuhkan masyarakat termasuk undang-undang

- yang mengatur dunia bisnis yang memadai untuk memfasilitasi aktivitas bisnis dan hak-hak kepemilikan pribadi.
3. Peran kesejahteraan sosial. Mencakup kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerataan sosial di negara yang bersangkutan seperti perpajakan, jaminan sosial (*transfer payment*) dan penyediaan sejumlah barang publik campuran bagi masyarakat.
 4. Peran mengelola ekonomi makro yang memfasilitasi stabilitas secara umum dan kemakmuran ekonomi negara melalui kebijakan-kebijakan yang didesain untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang stabil, *full employment*, inflasi yang rendah, dan stabilitas neraca pembayaran.

1.2.1. Peranan Alokasi

Tidak semua barang dan jasa yang ada dapat disediakan oleh sektor swasta. Barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh sistem pasar ini disebut barang publik, yaitu barang yang tidak dapat disediakan melalui transaksi antara penjual dan pembeli. Adanya barang yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar ini disebabkan karena adanya kegagalan sistem pasar. Sistem pasar tidak dapat menyediakan barang/jasa tertentu oleh karena manfaat dari adanya barang tersebut yang tidak hanya dirasakan secara pribadi akan tetapi juga akan dinikmati oleh orang lain. Contoh dari barang/jasa yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar, misalnya saja jalan, pembersihan udara, dan sebagainya. Lain halnya dengan barang swasta, seperti halnya sepatu, dan sebagainya. Barang-barang swasta dapat disediakan melalui sistem pasar oleh karena barang-barang tersebut mempunyai sifat

pengecualian. Misalnya, apabila Surya membeli sepatu, ia dapat mengecualikan Brata untuk menikmati (memakai) barang tersebut.

Untuk barang-barang yang manfaatnya dirasakan oleh semua orang, sekali barang ini tersedia, tidak ada seorang pun yang bersedia untuk membayar biaya penyediaan barang tersebut, oleh karena setiap orang tahu bahwa apa yang mereka bayar hanya merupakan sebagian kecil dari total biaya. Jadi kesimpulannya, peranan pemerintah dalam bidang alokasi adalah untuk mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi dilaksanakan secara efisien.

Alokasi Sumber Daya yang Efisien

Alokasi sumber daya yang efisien dapat didefinisikan sebagai kondisi dalam struktur pasar di mana semua sumber daya yang dialokasikan sedemikian rupa sehingga memaksimalkan laba bersih dicapai melalui penggunaan mereka. Ini adalah salah satu definisi standar efisiensi alokatif. Alokasi efisiensi mengacu pada situasi di mana keterbatasan sumber daya dialokasikan oleh pemerintah sesuai dengan keinginan konsumen. Dalam perekonomian yang efisien, alokasi menghasilkan 'campuran optimal' komoditas. Metode pengukuran laba dapat diimplementasikan dalam berbagai organisasi, baik negeri maupun swasta. Singkatnya, efisiensi alokatif adalah semua manfaat lebih tentang memiliki kewajiban sambil menghasilkan relatif sedikit. Teori ini kurang lebih sama dengan hukum penawaran dan permintaan dan analisis permintaan dan penawaran.

Ada beberapa contoh untuk menggambarkan efisiensi alokatif. Mari kita mempertimbangkan skenario dalam perekonomian di mana dua orang A dan B memiliki dua barang, beras dan gandum. Seseorang menyukai nasi dan tidak ingin memiliki gandum dan orang B suka gandum dan beras tidak suka. Ada 10 karung beras dan

gandum masing-masing. Per efisiensi alokatif, A harus memiliki semua karung beras dan B harus memiliki semua kantong gandum. Untuk jenis lain distribusi, A akan memiliki beberapa kantong gandum dan B akan memiliki beberapa karung beras. Jadi per efisiensi alokatif hanya barang yang diinginkan oleh konsumen harus dibuat tersedia baginya.

Tingkat penyediaan efisien barang swasta ditentukan dengan cara membandingkan manfaat marginal dari tambahan sebuah unit dan biaya marginal untuk memproduksi unit itu. Efisiensi dicapai jika manfaat marginal sama dengan biaya marginal, $MB = MC$. Dengan kata lain, efisiensi dicapai jika manfaat setiap pertambahan satu unit barang yang dinikmati konsumen sama dengan biaya yang diperlukan untuk memproduksi dan menyediakan barang itu.

Prinsip yang sama berlaku untuk barang publik hanya saja analisisnya berbeda. Pada barang swasta manfaat marginal diukur oleh manfaat yang diterima konsumen. Pada barang publik kita harus menanyakan berapa besar masing-masing orang memberikan nilai manfaat terhadap sebuah unit tambahan *output*. Hal ini karena barang publik bersifat tidak eksklusif. Manfaat marginal diperoleh dengan cara menjumlahkan nilai-nilai manfaat untuk semua orang yang menikmati barang itu. Kemudian untuk menentukan tingkat penyediaan yang efisien sebuah barang publik kita harus menyamakan jumlah manfaat marginal dengan biaya marginal produksi, $MB = MC$.

1.2.2. Peranan Distribusi

Distribusi pendapatan tergantung dari pemilikan faktor-faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan dan kemampuan memperoleh pendapatan. Distribusi pendapatan dan kekayaan yang ditimbulkan oleh sistem pasar mungkin dianggap oleh masyarakat sebagai tidak adil. Masalah keadilan dalam distribusi

pendapatan merupakan masalah yang rumit dalam ilmu ekonomi. Namun masalah keadilan ini tidak sepenuhnya berada dalam ruang lingkup ilmu ekonomi oleh karena masalah keadilan tergantung daripada pandangan masyarakat terhadap keadilan itu sendiri. Pemerintah dapat merubah distribusi pendapatan secara langsung dengan pajak yang progresif, yaitu relatif beban pajak yang lebih besar bagi orang kaya dan relatif lebih ringan bagi orang miskin, disertai dengan subsidi bagi golongan miskin. Pemerintah dapat juga secara tidak langsung mempengaruhi distribusi pendapatan dengan kebijaksanaan pengeluaran pemerintah misalnya: perumahan murah untuk golongan pendapatan tertentu, subsidi pupuk untuk petani dan sebagainya.

Anggaran publik atau anggaran pemerintah memainkan sederet peranan dalam pembangunan suatu negara. Salah satu peranan tersebut kita kenal dengan nama fungsi alokasi. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Sehingga pada intinya fungsi alokasi memainkan peranan dalam pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik.

Mekanisme Distribusi Melalui Anggaran

Memasuki era desentralisasi atau dikenal dengan “big-bang decentralization” yang dimulai pada 2001, Pemerintah Pusat tetap memainkan peranan penting dalam mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke pemerintah daerah (pemda). Khususnya dalam hal keuangan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab menjaga keseimbangan alokasi dana antar daerah. Untuk itu, Pemerintah Pusat melakukan transfer dana ke

daerah melalui beberapa mekanisme, seperti dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH). Ketiga dana perimbangan tersebut mempunyai tujuan dan nature (sifat dasar) yang berlainan satu sama lain. Semua dana perimbangan tersebut disalurkan ke dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Oleh karena itu, dalam pengelolaannya pemda harus mempertanggungjawabkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Di samping itu, Pemerintah Pusat juga menyediakan pinjaman dan bantuan kepada pemda. Tujuan transfer dana, sebagaimana juga merupakan arah dari kebijakan fiskal Pemerintah Pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, antara lain, untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, serta antardaerah, dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah. DAU bersifat hibah umum (block grant); oleh karenanya, pemda memiliki kebebasan dalam memanfaatkannya tanpa campur tangan Pemerintah Pusat. DBH adalah dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang dialokasikan kembali kepada daerah (penghasil) dengan pembagian sebagaimana diatur dalam Undang-undang (UU) No. 33/2004. DBH dibagi atas DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. DBH Pajak terdiri dari pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan pajak penghasilan (PPh). DBH Sumber Daya Alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Berbeda halnya dengan kedua dana perimbangan tersebut, pemerolehan dan pemanfaatan DAK harus mengikuti rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah-daerah tertentu dalam rangka mendanai kegiatan

khusus yang merupakan urusan daerah dan termasuk dalam program prioritas nasional. Daerah dapat menerima DAK apabila memenuhi tiga kriteria, yaitu (1) kriteria umum berdasarkan indeks fiskal neto; (2) kriteria khusus berdasarkan peraturan perundangan dan karakteristik daerah; dan (3) kriteria teknis berdasarkan indeks teknis bidang terkait (UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004).

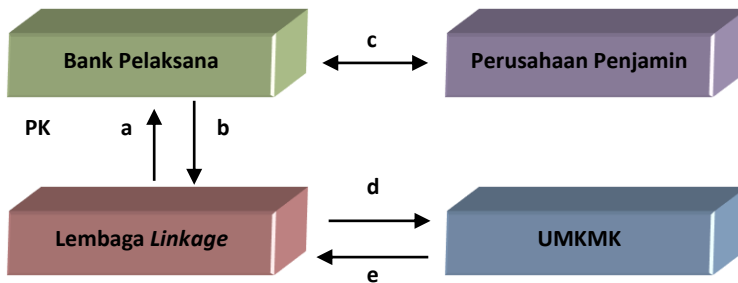
Daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping dalam APBD minimal 10% dari DAK yang diterima. Pengecualian dapat diberikan kepada daerah dengan kemampuan fiskal rendah. Selain itu, daerah juga diwajibkan menyediakan 3% dari nilai DAK yang diterima untuk biaya umum yang diambil dari sumber penerimaan lainnya. DAK dipakai untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antardaerah dengan prioritas pada bidang kegiatan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup. Pada 2006 Pemerintah Pusat mengalokasikan DAK sebesar Rp11,6 triliun dan pada 2007 alokasinya meningkat tajam menjadi Rp17,094 triliun. Mulai tahun 2007, dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang digunakan di daerah secara bertahap akan dilimpahkan ke daerah melalui mekanisme DAK. Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialokasikan kepada provinsi, sementara dana tugas pembantuan dapat dialokasikan kepada provinsi, kabupaten, atau kota sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Berbeda halnya dengan DAU, dan DBH, dana dekonsentrasi, dan dana tugas pembantuan, DAK secara khusus diberikan kepada kabupaten/kota.

Sejauh ini yang sering menjadi fokus kajian adalah upaya optimalisasi sumber pendapatan, sementara kajian tentang optimalisasi pusat-pusat pengeluaran jarang dilakukan. Kajian tentang pelaksanaan dan dampak DAK, misalnya, belum banyak dilakukan. Dalam kaitan ini, pertanyaan yang kerap muncul adalah

mengenai hal-hal sederhana seperti bagaimana mekanisme penyaluran dan pengelolaan DAK dijalankan. Meskipun ada beberapa kriteria dalam pengalokasiannya, proses akuntabilitasnya di tingkat nasional dan tingkat daerah belum banyak dipublikasikan.

Grafik Distribusi Anggaran

Salah satu bentuk anggaran yang disediakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan adalah dana alokasi PNPM Mandiri pedesaan. Adapun mengenai mekanisme penyalurannya adalah sebagai berikut:



Sumber: Tim Pelaksana Komite Kebijakan Penjaminan Kredit/Pembiayaan kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi, 2011

Gambar 1.1. Prosedur Penyaluran KUR melalui Lembaga Linkage
Pola Executing

Melalui pola *executing*, lembaga *linkage* mengajukan permohonan kredit/pembiayaan kepada bank pelaksana. Kemudian bank pelaksana melakukan pengecekan Sistem Informasi Debitur dan analisis kelayakan. Apabila dinyatakan layak dan disetujui, maka bank pelaksana menandatangani Perjanjian Kredit/Pembiayaan dengan lembaga *linkage*. Bank pelaksana selanjutnya mengajukan permintaan penjaminan kredit/pembiayaan kepada perusahaan penjamin.

Lembaga *linkage* yang telah ditunjuk lalu menyalurkan kredit/pembiayaan yang diterima dari bank pelaksana kepada debitur UMKMK. Debitur UMKMK yang sudah mendapatkan KUR kemudian melakukan pembayaran kewajiban kredit/pembiayaan kepada Lembaga *linkage*. Lembaga *linkage*-lah yang bertanggung jawab terhadap pelunasan KUR kepada Bank Pelaksana.

1.2.3. Peranan Stabilisasi

Perekonomian yang sepenuhnya diserahkan ke sektor swasta akan sangat peka terhadap guncangan keadaan yang akan menimbulkan pengangguran dan inflasi. Tanpa adanya campur tangan pemerintah, penurunan permintaan akan mobil menyebabkan pengusaha mobil untuk mengurangi pegawai. Pegawai yang menganggur akan memperkecil pengeluaran untuk barang-barang konsumsi seperti sepatu, TV, pakaian yang seterusnya pengusaha sepatu, TV, dan pakaian akan mengurangi pegawai. Jadi gangguan di satu sektor akan mempengaruhi sektor lain, yang tanpa adanya campur tangan pemerintah akan menimbulkan pengangguran tenaga kerja yang akan mengganggu stabilisasi ekonomi. Inflasi atau deflasi juga merupakan hal yang dapat mengganggu stabilisasi ekonomi. Masalah inflasi atau deflasi harus ditangani pemerintah melalui kebijaksanaan moneter.

Mekanisme Kebijakan Stabilisasi

Setiap negara mengharapkan suatu perekonomian yang ideal di mana pertumbuhan ekonomi diharapkan tumbuh secara terus menerus, tanpa mengalami penurunan. Pertumbuhan tersebut disertai stabilitas harga dan kesempatan kerja yang terbuka luas. Sayangnya,

dalam dunia nyata perekonomian umumnya mengalami kondisi yang naik turun, setidaknya-tidaknya dilihat dari perkembangan tingkat output dan harga. Naik turunnya aktivitas ekonomi tersebut relatif terjadi dan terjadi berulang-ulang dengan rentang waktu yang bervariasi. Dalam ilmu ekonomi, gerak naik turun tersebut dikenal sebagai siklus bisnis (The Business cycle).

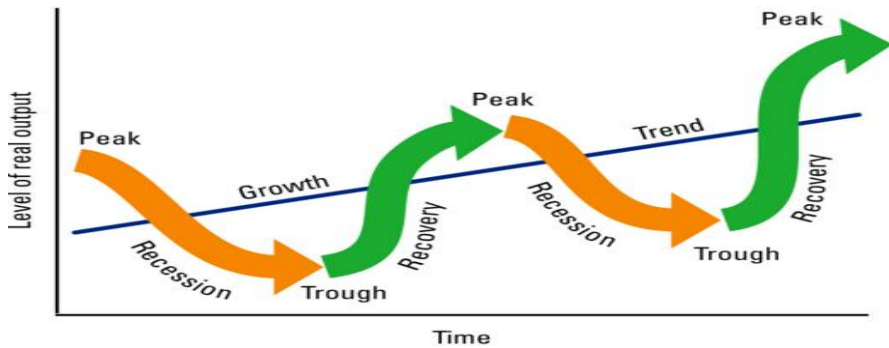
Siklus dapat terjadi dalam jangka pendek, jangka menengah, atau jangka panjang, tergantung sistem ekonomi yang dianut dan penyebab siklus dalam suatu negara. Kaum kapitalis memperkirakan bahwa akan terjadi krisis (*economics down turn*) dalam siklus bisnis setiap 25 tahun sekali, sedang kaum sosialis memperkirakan krisis akan terjadi setiap 45 tahun sekali, jangka waktu ini lebih panjang mengingat besarnya peran pemerintah dalam perekonomian terutama dalam pengaturan harga. Kalau kita melihat ke belakang, sejarah terjadinya resesi tahun 1936 telah menyadarkan ekonom klasik tentang adanya siklus bisnis dalam perekonomian. Keseimbangan pasar yang diatur oleh mekanisme pasar terkadang tidak selamanya terjadi karena adanya potensi over supply (kelebihan penawaran) dalam perekonomian. Kenyataannya, full employment (penggunaan tenaga kerja penuh) tidak akan pernah dapat dicapai, perekonomian akan selalu dihadapkan pada masalah inflasi dan pengangguran. Pada satu sisi perekonomian berusaha untuk memaksimalkan output (maksimisasi penggunaan resources), sedang pada sisi yang lain akan ada ancaman stabilitas harga. Adanya keterbatasan resources (faktor-faktor produksi, termasuk didalamnya tenaga kerja) menyebabkan pada satu titik kenaikan harga akan melampaui kenaikan barang yang diproduksi, akibatnya akan ada penurunan pendapatan riil masyarakat sehingga akan terjadi penurunan permintaan (kelebihan supply). Kelebihan supply ini akan menyebabkan berlakunya pengangguran faktor-faktor produksi (termasuk tenaga kerja) dalam perekonomian.

Siklus bisnis dapat digambarkan sebagai gelombang naik-turun aktivitas ekonomi.

Siklus ini terdiri atas empat elemen (Dornbusch, et.al., 2008), yaitu:

- a. Gerakan menaik (*Recovery*)
- b. Titik puncak (*Peak*)
- c. Gerakan Menurun (*Recession*)
- d. Titik terendah (*Trough*)

Pada saat fase gerakan menaik, biasanya pertumbuhan ekonomi meningkat dan menyebabkan daya beli masyarakat meningkat. Pada fase ini inflasi bergerak naik sampai pada titik puncak dan inflasi mencapai titik optimum pada satu siklus tersebut kemudian akan kembali menurun seiring penurunan pertumbuhan ekonomi dan daya beli masyarakat. Gerakan menurun berimplikasi pada meningkatnya angka pengangguran dan deflasi atau penurunan harga-harga barang dan jasa. Kadang kala karena berbagai faktor, terjadi pertumbuhan ekonomi yang begitu baik, sehingga titik kulminasinya jauh di atas biasanya atau disebut kondisi boom. Namun sebaliknya dapat juga terjadi penurunan pertumbuhan ekonomi jauh dibawah titik nadir yang biasanya. Hal ini disebut depresi (*depression*). Sebagai contoh, depresi besar (*great depression*) yang dialami negara-negara kapitalis selama 1929-1933, di mana output ekonomi berkurang drastis sementara tingkat pengangguran tercatat sangat tinggi. Sebagaimana terlihat pada gambar berikut.



Gambar 1.2: Siklus Kegiatan perekonomian.

Situasi perkeonomian yang berfluktuasi menjadikan suatu negara cenderung kurang stabil, makanya diperlukan adanya kebijakan stabilisasi. Kebijakan stabilisasi digunakan untuk pencapaian tujuan makro secara optimal. Salah satu contoh kebijakan stabilisasi adalah penerapan *policy mix* atau bauran kebijakan yang terkoordinasi antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Pengertian optimal di sini adalah pencapaian tujuan antar kebijakan dapat terkoordinasi sehingga tidak menimbulkan dampak yang kurang menguntungkan bagi pencapaian tujuan kebijakan ekonomi makro secara keseluruhan. Salah satu contoh penerapan bauran kebijakan yang banyak dikenal adalah bauran kebijakan fiskal-Moneter (*monetary-fiscal policy mix*). Secara konseptual, koordinasi bauran kebijakan fiskal-moneter dapat dilakukan melalui beberapa scenario, yaitu: (1) Kebijakan moneter ekspansif/kebijakan fiskal ekspansif, (2) Kebijakan moneter kontraktif/kebijakan fiskal ekspansif, (3) Kebijakan moneter ekspansif/kebijakan fiskal kontraktif, (4) kebijakan moneter kontraktif/kebijakan fiskal kontraktif.

Pada saat terjadi resesi ekonomi dimana terjadi deflasi yang tak terkendali dan kelesuan ekonomi, maka ditempuh kebijakan fiskal dan moneter ekspansif sesuai dengan skenario 1. Pemerintah menaikkan pengeluaran dan Bank Sentral menurunkan suku bunga

acuan, sehingga peredaran uang di masyarakat bertambah, pelaku ekonomi bergairah, karena banyak permintaan akan barang dan jasa dan harga cenderung naik. Pertumbuhan ekonomi meningkat, pendapatan nasional meningkat, kesempatan kerja bertambah, pendapatan perkapita meningkat, dan akhirnya pendapatan pemerintah juga meningkat. Bila kapasitas produksi masih tersedia, kondisi perekonomian akan terus atraktif, tetapi jika kapasitas produksi dalam negeri sudah tidak sanggup merespon permintaan masyarakat, akan menaikkan import barang dari luar negeri pada akhirnya akan mempersulit neraca pembayaran.

Apabila terjadi benturan antara kebijakan fiscal dan moneter (scenario 2) maka kebiasaan yang terjadi adalah adanya kecenderungan meningkatnya suku bunga pasar uang yang berlebihan yang pada gilirannya akan menghambat kegiatan investasi masyarakat. Ekspansi pemerintah yang berlebihan akan memberikan dampak negative terhadap minat investasi oleh masyarakat. Fenomena ini disebut *Crowding Out*. Apabila yang terjadi adalah scenario 3 dimana terjadi kebijakan moneter ekspansif dan kebijakan fiscal kontraktif, maka akibatnya sangat ditentukan oleh kekuatan relative dari masing-masing kebijakan. Akibatnya dapat keduanya saling melemahkan dan atau salah satu kebijakan menjadi lemah, akibat benturan dengan kebijakan lainnya.

Skenario 4, ditempuh ketika perkembangan dalam keadaan bomming, dan dikhawatirkan akan terjadi inflasi yang tidak terkendali, sehingga pemerintah mengambil kebijakan fiscal contractif, sementara bank sentral juga mengambil kebijakan yang sama dan terkoordinasi dengan baik. Dampak yang ditimbulkan adalah, laju pertumbuhan ekonomi akan melambat secara moderat, sehingga dampak negative yang dikhawatirkan dapat diantisipasi. Pertumbuhan ekonomi yang berlebihan dan tidak terkendali, akan mengakibatkan terjadinya inflasi

yang tidak terkendali pula, sebaliknya depresi ekonomi yang berlebihan, juga akan mengakibatkan terjadinya kelesuan kegiatan ekonomi.

LATIHAN SOAL

1. Jelaskan peranan serta fungsi dari kebijakan stabilisasi dan salah satu contoh penerapan kebijakan stabilisasi!
2. Bagaimana implementasi Pemerintah sesuai dengan fungsinya! jelaskan
3. Sebelumnya disebutkan bahwa pengertian pemerintah adalah "*lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk membuat keputusan kolektif bagi masyarakat*". Jelaskan apa yang dimaksud Keputusan kolektif disitu !
4. Jelaskan secara singkat yang dimaksud dengan Pertumbuhan Pemerintah, dan Bagaimana mengukur besarnya suatu pemerintahan !
5. Dalam dana perimbangan, terdapat yang namanya Dana Bagi Hasil (DBH). DBH adalah dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang dialokasikan kembali kepada daerah (penghasil) dengan pembagian sebagaimana diatur dalam *Undang-undang No. 33 tahun 2004*. Jelaskanlah bagaimana pembagian Dana Bagi Hasil yang dimaksud yang diatur dalam Undang-undang tersebut !
6. Bagaimana peranan Pemerintah untuk menjaga kestabilan perekonomian negara!

BAB II

KEGAGALAN MEKANISME PASAR

2.1. Pendahuluan

Dalam pengertian sederhana, pasar adalah tempat bertemunya pembeli dan penjual untuk melakukan transaksi jual-beli barang dan jasa. Adapun definisi pasar adalah sebagai mekanisme (bukan hanya sekedar tempat) yang dapat menata kepentingan pihak pembeli terhadap kepentingan pihak penjual. Mekanisme tersebut tidak hanya dimengerti sebagai cara pembeli dan penjual bertemu dan kemudian berpisah, tetapi lebih dari itu, dimaknai sebagai tatanan atas berbagai bagian, yaitu para pelaku seperti pembeli dan penjual, komoditas yang diperjualbelikan, aturan main yang tertulis maupun tidak tertulis yang disepakati oleh para pelakunya, serta regulasi pemerintah yang saling terkait, berinteraksi, dan secara serentak bergerak bagaikan suatu mesin.

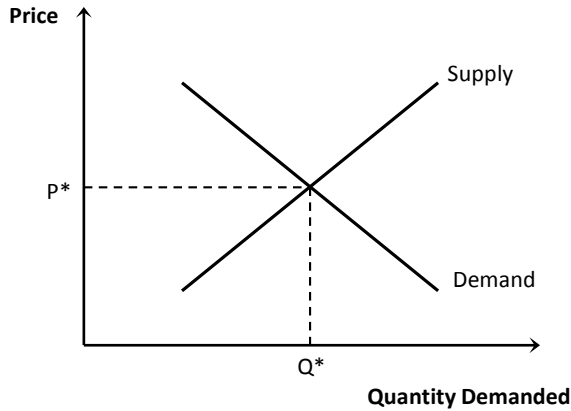
Pasar dimana para pembeli dan para penjual melakukan interaksi dapat dibedakan menjadi pasar komoditas dan pasar faktor. Pasar komoditas adalah interaksi antara para pembeli dan para penjual dari suatu komoditas dalam menentukan jumlah dan harga barang atau jasa yang diperjualbelikan. Sedangkan pasar faktor adalah interaksi antara para pengusaha (pembeli faktor-faktor produksi) dengan para pemilik faktor produksi untuk menentukan harga (pendapatan) dan jumlah faktor-faktor produksi yang akan digunakan dalam menghasilkan barang dan jasa yang diminta masyarakat.

Pasar sendiri memiliki tiga fungsi, yaitu: fungsi distribusi, fungsi pembentukan harga, dan fungsi promosi. Sedangkan menurut fisiknya, jenis pasar dibedakan ke dalam pasar konkret dan pasar abstrak. Pasar konkret merupakan tempat pertemuan antara pembeli dan penjual untuk melakukan transaksi secara langsung. Barang yang dijual belikan juga tersedia di pasar tersebut. Sedangkan pasar abstrak merupakan pasar tidak nyata dimana transaksi antar penjual dan pembeli hanya dilakukan melalui telepon, internet dan lain-lain.

Interaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli akan menentukan tingkat harga suatu komoditas (barang atau jasa) dan jumlah komoditas yang diperjual belikan. Sehingga dalam ilmu ekonomi bila kita berbicara tentang pasar, maka secara otomatis kita akan membicarakan mengenai pertemuan antara penjual dan pembeli, barang/jasa yang dijual, serta harga tertentu atas barang/jasa yang dijual tersebut.

2.2. Efisiensi Ekonomi dan Mekanisme Pasar Kompetitif

Efisiensi dari pasar kompetitif bisa diilustrasikan pada sebuah grafik yang mencerminkan perpotongan antara *demand* dan *supply* yang memberentuk suatu keseimbangan. Kurva demand D menggambarkan nilai output yang diproduksi pada sebuah pasar, mengikuti konsumen output, karena itu menunjukkan berapa banyak konsumen mau membayar untuk setiap output. Kurva S menunjukkan opportunity cost memproduksi output karena itu menunjukkan berapa banyak produsen harus dibayar agar mereka setuju memproduksi output. ketika kurva permintaan terletak di atas kurva penawaran, lebih banyak output harus diproduksi karena nilai lebih dapat diperoleh. Tetapi ketika kurva penawaran berada di atas kurva permintaan, biaya produksi output tambahan melebihi nilainya, sehingga output tidak boleh diproduksi.



Gambar 2.1. Alokasi Sumber Daya yang Efisien pada Pasar Kompetitif

Gambar 2.1 menunjukkan alokasi efisien pada pasar kompetitif, dimana terjadi produksi output pada jumlah yang optimal. Jika output diproduksi kurang dari Q^* maka kurva permintaan akan dibawah kurva penawaran, yang bermakna bahwa penambahan output akan bermakna lebih untuk konsumen dari pada opportunity costnya dan seharusnya diproduksi. Output di luar Q^* akan memberikan biaya lebih besar dari pada nilai outputnya, yang mana Q^* adalah jumlah output optimal. Selain itu, dapat dikatakan bahwa persimpangan antara kurva *demand* dan *supply* menggambarkan tingkat kesejahteraan yang dikejar individu, dimana alokasi efisien sumber daya terjadi.

2.3. Faktor-Faktor Penyebab Kegagalan Mekanisme Pasar

Dalam perekonomian modern saat ini, ada empat kelompok utama dari subjek pelaku kegiatan perekonomian yaitu rumah tangga, perusahaan, pemerintah dan luar negeri. Masing-masing memiliki kegiatan yang mempunyai tujuan memberikan tingkat kepuasan dari anggota-anggota subjek tersebut. Namun dalam aktifitas tersebut memunculkan kegagalan dalam mekanisme pasar dan mekanisme

pasar tidak dapat berjalan sebagaimana mestinya. Kondisi mengharuskan adanya campur tangan (intervensi) pemerintah sehingga tujuan dapat tercapai. Adapun faktor-faktor penyebab kegagalan pasar, adalah:

2.3.1. Adanya barang Publik

Barang-barang publik adalah barang-barang atau jasa yang secara sederhana tidak dapat disediakan melalui jual beli di pasar. Barang atau jasa ini tidak boleh tidak harus disediakan bagi orang-orang sebagai suatu keseluruhan dan bukannya disediakan bagi orang-orang tertentu secara individu. Ini adalah prinsip “non rivalry” (tidak bersaing). Konsumsi seseorang tidak akan mengurangi orang lain atau sekelompok orang untuk mengkonsumsi barang yang sama. Secara matematis ditulis $X_s = X_1 = X_2 = X_3 = X_4 = X_n$, dimana X_s merupakan jumlah seluruh barang publik yang tersedia untuk dikonsumsi oleh setiap individu dalam perekonomian walaupun memberikan tingkat kepuasan yang berbeda. Jumlah yang dikonsumsi seseorang X_1 tidak mengurangi jumlah yang tersedia untuk dikonsumsi bagi orang lain dan $MC_i(X) = 0$, atau penyediaan barang publik bagi konsumen lain tidak memberikan biaya tambahan sama sekali. Lain halnya barang privat, dimana jumlah barang yang dikonsumsi seseorang akan mempengaruhi kesempatan orang lain dalam mengkonsumsinya. Prinsipnya “rivalry”. Secara matematis ditulis $Y_s - Y_1 = Y_2 + Y_3 + \dots + Y_n$, yang berarti dengan konsumsi Y_1 , jumlah kesempatan orang lain untuk mengkonsumsi berkurang Y_1 .

2.3.2. Adanya Eksternalitas

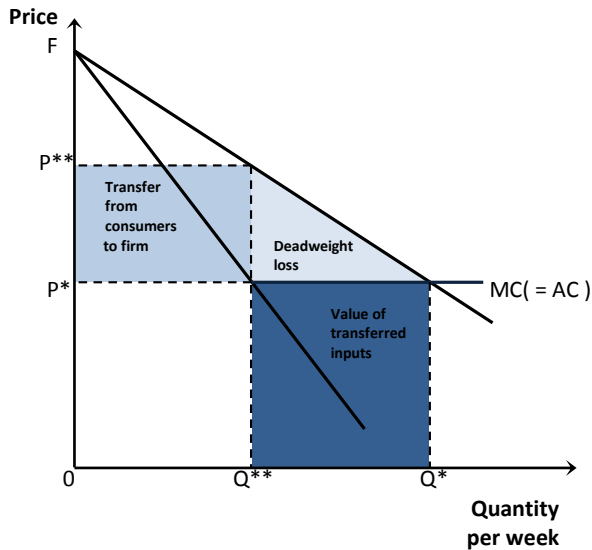
Dalam perekonomian adanya kegiatan proses produksi dan konsumsi. Adakalanya memunculkan dampak sampingan dari kegiatan tersebut. terutama kegiatan produksi yang memunculkan

manfaat dan biaya yang terlalu besar (disekonomi). Ekternalitas yang ditimbulkan merupakan hal yang besar yang tidak mampu ditanggulangi secara individu maka diperlukan intervensi pemerintah untuk mengurangi dampak lingkungan yang ditimbulkan serta melindungi masyarakat disekitarnya.

2.3.3. Adanya Ketidaksempurnaan Pasar (Monopoli)

Pengertian kegagalan pasar secara sederhana identik dengan kegagalan pasar dalam mencapai efisiensi alokasi sumber daya pada masyarakat. Namun pengertian ini tidak mutlak, tergantung dengan tujuan bagaimana suatu sistem yang diterapkan. Sebagaimana Jepang mengartikan kegagalan pasar sebagai kondisi dimana mekanisme pasar tidak mampu mencapai tujuan yang ditetapkan pemerintah, sehingga pasar menjadi tidak memadai dalam penyediaan infrastruktur dasar, pemenuhan kebutuhan dasar, dan pengiriman layanan penting bagi masyarakat.

Teori tradisional kegagalan pasar menggambarkan kegagalan pasar sebagai kondisi dimana terjadi kerugian atau kehilangan alokasi atau efisiensi. Hasil dari pasar tidak optimal atau kurang efisien sehingga menyebabkan ekdternalitas atau barang public. Stiglitz (1997a. p. 64) mencatat adanya tiga tipe pasar yang tidak efisien, yaitu: (1) *product mix inefficiency*, dimana pasar memproduksi sangat banyak satu barang dan sedikit barang yang lain, (2) *exchange inefficiency*, dimana beberapa barang yang diproduksi di pasar tidak mampu mencapai keinginan dari individu, dan (3) *production inefficiency*, ketika produksi suatu barang menjauhi dari batas kemungkinan produksi.



Gambar 2.2.. Inefisiensi Alokasi Sumber Daya Sebagai Wujud Kegagalan Pasar

Gambar 2.2. menunjukkan salah satu inefisiensi alokasi sumber daya akibat ulah monopolist di pasar monopoli. Keberadaan monopoli mendistorsi alokasi sumber daya. Monopoli secara sengaja membatasi produksi mereka dalam rangka untuk memaksimalkan keuntungan. Dari grafik tersebut dapat dilihat, bahwa monopoli memproduksi barang jauh lebih kecil seperti yang terjadi pada pasar persaingan sempurna yaitu sebesar Q^{**} . Selisih $Q^{**}-Q^*$ mencerminkan ketidak efisiensi atau munculnya *deadweight loss*, yaitu hilangnya bagian surplus konsumen. Selisih antara harga dan biaya marginal menunjukkan bahwa pada tingkat output yang memaksimalkan keuntungan, konsumen mau untuk membayar lebih mahal untuk unit tambahan dari pada biaya untuk memproduksi output tersebut. Dewasa ini boleh di katakan tidak ada negara yang aktivitas ekonominya bebas dari campur tangan pemerintah. Kecenderungan tersebut juga terjadi di negara yang perekonomiannya paling liberal

atau kapitalis sekalipun. Bila dilihat sejarah ke belakang hal ini merupakan siklus yang terus berputar, pada masa Merkantilisme dimana peran pemerintah cukup dominan dalam perekonomian mengalami kegagalan yang ditandai dengan lahirnya teori Klasik Adam Smith. Kemudian diganti dengan peran swasta yang begitu dominan dalam perekonomian suatu negara. Namun peran swasta tersebut juga menemui kegagalan yang dikenal sebagai kegagalan pasar (*market failure*). Hal ini ditandai dengan adanya depresi besar akibat mekanisme pasar yang tidak berjalan sebagai mestinya, yang pada akhirnya pemerintah diharapkan untuk memainkan peran dalam perekonomian.

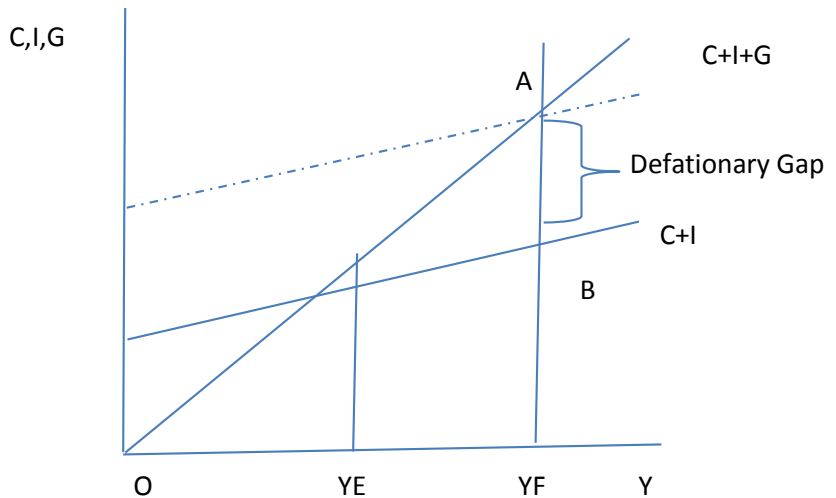
Dengan kata lain peran pemerintah tetap diperlukan, bukan dihapuskan. Peran pemerintah yang semakin besar dalam perekonomian tidak dapat dilepaskan dari kegagalan pasar (*market failure*). Kegagalan pasar inilah yang pada mulanya menjadi latar belakang dirasa perlunya campur tangan pemerintah. Mekanisme pasar melalui *invisible hand* dinilai tidak mampu secara efisien dan efektif dalam menjalankan fungsinya yang menurut Weimer dan Vinibg (1992) adalah merupakan kegagalan pasar tradisional. Namun kegagalan pasar hanyalah salah satu sebab mengapa pemerintah harus turun tangan dalam perekonomian agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara optimal (Mangkusoebroto, 1999).

Kegagalan pasar barulah merupakan syarat perlu (*necessary condition*) bagi campur tangan pemerintah. Barton (2000) menyebutkan pula bahwa dalam ekonomi pasar yang dikendalikan oleh pemerintahan yang dipilih secara demokratis, hanya ada dua alasan bagi pemerintah untuk masuk ke dalam aktivitas masyarakat, yaitu : *social equity* dan kegagalan pasar. Berdasarkan alasan-alasan itu, secara garis besar peran pemerintah dengan *public policies*-nya adalah mengoreksi kegagalan pasar untuk memperbaiki efisiensi

produksi dan alokasi sumber daya dan barang, serta merealokasi kesempatan dan barang untuk mencapai nilai-nilai distribusional dan nilai-nilai lainnya (Weimer dan Vining, 1992)

2.3.4. Adanya inflasi dan Deflasi

Mekanisme pasar tidak mampu mengatasi tekanan-tekanan inflasi dan deflasi yang muncul dalam perekonomian. Pemerintah dapat mengurangi inflasi atau deflasi dengan kebijakan yang dikeluarkannya. Pemerintah dapat menggunakan kebijakan fiskal dan kebijakan moneter untuk mengatasi tekanan yang terjadi.



Gambar 2.3. Jurang Deflasi

2.3.5. Adanya Resiko yang Besar

Setiap aktifitas atau kegiatan selalu berkeinginan untuk menanggung resiko seminimal mungkin. Masing-masing usaha atau kegiatan ada yang menggung resiko berat dan ada yang ringan. Biasanya kegiatan atau usaha yang menanggung resiko sangat berat tidak dilakukan oleh pihak swasta. Kegiatan tersebut biasanya

dilakukan dengan intervensi pemerintah. Sebagai contoh adalah mendirikan sumber tenaga nuklir.

2.4. Pengenalan Pertumbuhan Pemerintrah (*Introduction of The Growth of Government*)

Pada hakikatnya pemerintahan merupakan suatu gambaran tentang bagaimana pada permulaan pemerintahan itu terbentuk dan bagaimana pemerintahan itu berkembang. Perkembangan itu erat kaitannya tentang bagaimana pemerintah menjalankan fungsi dan peranannya dalam perekonomian. Dan tentu saja, dalam menjalankan fungsi dan peranannya di perekonomian, pemerintah memerlukan kebutuhan-kebutuhan (*needs*) yang bersumber dari masyarakat. Kebutuhan pemerintah (*needs for government*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai segala sesuatu yang dibutuhkan oleh pemerintah dalam mempertahankan kelancaran aktivitasnya (dalam hal ini fungsinya dalam perekonomian) agar bisa terus hidup dan eksis di masyarakat. Kebutuhan-kebutuhan tersebut merupakan sebuah respon dari masyarakat dari aksi nyata pemerintah tersebut. Sehingga pemenuhan kebutuhan pemerintah merupakan awal menuju pertumbuhan pemerintah (*the growth of government*). Apabila kebutuhan pemerintah tidak terpenuhi, maka jelas pemerintah akan mengalami hambatan dalam menjalankan aktivitasnya atau bahkan keberadaan pemerintah tidak memiliki dampak/efek yang berpengaruh pada kehidupan masyarakat. Suatu pemerintahan bak manusia/individu tentu memiliki berbagai cara untuk meningkatkan pertumbuhannya. Yang pertama, bak pelayan masyarakat mereka harus menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik sehingga kesejahteraan masyarakat akan meningkat. Kesejahteraan yang meningkat ini tentu akan menguntungkan pemerintah karena masyarakat yang kesejahteraannya meningkat tentu akan meminta

pelayanan lebih kepada pemerintah. Yang kedua, pemerintah harus memperbesar pendapatan mereka terutama melalui pajak. Hal ini tidak lain adalah karena pajak merupakan pendapatan pemerintah untuk melakukan langkah pertama. Tanpa adanya pendapatan maka mustahil langkah pertama di atas bisa dilakukan dengan baik. Dan yang terakhir adalah penciptaan iklim politik yang kondusif. Pengaruh politik tak dapat dihindari, sehingga kebijakan-kebijakan politik harus mengarah pada kesejahteraan masyarakat demi menciptakan pertumbuhan pemerintah itu sendiri.

Terdapat beberapa faktor yang menjadi sumber timbulnya kegagalan pemerintah:

1. Campur tangan pemerintah kadang-kadang menimbulkan dampak yang tidak diperkirakan terlebih dahulu. Misalnya saja, kebijakan pemerintah dalam mengatur tarif niaga cengkeh agar penghasilan petani cengkeh naik, ternyata, sebagai dampak permintaan tembakau menurun sehingga pendapatan petani tembakau juga turun.
2. Campur tangan pemerintah memerlukan biaya yang tidak murah, oleh karena itu maka campur tangan pemerintah harus dipertimbangkan manfaat dan biayanya secara cermat agar tidak lebih besar daripada biaya masyarakat tanpa adanya campur tangan pemerintah.
3. Adanya kegagalan dalam pelaksanaan program pemerintah. Pelaksanaan program pemerintah memerlukan tender, dan sistem yang kompleks.
4. Perilaku pemegang kebijakan pemerintah yang bersifat mengejar keuntungan pribadi.

Negara maju dimana tingkat korupsinya rendah, peran pemerintah dalam perekonomian hanya sebatas pembuat kebijakan

dan peraturan namun tetap mengawasi secara sungguh-sungguh jalannya pelaksanaan kebijakan dan peraturan tersebut dengan harapan peran swasta dapat berjalan secara optimal. Kecenderungan korupsi sejalan dengan peringkat indikator "*control of corruption*",¹. Negara-negara yang korupsinya tinggi cenderung memiliki "*control of corruption*" yang rendah dan sebaliknya. Berjalannya pemerintahan yang korup dan berlangsungnya suatu struktur sosial yang memperkuat elemen-elemen eksploitasi.

Menurut Sritua arif (1998), akhirnya menimbulkan situasi sosial yang menjurus kepada suatu sistem yang sangat buruk sehingga setiap norma yang secara sivilisasi dianggap baik tidak dapat berjalan efektif dalam mengangkat harkat kemanusiaan. Sementara dalam sistem yang demikian korup, upaya renovasi moral, perubahan kultur, peningkatan kesadaran sebagai obat penangkal korupsi dihadapkan pada persoalan bagaimana melakukannya. Terbukti disini bahwa para anggota parlemen yang sudah mendapatkan berbagai fasilitas dan gaji bersih yang tidak kecil masih pula berupaya mengais rezeki dengan alasan yang tidak rasional. Begitu pula dengan mafia peradilan. Subsidi yang merupakan salah satu kebijakan pemerintah untuk menjalankan peran distribusional banyak tidak sampai pada sasaran. Salah satu contohnya adalah subsidi perumahan di negara berkembang dimana yang menikmatinya adalah rumah tangga yang pendapatannya sebetulnya sudah tinggi (World bank, 1997).

Le Grand (1991) menyatakan sebuah rumusan alternatif terhadap teori kegagalan pemerintah yang didasarkan pada efisiensi dan pengaruh keadilan terhadap 3 aktivitas utama pemerintah dalam hal teori kegagalan pemerintah adalah Provision, subsidi, dan regulasi. Tetapi tindakan pemerintah ini mungkin dipandang kurang menurut kriteria mereka sendiri.

Yang pertama, monopoli oleh pemerintah sangat jelas menggambarkan adanya inefisiensi. Yang kedua, jenis inefisiensi terjadi ketika monopoli pemerintah menghadapi kompetisi yang bukan berasal dari penyedia optimalisasi keuntungan sektor swasta tetapi berasal dari organisasi nirlaba. Di sini tidak ada banyak kepemilikan oleh publik yang ada didalamnya. Namun perluasan kompetisi yang menentukan sifat alami tingkatan inefisiensi.

Ada perbedaan antara tingkatan kepemilikan pemerintah dan perbedaan dalam hal tingkatan persaingan: monopoli pemerintah secara penuh, monopoli oleh pemerintah secara sebagian dengan dibatasi kompetisi dari dalam sektor pemerintah tersebut, dan organisasi pemerintah yang menderita akibat berkompetisi dengan sektor swasta.

Kembali ke kasus dimana pemerintah menyediakan barang dan subsidi konsumsi, dimana ada kelebihan permintaan terhadap barang tersebut, sehingga menaikkan ke level di atasnya dan diindikasikan oleh alokasi yang efisien. Subsidi dan pajak menentukan perbedaan harga di atas harga yang berbeda dari biasa sosial mereka yang sebenarnya sehingga menentukan alokasi yang tidak efisien. Kelebihan permintaan akan bertemu di dalam $\frac{1}{2}$ cara, yang pertama adalah melalui prosedur antri, sementara yang kedua adalah melalui pengambilan keputusan oleh birokrat, manager, atau profesional. Subsidi dan pajak secara eksplisit didesain untuk mengajukan distribusi pendapatan yang lebih baik namun disana tidak ada jaminan mereka benar-benar melakukannya. Le Grand mencatatkan bahwa sebuah target dan mungkin menguji subsidi yang bisa dipromosikan lebih besar daripada persamaan dalam hal konsumsi, mengansumsikan bahwa pengujian menakutkan konsumsi. Hingga subsidi yang dikembangkan dan pajak yang dibuat disinsentif, mereka mungkin akan berperan dalam hal dinamisasi inefisiensi dengan cara menurunkan kerja dan mengurangi tabungan.

Subsidi dan pajak yang eksplisit dirancang untuk mempromosikan hasil distribusi yang lebih baik tetapi tidak ada jaminan bahwa hal tersebut akan terwujud. Le Grand mencatat bahwa subsidi yang ditargetkan dan disarana-ujikan dapat mempromosikan kesetaraan yang lebih besar dari konsumsi, dengan asumsi bahwa pada saat pengujian tidak menyurutkan konsumsi. sejauh bahwa subsidi dan pajak menciptakan disinsentif, mereka dapat menyebabkan inefisiensi dinamis dengan menurunkan upaya kerja dan mengurangi tabungan.

LATIHAN SOAL

1. Apakah yang dimaksud mekanisme pasar?
2. Bagaimana pemerintahan suatu negara mengalami kegagalan?
3. Jelaskan mengapa ketidaksempurnaan pasar dapat mengakibatkan kegagalan pasar!
4. Bagaimana pemerintah harus bertindak untuk mengatasi kegagalan pasar?
5. Jelaskan apa yang terjadi bila pemerintah tidak melakukan intervensi untuk mengatasi kegagalan pasar?

BAB III

BARANG PUBLIK DAN BARANG PRIVATE

3.1. Pendahuluan

Aktifitas pemerintah dapat mempunyai eksternalitas yang penting. Seluruh warga negara akan merasakan manfaat atas berbagai barang yang dibeli oleh pemerintah. Contohnya, penyediaan pertahanan umum. Seluruh masyarakat mendapatkan manfaat dari hal itu, apakah mereka membayar pajak atau tidak. Pemerintah menetapkan sesuatu seperti undang-undang hak milik dan hukum kontrak yang menciptakan lingkungan hukum dimana transaksi ekonomi terjadi. Keuntungan yang timbul dari lingkungan ini dinikmati oleh seluruh masyarakat. Pemerintah menyediakan banyak barang publik kepada masyarakat. Dalam aktifitas masyarakat selain barang public, ditemui juga barang lain seperti barang private, common goods dan barang yang dihasilkan oleh monopoli alamiah.

3.2. Klasifikasi dan Jenis Barang

3.2.1. Barang Publik (*Public Good*)

Secara umum barang publik biasa dipahami sebagai sesuatu yang dapat dinikmati atau dibutuhkan oleh semua orang. Barang publik disebut juga barang kolektif. Barang jenis ini dapat dikonsumsi oleh beberapa individu secara berkala atau terus-menerus. Hal ini menutup kemungkinan untuk memberlakukan sifat pengecualian bagi siapa saja yang ingin menikmati barang publik. Oleh karena itu, hal ini

menimbulkan kesulitan bagi pihak penyedia barang publik untuk mendapatkan pengembalian dari biaya yang telah mereka keluarkan.

Suatu barang publik merupakan barang-barang yang tidak dapat dibatasi siapa penggunanya dan sebisa mungkin bahkan seseorang tidak perlu mengeluarkan biaya untuk mendapatkannya. Barang publik adalah barang yang apabial dikonsumsi oleh individu tertentu tidak akan mengurangi konsumsi orang lain akan barang tersebut.

Selanjutnya adalah barang umum, yaitu barang yang mempunyai sifat adanya persaingan di dalamnya namun tidak ada sifat pengecualian. Barang yang termasuk ke dalam sifat ini biasanya adalah sumber daya alam. Contohnya 3 saja ikan di laut, bagi para nelayan dibutuhkan adanya persaingan dalam berlomba-lomba menjaring banyak ikan di laut. Namun, sebenarnya ikan di laut tersebut tidak berlaku sifat pengecualian karena siapa saja selain nelayan dapat mengambil ikan di laut tersebut namun tetap dengan adanya persaingan di dalamnya.

Barang public memiliki sifat non-rival dan non-eksklusif. Barang publik hampir sama dengan barang kolektif. Bedanya, barang publik adalah untuk masyarakat secara umum (keseluruhan), sementara barang kolektif dimiliki oleh satu bagian dari masyarakat (satu komunitas yang lebih kecil) dan hanya berhak digunakan secara umum oleh komunitas tersebut. Ada beberapa contoh barang public. Udara juga dapat dimasukkan sebagai contoh barang publik karena secara umum tidak mungkin mencegah seseorang untuk tidak menghirup udara. Barang-barang yang demikian itu sering disebut sebagai barang publik murni.

Contoh lain yaitu jalan raya merupakan barang public. Banyak sedikitnya pengguna jalan tidak akan mengurangi manfaat dari jalan tersebut, semua orang dapat menikmati dan manfaat dari jalan raya

(noneksklusif); dan jalan raya dapat digunakan pada waktu bersamaan. Istilah barang publik sering digunakan pada barang yang non-eksklusif dan barang non-rival. Hal ini berarti bahwa tidak mungkin bisa mencegah seseorang untuk tidak mengonsumsi barang publik. Mereka memberikan manfaat dan menciptakan kewajiban bagi para anggotanya. Pemerintah mempunyai kemampuan untuk membiayai aktivitas mereka melalui pendapatan pajak. Umumnya, barang publik harus disediakan oleh pemerintah. Barang ini dikonsumsi secara kolektif. Hal ini dilakukan oleh pemerintah karena pada umumnya swasta enggan terlibat dalam penyediaan tersebut.

a. Barang Publik Murni

Barang publik murni telah menjadi subjek dari sebagian besar analisis ekonomi barang publik. Dalam beberapa hal, barang publik murni adalah abstraksi yang diadopsi untuk memberikan kasus benchmark terhadap yang lain, yang dapat dinilai. Sebuah barang publik murni memiliki dua sifat berikut: - Non-dikecualikan. Jika kepentingan publik diberikan, konsumen tidak dapat dikecualikan dari konsumsi - Non-persaingan. Konsumsi barang publik oleh salah satu konsumen tidak mengurangi jumlah yang tersedia untuk dikonsumsi oleh negara lainnya. Sebaliknya, barang swasta sifatnya dikecualikan dan perlu adanya persaingan di dalamnya, yang artinya jika dikonsumsi oleh satu orang maka tidak ada yang tersisa untuk yang lain. Meskipun barang swasta tidak dibuat eksplisit, sifat-sifat suatu barang swasta secara tidak langsung telah berlaku implisit dalam bagaimana kita telah menganalisis perilaku pasar dalam bab-bab sebelumnya.

b. Barang Publik Tidak Murni

Barang tidak murni menempati daerah yang luas antara barang publik murni dan barang swasta murni. Dalam praktik, barang publik akhirnya cenderung menderita kemacetan ketika penggunaan cukup besar. Contoh jelas termasuk taman dan jalan. Kemacetan menghasilkan pengurangan dalam pengembalian barang publik kepada setiap pengguna sebagai akibat meningkatnya penggunaan pasokan yang diiringi oleh peningkatan rumah tangga. Barang publik tersebut disebut barang publik tidak murni. Utilitas yang diperoleh setiap rumah tangga dari barang publik murni adalah fungsi naik dari tingkat pasokan dan fungsi penurunan dari segi penggunaannya.



Gambar 3.1. Jalan dan jembatan

Dalam pemanfaatan barang public sering timbul masalah-masalah yang selalu mengelilinginya.

- a. Pemanfaatan barang publik cenderung berlebihan
- b. Barang publik tidak memiliki harga. Hal ini disebabkan antara lain sulitnya menentukan standar harga maupun karena barang publik yang tidak diperdagangkan.
- c. Tidak adanya keuntungan membuat orang-orang tidak mau (kalaupun ada sangat sedikit jumlahnya) untuk

menyediakannya ataupun melestarikannya. Disinilah pemerintah berperan dengan cara menarik pajak dari masyarakat dan dana pengumpulan pajak tersebut digunakan untuk menyediakan barang publik.

- d. Utilitas yang diperoleh setiap rumah tangga dari barang publik murni adalah fungsi peningkatan tingkat persediaan dan fungsi penurunan penggunaannya.

3.2.1.1. Sifat Barang Publik

Barang public memiliki sifat yang berbeda dibandingkan dengan barang lain. Sifat Barang Publik barang, yaitu:

1. Tanpa Pengecualian (*Non-exclusion*)

Salah satu sifat yang membedakan barang public dengan barang lain adalah apakah orang dapat dikecualikan dari manfaat barang tersebut atau tidak. Bagi kebanyakan barang pribadi, pengecualian tentu saja sangat dimungkinkan. Pertahanan nasional merupakan contoh standar. Sekali suatu angkatan bersenjata dibentuk, setiap orang di suatu negara tersebut diuntungkan, apakah dia membayar atau tidak. Barang noneksklusif ini dapat dilawan dengan barang konsumsi pribadi yang eksklusif, seperti mobil atau film dimana pengecualian-pengecualian merupakan suatu masalah sederhana. Mereka yang tidak membayar barang pribadi tersebut tidak menerima jasa yang dijanjikan oleh barang tersebut.

Berarti bahwa apabila suatu barang publik tersedia, tidak ada yang dapat menghalangi siapapun untuk memperoleh manfaat dari barang tersebut. Dalam konteks pasar, maka baik mereka yang membayar maupun tidak membayar dapat menikmati barang tersebut. Contoh, masyarakat membayar pajak

kemudian diantaranya digunakan untuk membiayai penyelenggaraan jasa kepolisian, dapat menggunakan jasa kepolisian tersebut tidak hanya terbatas pada yang membayar pajak saja. Mereka yang tidak membayar pun dapat mengambil manfaat atas jasa tersebut. Singkatnya, tidak ada yang dapat dikecualikan (*excludable*) dalam mengambil manfaat atas barang publik.

2. Tanpa Persaingan (*Non Rival*)

Sifat kedua yang menjadi karakter dari barang-barang publik adalah nonrivalitas. Barang-barang nonrivalitas adalah barang dimana manfaatnya dapat diberikan bagi pengguna tambahan dengan biaya marjinal nol. Pada sebagian besar barang, tambahan jumlah konsumsi membutuhkan sejumlah biaya produksi marjinal. Misalkan tambahan pemirsa pada satu saluran televisi tidak akan menambah biaya meskipun tindakan ini menyebabkan terjadinya tambahan konsumsi. Konsumsi oleh tambahan pengguna dari barang semacam itu adalah nonrivalitas/nonpersaingan sehingga tambahan konsumsi tersebut membutuhkan biaya marjinal sosial dari produksi sebesar nol, konsumsi tersebut tidak mengurangi kemampuan orang lain untuk mengkonsumsi.

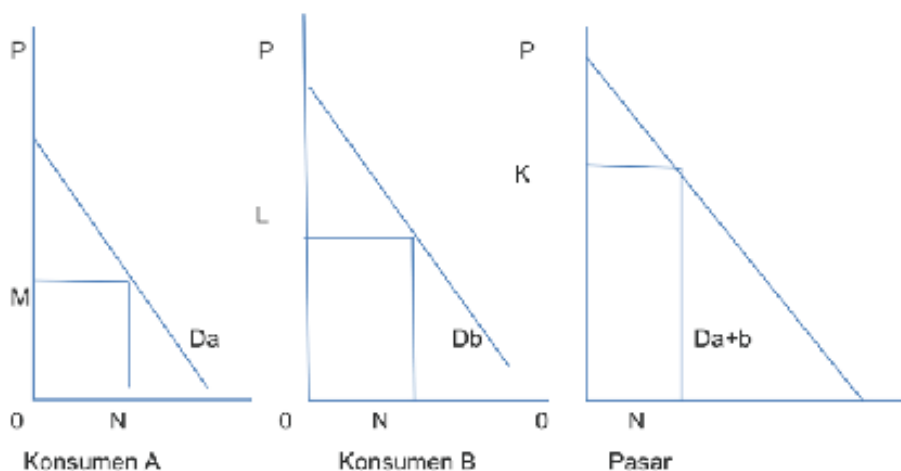
Berarti bahwa penggunaan satu konsumen terhadap suatu barang tidak akan mengurangi kesempatan konsumen lain untuk juga mengkonsumsi barang tersebut. Setiap orang dapat mengambil manfaat dari barang tersebut tanpa mempengaruhi manfaat yang diperoleh orang lain. Contoh, dalam kondisi normal, apabila kita menikmati udara bersih dan sinar matahari, orang-

orang di sekitar kita pun tetap dapat mengambil manfaat yang sama.

3.2.1.2. Pasar Barang Publik

Barang-barang publik adalah barang-barang atau jasa yang secara sederhana tidak dapat disediakan melalui jual beli di pasar. Barang atau jasa ini tidak boleh tidak harus disediakan bagi orang-orang sebagai suatu keseluruhan dan bukannya disediakan bagi orang-orang tertentu secara individu. Ini adalah prinsip “non rivalry” (tidak bersaing). Konsumsi seseorang tidak akan mengurangi orang lain atau sekelompok orang untuk mengkonsumsi barang yang sama. Secara matematis ditulis $X_s = X_1 = X_2 = X_3 = X_4 = X_n$, dimana X_s merupakan jumlah seluruh barang publik yang tersedia untuk dikonsumsi oleh setiap individu dalam perekonomian walaupun memberikan tingkat kepuasan yang berbeda. Jumlah yang dikonsumsi seseorang X_1 tidak mengurangi jumlah yang tersedia untuk dikonsumsi bagi orang lain dan $MC_i(X) = 0$, atau penyediaan barang publik bagi konsumen lain tidak memberikan biaya tambahan sama sekali.

Permintaan dan penawaran barang publik dapat dilukiskan pada grafik berikut. Ada dua konsumen yang mengkonsumsi barang publik yaitu konsumen A dan konsumen B dengan kurva permintaan D_a dan D_b serta kurva pasar D_{a+b} . Dalam pasar jumlah barang publik yang tersedia sebanyak OZ . Konsumen A mengkonsumsi barang publik sebanyak ON dan tidak mengurangi B mengkonsumsi barang dalam jumlah yang sama yaitu ON . Nilai atau harga yang diberikan adalah jumlah nilai yang diberikan oleh konsumen A dan B. Masing-masing OM dan OL dimana $OM + OL = OK$. Nilai yang ada di pasar untuk barang ini adalah OK .



Gambar 3.2.. Pasar Barang Publik

Barang publik penyediaanya tidak dapat dibatasi oleh orang-orang yang bersedia membayar saja (non exclusion). Barang dan jasa yang demikian tidak dapat ditarik kendatipun ada sebagian orang tidak mau membayarnya.

Contoh adalah angkatan bersenjata. Semua orang dapat memperoleh perlindungan dan rasa aman tanpa membedakan orang tersebut membayar atau tidak. Semua mendapat perlindungan dari angkatan bersenjata.

Free Riders dalam Penyediaan Barang Publik

Free riders adalah permasalahan yang muncul dalam penyediaan barang publik terkait dengan kedua sifatnya, yaitu Non-rivalry dan Non-excludable. *Free riders* ini adalah mereka yang ikut menikmati barang publik tanpa mengeluarkan kontribusi tertentu, sementara sebenarnya ada pihak lain yang berkontribusi untuk mengadakan barang publik tersebut. Contohnya adalah mereka yang

tidak membayar pajak tadi, tapi ikut menikmati jasa-jasa atau barang-barang yang diadakan atas biaya pajak.

Contoh lain, sebuah jalan desa dibangun dengan kerja bakti. *Free riders* dalam contoh ini adalah mereka yang tidak ikut kerja bakti, tetapi kemudian ikut menggunakan jalan desa tersebut.

3.2.2. Barang Swasta (*Private Good*)

Barang privat adalah barang yang diperoleh melalui mekanisme pasar, dimana titik temu antara produsen dan konsumen adalah mekanisme harga. Sebagian besar barang yang kita konsumsi adalah barang privat, yaitu barang yang hanya dapat digunakan oleh satu konsumen pada satu waktu. Misalnya, ketika seseorang sedang memakan kue miliknya, orang lain tidak dapat melakukan hal serupa.



Gambar 3.3. Kue dan Gaun

3.2.2.1. Sifat Barang Swasta/ Private

Sifat-sifat barang privat tersebut adalah :

1. Adanya Persaingan (*Rival*)

Konsumsi yang dilakukan oleh satu konsumen akan mengurangi atau menghilangkan kesempatan pihak lain untuk

melakukan hal serupa. Terjadi rivalitas antar calon konsumen dalam mengkonsumsi barang ini.

2. Adanya Pengecualian (*Exclusion*)

Tingkat konsumsi suatu barang dapat dibatasi hanya pada mereka yang memenuhi persyaratan tertentu (biasanya harga), dan mereka yang tidak membayar atau tidak memenuhi syarat dapat dikecualikan dari akses untuk mendapatkan barang tersebut (*excludable*). Contohnya, pakaian di toko hanya dapat dinikmati oleh mereka yang membeli atau membayar, sementara mereka yang tidak membayar tidak dapat menikmati pakaian tersebut.

Sifat tambahan dari barang swasta adalah:

3. Kelangkaan (*Scarcity*)

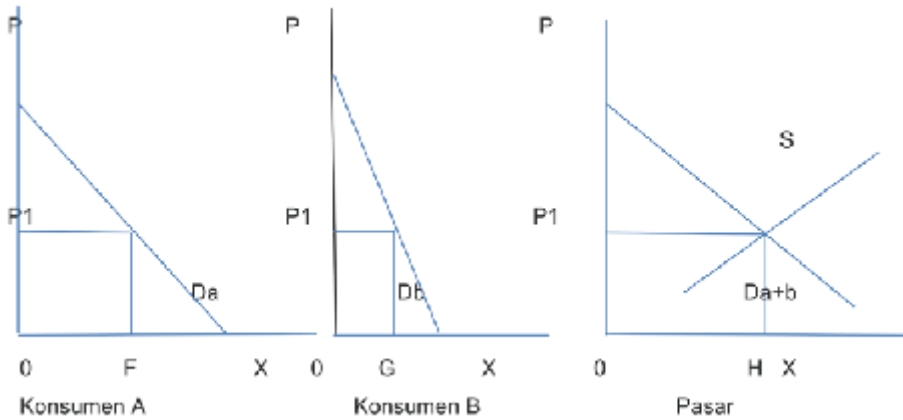
yaitu kelangkaan atau keterbatasan dalam jumlah. Kelangkaan dan ketersediaan inilah yang menimbulkan kedua sifat sebelumnya. Barang privat biasanya memang diadakan untuk mencari profit atau laba. Karena sifat-sifatnya tadi, barang privat dapat menjaga efisiensi pasar dalam pengadaannya. Efisiensi inilah yang menarik minat sektor swasta dan menimbulkan pemahaman bahwa barang privat adalah barang yang diproduksi oleh sektor swasta. Meskipun begitu, pemerintah pun sebenarnya dapat berlaku sebagai sektor swasta dan menjadi bagian dari pasar dalam penyediaan barang privat untuk tujuan-tujuan tertentu.

3.2.2.2. Pasar Barang Swasta/ Private

Barang privat biasanya memang diadakan untuk mencari profit atau laba. Karena sifat-sifatnya tadi, barang privat dapat menjaga efisiensi pasar dalam pengadaannya. Efisiensi inilah yang menarik minat sektor swasta dan menimbulkan pemahaman bahwa barang privat adalah barang yang diproduksi oleh sektor swasta. Meskipun begitu, pemerintah pun sebenarnya dapat berlaku sebagai sektor

swasta dan menjadi bagian dari pasar dalam penyediaan barang privat untuk tujuan-tujuan tertentu.

Banyak sedikitnya jumlah barang yang dikonsumsi seseorang akan mempengaruhi kesempatan orang lain dalam mengkonsumsinya. Prinsipnya “rivalry” . Secara matematis ditulis $Y_1 = Y_2 + Y_3 + \dots + Y_n$, yang berarti dengan konsumsi Y_1 , jumlah kesempatan orang lain untuk mengkonsumsi berkurang.



Gambar 3.4. Pasar Barang Privat

Barang privat X ada di pasar dan hanya dua konsumen yang mengkonsumsinya yaitu konsumen A dan konsumen B. Di pasar dua konsumen memiliki skala permintaan yang berbeda. Skala permintaan konsumen A ditunjukkan oleh kurva permintaan D_a dan konsumen B dengan skala permintaan D_b . Kurva permintaan pasar adalah D_{a+b} . Tingkat harga di pasar adalah P_1 . Konsumen A akan mengkonsumsi sebanyak $0F$ dan konsumen B akan mengkonsumsi sebanyak $0G$, dimana $0H = 0F + 0G$ yaitu jumlah yang diperjualbelikan.

3.2.2.Sumber daya milik bersama (common resources)

Adalah barang barang yang tidak ekskludabel, namun rival. Contoh: ikan laut. Tidak ada seseorang yang melarang menangkap ikan laut, atau meminta bayaran kepada nelayan atas ikan-ikan yang mereka tangkap. Namun ada saat seseorang melakukannya, maka jumlah ikan di laut berkurang, sehingga kesempatan orang lain melakukan hal yang sama menjadi berkurang.

3.2.3. Barang hasil dari Monopoli Alamiah

Adapula barang yang ekskludabel, namun tidak memiliki rival. Barang seperti ini muncul dalam situasi monopoli ilmiah, yaitu produksi yang dikuasai oleh satu perusahaan. Contoh: Jasa pemadam kebakaran suatu kota kecil. Sangatlah mudah mencegah seseorang menikmati jasa ini. Petugas kebakaran dapat membiarkan sebuah rumah terbakar begitu saja. Namun jasa perlindungan kebakaran ini tidaklah bersifat rival, karena kebakaran rumah tidak terjadi setiap saat, dan setiap rumah memperoleh perlindungan yang sama. Petugas pemadam kebakaran lebih sering menunggu daripada beraksi memadamkan kebakaran, sehingga melindungi sebuah rumah tambahan tidak akan mengurangi kualitas Perlindungan mereka pada rumah-rumah lain. Dengan kata lain, begitu pemerintah kota membuat anggaran untuk jasa pemadam kebakaran, maka tambahan untuk melindungi tambahan satu rumah baru sangatlah kecil.

LATIHAN SOAL

1. Sebutkan dan Jelaskan perbedaan barang Publik dan Barang Private!
2. Sebutkan dan jelaskan sifat-sifat barang Publik!
3. Sebutkan dan jelaskan sifat-sifat barang private!
4. Bagaimana permintaan dan penawaran barang public dalam pasar, jelaskan!
5. Jelaskan bagaimana terbentuknya harga barang publik di pasar!
6. Mengapa barang public sulit diproduksi oleh pihak swasta?
7. Berikan contoh barang publik murni, barang publik tidak murni, barang bersama!!
8. Bagaimana mekanisme pasar barang swasta?
9. Bagaimana harga barang swasta di pasar?
10. Antara barang publik dan barang swasta, barang mana yang cenderung mudah disediakan bila terjadi kenaikan permintaan? jelaskan!

BAB IV

TEORI BARANG SWASTA

4.1. Pendahuluan

Barang-barang swasta, yaitu barang yang dapat disediakan melalui sistem pasar dapat menyebabkan alokasi sumber-sumber ekonomi secara efisien. Dalam teori barang swasta ini dibagi menjadi dua analisis, yaitu efisiensi konsumen dan efisiensi produsen

4.2. Efisiensi Konsumen

Dalam analisa efisiensi konsumen, ada beberapa asumsi yang digunakan untuk mempermudah analisis, yaitu :

- ✘ Dalam masyarakat hanya ada 2 orang konsumen, A dan B
- ✘ Hanya ada 2 barang swasta yang tersedia, makanan dan pakaian
- ✘ Distribusi pendapatan sudah tertentu

Untuk melihat kondisi pareto optimum maka kita harus mengetahui konsep tingkat pertukaran marginal (TPM, marginal rate of substitution). TPM adalah angka yang menunjukkan kesediaan seorang konsumen untuk menukarkan satu unit terakhir dari suatu barang untuk mendapatkan beberapa unit barang lainnya. 1) setiap konsumen akan selalu menyamakan TPM-nya dengan harga relatif kedua barang, yaitu pakaian dan makanan.

Pareto optimum akan tercapai apabila setiap orang mencapai titik keseimbangan, yaitu dimana bagi setiap orang TPM mereka sama

dengan harga relatif , yaitu dimana TPM A untuk makanan dan pakaian = TPM B untuk makanan dan pakaian , atau dalam persamaan matematis disebutkan :

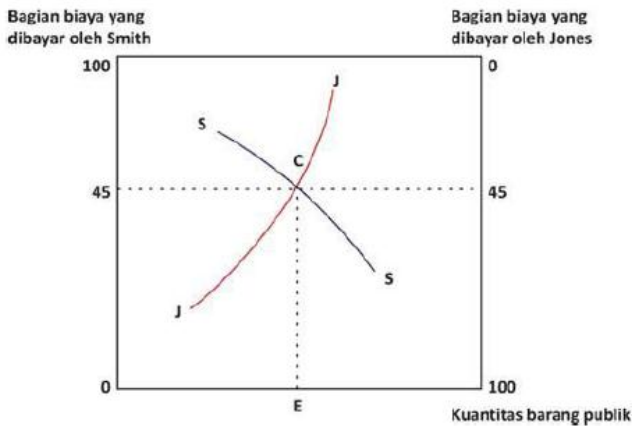
$$\frac{\text{Kepuasan marginal bagi makanan}}{\text{Kepuasan marginal bagi pakaian}} = \frac{\text{harga makanan}}{\text{harga pakaian}}$$

4.3. Efisiensi Produsen

Dalam menganalisa efisiensi produksi analisa Paareto dapat pula dipergunakan. Kita anggap bahwa dalam perekonomian hanya dapat terdapat dua orang produsen yang menghasilkan dua jenis barang (x dan y), serta hanya menggunakan dua jenis faktor produksi (tanah, T dan tenaga kerja, B)

Keseimbangan

Keseimbangan penyediaan swasta diperkenalkan oleh Erick Lindahl sehingga disebut dengan keseimbangan lindahl.



Gambar 4.1. Keseimbangan Penyediaan barang

Dibandingkan menggunakan harga dari barang publik pada sumbu vertikal, kita mengasumsikan bahwa bagian biaya barang publik yang harus dibayar oleh Smith harus bervariasi dari 0 persen

s/d 100 persen. Slope negatif SS menunjukkan bahwa pada harga pajak barang publik yang lebih tinggi, Smith akan meminta barang publik tersebut dalam jumlah yang lebih sedikit.

Permintaan Jones akan barang publik diturunkan dengan cara yang hampir sama. Sekarang, kita mencatat proporsi yang dibayar oleh Jones pada sumbu vertikal disebelah kanan pada grafik 2 dan membalik skala sehingga pergerakan ke arah atas sumbu akan menghasilkan harga pajak lebih rendah. Dengan konvensi ini, permintaan Jones untuk barang publik (JJ) mempunyai slope positif. Kedua kurva permintaan pada Gambar 2 berpotongan di titik C, dengan tingkat output 0E untuk barang publik. Pada tingkat output ini Smith mau membayar, katakan 60 persen dari biaya barang sedangkan Jones membayar 40 persen. Sehingga titik C adalah titik ekuilibrium yang disarankan oleh argumen berikut ini. Untuk tingkat output kurang dari 0E, kombinasi kedua orang tersebut masih bersedia membayar lebih daripada 100 persen dari biaya barang publik. Mereka akan memilih untuk menaikkan tingkat produksi (tetapi lihat peringatan atas kalimat ini pada sesi berikutnya). Untuk tingkat keseimbangan output lebih dari 0E, kedua orang tersebut tersebut tidak akan bersedia Lindahl membayar biaya total dari barang publik yang diproduksi dan dapat memilih keseimbangan antara permintaan masyarakat untuk mengurangi jumlah barang publik yang disediakan.

Hanya pada tingkat untuk barang-barang output 0E terjadi keseimbangan Lindahl (Lindahl equilibrium) di mana publik dan bagian pajak secara tepat akan membayar tingkat produksi barang publik yang dilakukan oleh pemerintah. Alokasi kewajiban pajak ini tidak hanya menghasilkan keseimbangan dalam permintaan individu akan barang publik, tetapi hal itu juga dimungkinkan untuk menunjukkan bahwa keseimbangan ini efisien. Pembagian pajak yang dikenalkan oleh solusi Lindahl bagi masalah barang publik memainkan peran

“harga bayangan” yang meniru berfungsinya sistem harga pada pasar persaingan sempurna untuk mencapai efisiensi.

Peningkatan Pareto

Pareto improvement terjadi melalui efisiensi pareto. Dapat terjadi keseimbangan apabila adanya peningkatan kontribusi sehingga meningkatkan kesejahteraan semua rumah tangga. Situasi di mana tidak ada cara untuk meningkatkan kegunaan seorang tanpa mengurangi kegunaan orang lain mencerminkan efisiensi. Kondisi tersebut dianggap efisien karena pada situasi selainnya, dimana masih terdapat peluang untuk meningkatkan kegunaan seseorang tanpa mengurangi kegunaan orang lain, itulah yang disebut dengan Pareto improvement. Perekonomian belum mampu mendistribusikan outputnya secara optimal sehingga seluruh konsumen mendapatkan kegunaan maksimal yang mungkin diperolehnya.

Kuantitas dari penyediaan

Keseimbangan alokasi penyediaan swasta yang didominasi dengan tingkat yang lebih tinggi dari barang publik, sering ditafsirkan sebagai penyediaan swasta yang mengarah relative di bawah tingkat sosial optimal. Namun, kesejahteraan sosial yang optimal dari sebuah fungsi dapat berada di mana saja di pusat keberadaan alokasi pareto yang efisien dan tidak selalu berada pada bagian dari lokus yang mendominasi keseimbangan pareto. Buchanan dan Kafoglis (1963) menunjukkan bahwa adalah kemungkinan di mana jumlah yang barang public menurun bergerak menuju tingkat optimal dari keseimbangan penyediaan swasta.

Keseimbangan penyediaan swasta terjadi pada titik dan himpunan alokasi pareto efisiensi diberikan oleh lokus tangencies dari kurva indiferensi. Garis cc mewakili tingkat agregat pasokan barang public sama dengan keseimbangan penyediaan swasta. Untuk optimalisasi barang public hanya memerlukan lokus pareto optimal untuk memotong garis cc dan untuk memaksimalkan kesejahteraan sosial di beberapa titik di bawah CC. Jika titik optimal adalah P pengurangan dari pasokan total barang public yang diperlukan bergerak pada keseimbangan penyediaan swasta yang optimal. Juga harus dicatat bahwa jika lokus melewati garis CC, fungsi kesejahteraan sosial selalu dapat ditemukan pada kondisi optimal di bawah CC.

Seperti yang ditunjukkan oleh Diamond dan Alexander Mirrlees (1973), anomali tersebut dapat dikesampingkan dengan menempatkan pembatasan pada kedua derivatif dari fungsi utilitas rumah tangga. Tidak ada alasan mendasar mengapa pembatasan berdasarkan kedua derivatif harus berada pada tingkat kepuasan dan karenanya anomali kasus dapat juga terjadi bahkan dalam model dua rumah tangga. Oleh karena itu, walaupun hasil lokal dapat didirikan tanpa terlalu banyak kesulitan, hal ini tidak mudah untuk memberikan perbandingan global.

Jumlah rumah tangga

Telah dibuktikan bahwa keseimbangan penyediaan swasta bukan merupakan efisiensi pareto. Masalah lainnya adalah bagaimana penyimpangan dari efisiensi tergantung pada jumlah rumah tangga yang dapat berpotensi memberikan kontribusi. Dapat diharapkan bahwa peningkatan jumlah rumah tangga akan mengakibatkan perbedaan yang lebih besar seperti yang diharapkan semua orang lain untuk berkontribusi. Namun, seperti kasus yang sering terjadi, hasil

aktual berbeda sedikit dari harapan ini. Selain itu, sifat-sifat yang membatasi keseimbangan, sebagai jumlah rumah tangga yang meningkat tanpa batas, akan dianalisa mengikuti pendekatan Andreoni.

Untuk mempertimbangkan konsekuensi dari variasi rumah tangga, diasumsikan bahwa semua rumah tangga identik dalam hal kedua preferensi dan hibah. Dengan asumsi kedua barang yang normal, keunikan hasilnya kemudian membenarkan studi keseimbangan simetris. H rumah tangga mengikuti keseimbangan yang simetris:

$$g = \frac{G}{nH-1}$$

dimana g adalah kontribusi rumah tangga bersama. Dalam hal (g,G) sebagai alokasi yang memuaskan seharusnya terletak di gradien $H-1$ dan untuk setiap tingkat h , keseimbangan diberikan pada persimpangan sesuai dengan fungsi reaksi. Optimalisasi kesejahteraan, jika semua rumah tangga diperlakukan sama, adalah lokus tangen antara ray dan kurva indiferen.

Pada H rumah tangga yang identik dengan preferensi dan distribusi endowment, sehingga H meningkat tak terhingga:

- (i) Proporsi penduduk yang memberikan kontribusi menurun hingga nol.
- (ii) Hanya rumah tangga dengan endowmen yang memberikan kontribusi tertinggi.
- (iii) Kontribusi total nilai meningkat menjadi terbatas.
- (iv) Rata-rata kontribusi menurun hingga nol.

4.4. Hasil invariansi dan Kriteria Kompensasi

Perubahan dalam distribusi endowment yang memenuhi kondisi tertentu tidak akan mempengaruhi tingkat total dari penyediaan. Peningkatan pasokan barang publik, contohnya melalui pemerintah menyediakan beberapa barang publik yang selain itu untuk sektor swasta, tidak akan mempengaruhi batas total pasokan. Penyediaan barang publik untuk itu keluar banyak oleh penyediaan swasta pada sebuah dasar satu per satu. Hasil ini menunjukkan kondisi saat ini.

Dalam kebanyakan situasi ekonomi perubahan dalam distribusi endowment, atau pendapatan, akan mempengaruhi keseimbangan kecuali ketika rumah tangga yang memiliki transformasi kurva Engel yang identik. Untuk keseimbangan penyediaan swasta, Warr (1982) membuktikan hasil aktual lebih banyak dari yang disediakan kontribusi semua rumah tangga, tingkat total barang publik adalah independen dari distribusi endowment.

Hasil ini diperpanjang oleh Bergstrom, Blume dan Varian (1986) untuk memungkinkan untuk bebas berkontribusi. Penyediaan total barang publik tidak mempengaruhi semua redistribusi pendapatan. Sebagai konsekuensi mencatat bahwa perubahan total pasokan cenderung menuju nol sehingga H cenderung tanpa batas. Untuk populasi besar, peningkatan penawaran umum baik persis bertemu dengan pengurangan penyediaan swasta. Ditunjukkan dengan cara berlainan, ketentuan pemerintah akan mendesak jumlah persis sama barang publik.

Pasar persaingan sempurna menyebabkan terjadinya pareto optimum bagi konsumen dan produsen. Namun definisi pareto yg demikian sangatlah sempit, sebab setiap perubahan pasti ada pihak yg untung dan ada pihak yg rugi.

Kaldor dan Hicks menyatakan bahwa setiap perubahan tetap akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat apabila pihak yg dirugikan dapat memperoleh kompensasi atas kerugiannya tsb sehingga ia berada pada tingkat kepuasan yg sama sedangkan pihak yg untung mengalami kenaikan kesejahteraan.

LATIHAN SOAL

1. Jelaskan apakah efisiensi konsumen dalam mengkonsumsi suatu barang atau jasa!
2. Jelaskan efisiensi produsen dalam memproduksi barang atau jasa!
3. Bagaimana seharusnya pilihan seorang konsumen dalam mengkonsumsi suatu jenis barang atau jasa!
4. Jelaskan kondisi pereto optimum bagi seorang konsumen dalam mengkonsumsi!
5. Bagaimana seorang produsen mencapai pareto optimum!

BAB V

TEORI BARANG PUBLIK

5.1. Pendahuluan

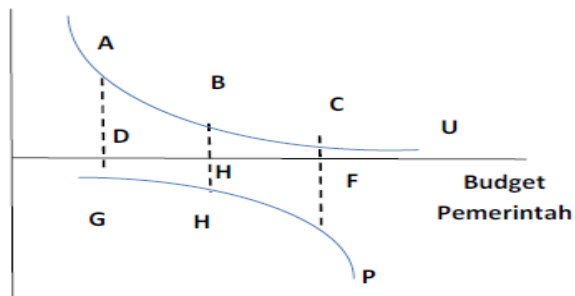
Dalam masyarakat dan perekonomian terdapat dua jenis barang yaitu barang privat dan barang publik. Masing-masing barang memiliki sifat dan ciri tersendiri. Demikian halnya teori barang public yang dikemukakan oleh para ahli memiliki focus dan analisis yang beragam sesuai dengan sudut pandangnya.

5.2. Teori Barang Publik

5.2.1. Teori Pigou

Pigou berpendapat bahwa barang publik harus disediakan sampai suatu tingkat dimana kepuasan marginal akan barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal akan pajak yang dipungut untuk membiayai program pemerintah(menyediakan barang publik)

**Kepuasan Batas Akan
Barang Pemerintah**



Sumber: Ekonomi Publik, Dr Guritmo Mangkoesebroto

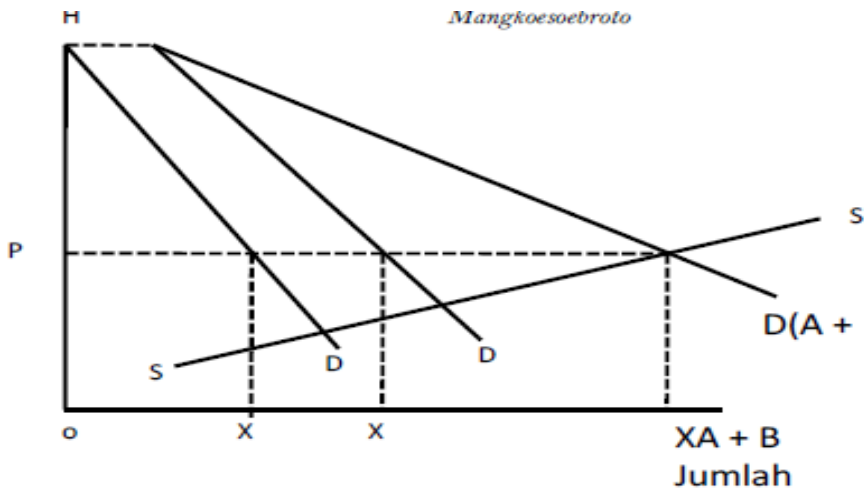
Gambar 5.1 Penyediaan dan Pembiayaan Barang Publik yang Optimal

$$\text{PIGOU} \longrightarrow \text{MU}_x = \Theta \text{M}_{tx}$$

Barang publik yang optimal pada Gambar 5.1 kurva kepuasan akan barang publik ditunjukkan oleh kurva UU. Kurva UU tersebut mempunyai bentuk menurun yang menunjukkan bahwa semakin banyak barang publik yang dihasilkan maka akan semakin rendah kepuasan marginalnya yang dirasakan masyarakat. Di lain pihak, semakin banyak pajak yang dipungut, semakin besar rasa ketidakpuasan marginal masyarakat. Oleh karena itu kurva ketidakpuasan marginal akan pembayaran pajak mempunyai bentuk yang meninggi. Ketidakpuasan marginal ditunjukkan dengan sumbu tegak dari titik O kebawah dan kurva ketidakpuasan marginal ditunjukkan oleh kurva PP. Titik E adalah keadaan optimum dimana bagi masyarakat kepuasan marginal bagi barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal dalam hal pembayaran pajak. Kelemahan analisa dari Pigou didasarkan pada ketidakpuasan marginal masyarakat dalam membayar pajak dan rasa kepuasan marginal akan barang publik, sedangkan kepuasan dan ketidakpuasan adalah sesuatu yang tidak dapat diukur secara kuantitatif karena sifatnya ordinal.

5.2 2. Teori Bowen

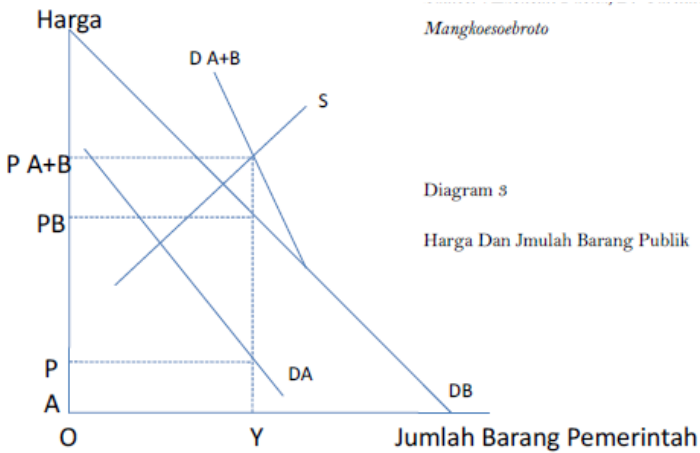
Bowen mengemukakan teori yang didasarkan pada teori harga sama halnya pada penentuan harga pada barang swasta.



Gambar 5.2 Penentuan Jumlah dan Harga Barang Swasta

Kurva penawaran sepatu ditunjukkan oleh kurva SS. Kurva DA dan DB menunjukkan kurva permintaan akan sepatu oleh A dan B sedang kurva $D(A+B)$ merupakan kurva permintaan pasar yang diperoleh dengan menjumlahkan kurva $DA+DB$ secara mendatar(horisontal). Harga pasar yang terjadi adalah OP , yaitu dimana $D(A+B)=S$, harga OP adalah harga sepasang sepatu bagi A dan B.

Bowen mendefinisikan barang publik sebagai barang dimana pengecualian tidak dapat ditentukan. Jadi sekali suatu barang publik sudah tersedia maka tidak ada seorang pun yang dapat dikecualikan dari manfaat barang tersebut.



Gambar 5.3. Penentuan Harga Barang Publik

DA dan DB menunjukkan kurva permintaan individu A dan B akan barang publik DA dan DB. Jumlah barang yang disediakan pemerintah sebesar OY, yaitu pada titik perpotongan kurva penawaran dengan kurva permintaan $D(A+B)$. Kelemahan teori ini adalah karena Bowen menggunakan permintaan dan penawaran. Yang menjadi masalah adalah karena pada barang publik tidak ada prinsip pengecualian sehingga masyarakat tidak mau mengemukakan kesenangan mereka akan barang tersebut sehingga permintaan kurva permintaan menjadi tidak ada.

5.2.3. Teori Erick Lindahl

Jumlah Barang Pemerintah Teori Lindahl mirip dengan yang dikemukakan oleh Bowen, hanya saja pembayaran masing-masing konsumen tidak dalam bentuk harga absolute akan tetapi berupa presentase dari total biaya penyediaan barang publik. Analisa Lindahl didasarkan pada analisa kurva indifferen dengan anggaran tetap yang terbatas (fixed budget constraints).

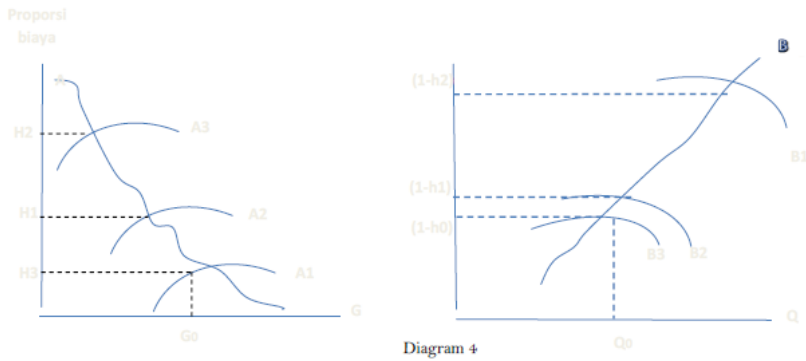


Diagram +
Kurva Indifferen

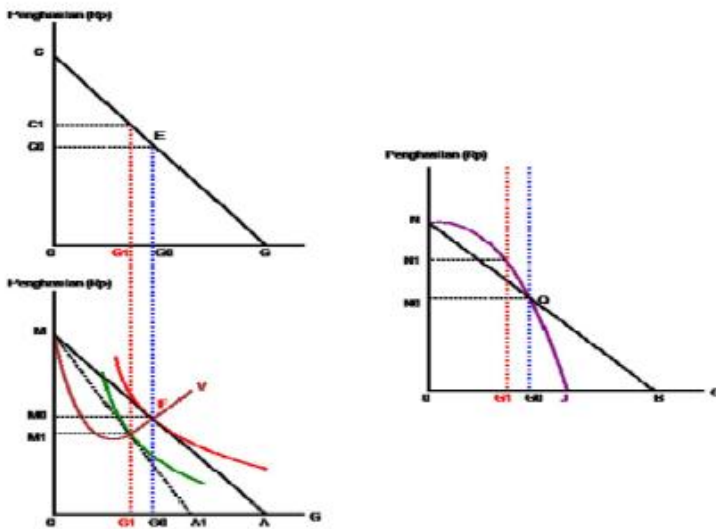
Gambar 5.4. Teori Eric Lindahl

Kelemahan teori Lindahl adalah karena teori ini hanya membahas mengenai barang publik tanpa membahas mengenai penyediaan barang swasta yang dihasilkan oleh sektor swasta. Selain itu kelemahan utamanya adalah penggunaan kurva indifferen. Sifat barang publik tidak dapat dikecualikan menyebabkan tidak ada seorang individu juga yang bersedia menunjukkan preferensinya terhadap barang publik. Kritik lain ialah teori ini hanya melihat penyediaan barang publik saja tanpa memperhitungkan jumlah barang swasta yang seharusnya diproduksi agar masyarakat mencapai kesejahteraan optimal.

5.2.4. Teori Anggaran

Teori ini didasarkan pada suatu analisa di mana setiap orang membayar atas penggunaan barang-barang publik dengan jumlah yang sama, yaitu sesuai dengan sistem harga untuk barang-barang swasta. Teori alokasi barang publik melalui anggaran merupakan suatu teori analisa penyediaan barang publik yang lebih sesuai dengan kenyataan karena bertitik tolak pada distribusi pendapatan awal di antara individu-individu dalam masyarakat dan dapat digunakan untuk menentukan

beban pajak di antara para konsumen untuk membiayai pengeluaran pemerintah.



Gambar 5.5 Teori Alokasi Barang Publik Melalui Anggaran

Garis tegak adalah penghasilan, sedangkan garis datar publik (G). CG adalah kurva kemungkinan produksi. Garis anggaran adalah A dan B. Persinggungan anggaran A dengan kurva indifrent berada di titik F. Sehingga A akan mengkonsumsi barang publik sebesar G_0 dengan penghasilan OM_0 . Dan A akan mengkonsumsi barang swasta sebesar MM_0 , sehingga B akan mengkonsumsi barang swasta sebanyak $CC_0 - MM_0 = NN_0$. Apabila A merubah garis anggarannya. Maka A akan mengkonsumsi barang publik sebesar G_1 . Sehingga A akan mengkonsumsi barang swasta sebesar MM_1 dan B akan mengkonsumsi barang swasta sebesar $CC_1 - MM_1 = NN_1$. NJ adalah barang swasta yang tersedia untuk individu B. Dan B akan mencapai nilai optimum mengkonsumsi barang publik dan swasta di titik Q. MV adalah barang swasta yang tersedia untuk A. Sehingga A berapa pad

tingkat keseimbangan konsumen di titik F, dan total produksi berada di titik E.

Kelemahan dari teori ini, yaitu digunakannya kurva indiferens sebagai alat analisis yang baik dari segi teori akan tetapi kurang bermanfaat untuk aplikasi penggunaannya dalam kenyataan sehari-hari.

LATIHAN SOAL

1. Jelaskan beberapa jenis masalah ekonomi dalam konsep barang publik !
2. Bagaimana kelemahan yang terjadi pada Public policy toward collective consumption goods ?
3. Bagaimana penyimpangan dari efisiensi tergantung pada jumlah rumah tangga yang dapat berpotensi memberikan kontribusi?
4. Jelaskan perbedaan barang publik dengan barang kolektif ?
5. Jelaskan faktor-faktor yang menyebabkan timbulnya masalah pada barang publik ?
6. Dalam teori barang publik terdapat teori pigou tolong jelaskan apa yang dimaksud dengan teori piou tersebut ?
7. Bagaimana cara kemacetan dapat mengurangi manfaat yang diterima oleh rumah tangga dari semua penggunaan public ?
8. Bagaimana cara memperoleh kondisi efisien untuk penyediaan input public murni
9. Jelaskan bagaimana untuk meningkatkan perato hingga mencapai kesimbangan ?
10. Jelaskan dan gambarkan bagaimana diagram Teori Alokasi Barang Publik melalui anggaran!

BAB VI

TEORI INFORMASI ASIMETRIS

6.1. Pendahuluan

Hal terpenting dari dunia nyata adalah informasi. Dalam ekonomi, pada perdagangan terdapat informasi – informasi yang dimiliki oleh setiap pihak. Informasi yang sempurna dibutuhkan demi kelancaran suatu kegiatan ekonomi, sebab secara tidak langsung informasi sangatlah berkaitan dengan efisiensi suatu kegiatan ekonomi. Oleh karena itu adanya informasi dapat menimbulkan biaya tersendiri, sehingga tak heran jika terdapat tindakan yang berupaya untuk menyembunyikan informasi dari pihak yang lain. Beberapa pihak mungkin mendapatkan informasi lebih dibandingkan pihak lainnya dan hal ini disebut dengan informasi asimetris. Umumnya informasi asimetris terjadi jika pihak penjual yang memiliki informasi lebih banyak tentang produk dibandingkan pembeli, meskipun kondisi sebaliknya mungkin juga terjadi.

Kondisi ini pertama kali dijelaskan oleh Kenneth J. Arrow dalam satu artikel yang terkenal di bidang penanganan kesehatan 1963 yang berjudul "Uncertainty and the Welfare Economics of Medical Care," di jurnal *American Economic Review*. Sedangkan istilah Informasi Asimetris digunakan oleh George Akerlof dalam karyanya tahun 1970: *The Market for Lemons (Pasar Barang Kacangan)*. Ia menyebutkan bahwa, dalam pasar seperti itu, nilai rata-rata dari komoditi cenderung untuk turun, bahkan untuk barang yang tergolong berkualitas bagus. Penjual yang tidak berniat baik akan menipu pembeli dengan cara

memberi kesan seakan-akan barang yang dijualnya bagus, hal ini yang memunculkan adanya *Adverse Selection*.

Adverse Selection merupakan bagaimana pemilihan keputusan yang akan diambil berdasarkan informasi yang lemah. Sehingga, banyak pembeli yang menghindari penipuan menolak untuk melakukan transaksi dalam pasar seperti ini, atau menolak mengeluarkan uang besar dalam transaksi tersebut. Sebagai akibatnya, penjual yang benar-benar menjual barang bagus menjadi tidak laku karena hanya dinilai murah oleh pembeli, dan akhirnya pasar akan dipenuhi oleh barang berkualitas buruk. Dalam pembahasan ini akan dibahas bagaimana contoh adanya informasi asimetris pada jasa asuransi, dimana banyak dari masyarakat menyembunyikan informasi yang seharusnya diketahui oleh pihak penyedia jasa asuransi, hal ini dapat menimbulkan adanya *Moral Hazard*. Moral hazard merupakan tindakan yang diambil secara sengaja agar tujuan dapat tercapai. Misalnya menyembunyikan hal – hal penting sebagai informasi untuk perusahaan.

Ada beberapa kemungkinan cara yang mudah untuk menyelesaikan masalah informasi asimetri: membiarkan semua orang mengatakan apa yang dia tahu. Proses di mana individu mengungkapkan informasi tentang diri mereka sendiri melalui pilihan yang mereka buat disebut *self selection* (seleksi diri).

Dalam kasus di mana perusahaan asuransi mengambil inisiatif, *self selection* adalah perangkat *screening* utama. Dalam hal ini tertanggung yang menggunakan jasa asuransi, mengambil inisiatif untuk mengidentifikasi dirinya sebagai jenis yang lebih baik, maka biasanya dianggap sebagai perangkat *signalling*. Jadi perbedaan antara *screening* dan *signalling* terletak pada apakah sisi berinformasi atau sisi kurang informasi di pasar yang bergerak pertama.

Oleh karenanya pada bab ini akan membahas konsekuensi dari informasi asimetris, menggambarkan inefisiensi yang muncul dan membahas kemungkinan intervensi pemerintah untuk mengatasinya.

6.2. Informasi Asimetris

6.2.1 Definisi

Informasi Asimetris merupakan perbedaan informasi yang didapat antara salah satu pihak dengan pihak lainnya dalam kegiatan ekonomi. Informasi asimetris ini misalnya saja terjadi antara investor yang akan melakukan investasi di dalam pasar modal. Investor harus mengetahui saham dengan baik sebelum investor tersebut melakukan investasi. Hal ini membuat investor akan mencari tahu saham dengan lengkap serta tepat untuk perusahaan agar mendapatkan capital gain di masa mendatang.

Namun, dalam pencarian informasi tidaklah mudah. Beberapa investor justru mendapatkan informasi yang sangat minim mengenai saham di pasar modal. Hal ini dikarenakan agen perusahaan tidak mungkin memberikan kondisi perusahaan secara lengkap kepada publik. Informasi tersebut merupakan rahasia perusahaan yang diberikan kepada pihak terpercaya dan pada waktu yang tepat. Dalam menyikapi hal ini, investor yang cerdas akan mencari informasi kemudian melakukan analisis untuk mendapatkan gambaran yang tepat. Informasi yang didapat akan mengalami perbedaan antara investor dengan agen perusahaan, perbedaan inilah dinamakan informasi asimetris. Informasi Asimetris tidak hanya terjadi pada pasar modal, namun industri – industri lain juga mengalaminya. Bahkan dalam segi hukum, informasi asimetris ini kemungkinan dapat terjadi.

Terdapat dua bentuk dasar informasi asimetris yang dapat dibedakan. Yang pertama adalah Hidden Knowledge mengacu pada situasi di mana satu pihak memiliki informasi lebih lanjut dari pihak lain

pada kualitas (atau "tipe") dari barang yang diperdagangkan atau kontrak variabel. Yang kedua yakni Hidden Action adalah ketika salah satu pihak dapat mempengaruhi "kualitas" dari barang yang diperdagangkan atau kontrak variabel dengan beberapa tindakan dan tindakan ini tidak dapat diamati oleh pihak lain.

6.2.2. Hidden Knowledge

Hidden Knowledge merupakan keadaan dimana salah satu pihak lebih mengetahui tentang kualitas barang atau kontrak terhadap barang atau jasa yang diperdagangkan dibandingkan dengan pihak lain sebagai mitranya. Sebagai contoh adanya *Hidden Knowledge* adalah jika terdapat seseorang pekerja yang hendak melamar tentu calon pegawai atau pelamar ini lebih memahami tentang kemampuan yang ada dalam dirinya dibanding perusahaan yang hendak ia tuju, hal ini akan menyebabkan masalah seleksi yang merugikan (*Adverse Selection*).

6.2.3. Adverse Selection

Adverse Selection menyebabkan kegagalan pasar. Namun, ia dianggap penting di bidang ekonomi karena sering menghilangkan kemungkinan pertukaran yang akan menguntungkan baik konsumen maupun penjual. *Adverse Selection* muncul ketika, misal, terdapat barang dengan kualitas yang berbeda dijual dengan satu harga karena penjual tidak memiliki pengetahuan yang cukup untuk menentukan kualitas yang sebenarnya pada saat membeli. Akibatnya, terlalu banyak produk yang berkualitas rendah dan terlalu sedikit produk yang berkualitas tinggi dijual dipasar atau dengan kata lain barang-barang berkualitas rendah akan menggeser barang-barang yang berkualitas tinggi.

6.2.4. Market Unravelling

Informasi Asimetris dapat menimbulkan kerugian di dalam perdagangan terhadap pihak yang kurang memiliki informasi. Dalam permasalahan asuransi, hal ini menyebabkan pihak asuransi mengeksplorasi lebih jauh informasi mengenai kliennya. Oleh karenanya, pihak asuransi menerapkan model probabilitas kecelekaan dimana setiap individu memiliki resiko yang berbeda – beda.

Kesimpulan dasar muncul bahwa dalam kesetimbangan, beberapa konsumen tidak membeli asuransi meskipun mereka bisa menjual keuntungan kepada perusahaan asuransi jika kemungkinan kecelakaan pada mereka diamati. Selain itu, premi asuransi didasarkan pada tingkat resiko yang diharapkan pada mereka yang menerima tawaran asuransi tersebut. jika ada kontrak asuransi baru yang dapat ditawarkan yang mampu memberikan laba positif, maka salah satu perusahaan akan memilih untuk menawarkannya.

Ketika premi tunggal ditawarkan kepada semua konsumen, konsumen berisiko tinggi memaksa premi naik dan mendorong resiko rendah keluar dari pasar. Ini juga merupakan contoh sederhana mekanisme *adverse selection* dimana jenis buruk selalu mendapatkan keuntungan dengan memasuki pasar dengan mengorbankan kebaikan. Tanpa intervensi di pasar, *adverse selection* akan selalu mengarah pada tidak efisien keseimbangan.

6.2.5. Intervensi Pemerintah

Pemerintah memiliki cara agar menghindari *Adverse Selection* yang merugikan. Cara tersebut adalah memaksa semua individu untuk membeli asuransi. Dengan kebijakan ini konsumen dengan risiko tinggi akan mendapatkan keuntungan dari premi yang lebih rendah. Pengenaan asuransi wajib oleh pemerintah menimbulkan tiap individu mempergunakan pasar asuransi lebih banyak. Namun konsekuensi

nya adalah perusahaan asuransi tidak dapat membedakan konsumen yang berisiko rendah maupun berisiko tinggi. Hal ini juga tidak menguntungkan semua konsumen yang berisiko sangat rendah dan dipaksa untuk membeli asuransi. Kebanyakan pasar asuransi menggunakan kebijakan tersebut, seperti asuransi mobil ataupun asuransi keselamatan pekerja atau karyawan. Ada lagi peran intervensi pemerintah, yaitu membatasi kemungkinan terjadinya kerusakan yang merata terhadap semua konsumen.

Jika perusahaan asuransi pesimis jika hanya dihadapkan dengan konsumen yang berisiko tinggi yang akan mengambil asuransi, mereka akan menetapkan premi yang tinggi. Mengingat premi yang tinggi, hanya konsumen berisiko tinggi yang akan memilih untuk menerima kebijakan tersebut.

Bila ada keseimbangan ganda, salah satu dengan premi terendah merupakan pareto yang diinginkan, hal ini akan memberikan asuransi kepada konsumen yang lebih banyak dengan harga yang lebih rendah. Akibatnya, jika salah satu keseimbangan yang lain tercapai, ada manfaat potensial dari intervensi pemerintah. Kebijakan yang harus diadopsi pemerintah adalah: ia dapat menyebabkan keseimbangan terbaik (dengan premi terendah) dengan menerapkan batas pada premi yang dapat dibebankan. Tidak ada perusahaan asuransi yang dapat membuat keuntungan pada tingkat harga ini dan semua tawaran asuransi akan ditarik.

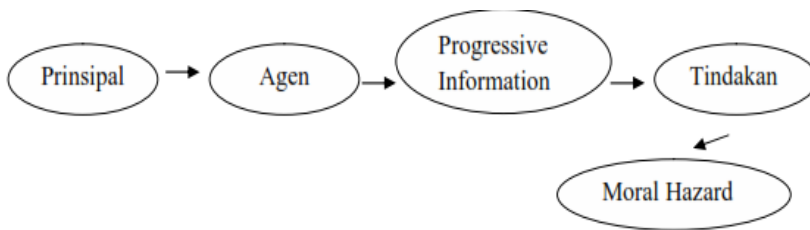
Jika diatur terlalu tinggi, salah satu kesetimbangan yang lain mungkin akan terbentuk. Analisis pasar asuransi ini telah menunjukkan bagaimana informasi asimetris dapat mengakibatkan penguraian pasar dimana kualitas buruk menggeser kualitas baik di pasar. Selain itu, informasi asimetris dapat menyebabkan kesetimbangan ganda. Kebijakan asuransi wajib sangat mudah untuk diterapkan dan memerlukan sedikit informasi dari pihak pemerintah. Satu-satunya

kelemahan adalah bahwa ia tidak menguntungkan semua konsumen karena konsumen dengan risiko yang sangat rendah dipaksa untuk membeli asuransi. Sebaliknya kebijakan premi maksimum membutuhkan informasi yang cukup besar dan memiliki potensi kegagalan yang signifikan.

6.2.6. Hidden Action

Hidden action merupakan tindakan yang tersembunyi oleh salah satu pihak yang mempengaruhi kualitas barang yang diperdagangkan dan tindakan tersebut tidak dapat diamati oleh pihak lain.

Proses mekanisme Hidden Action yakni :



Prinsipal merupakan pihak yang membuat kontrak sedangkan agen merupakan pihak yang menerima kontrak transaksi. Prinsipal memiliki progressive information ataupun informasi yang lebih mengenai barang yang akan ditransaksikan. Hal ini menimbulkan pihak tersebut melakukan tindakan yang tersembunyi untuk mempengaruhi kualitas barang yang diperdagangkan sehingga menyebabkan timbulnya masalah moral hazard. Permasalahan ini menimbulkan inefisiensi akibat kesulitan dalam mengambil skema insentif untuk memastikan tindakan yang tepat untuk diambil. Misalnya saja, biaya asuransi yang ditanggung harus memperhitungkan resiko yang lebih besar terhadap orang yang ditanggung oleh pihak asuransi.

6.2.7. Moral Hazard

Dalam teori ekonomi, moral hazard adalah situasi di mana satu pihak akan memiliki kecenderungan untuk mengambil risiko karena biaya yang dapat dikenakan tidak akan dirasakan oleh pihak mengambil risiko. Dengan kata lain, itu adalah kecenderungan untuk menjadi lebih berani mengambil risiko, mengetahui bahwa biaya potensial dan / atau beban mengambil risiko tersebut akan ditanggung, secara keseluruhan atau sebagian, oleh orang lain. Sebuah moral hazard dapat terjadi dimana tindakan salah satu pihak dapat berubah sehingga merugikan pihak lain setelah transaksi keuangan telah terjadi.

Moral hazard muncul karena individu atau lembaga tidak mengambil konsekuensi penuh dan tanggung jawab dari tindakannya, dan karenanya memiliki kecenderungan untuk bertindak kurang hati-hati, meninggalkan pihak lain untuk memegang beberapa tanggung jawab atas konsekuensi dari tindakan tersebut. Secara umum, moral hazard terjadi ketika pihak dengan informasi lebih lanjut tentang tindakan atau niat memiliki kecenderungan atau dorongan untuk berperilaku tidak tepat dari perspektif partai dengan kurang informasi.

Moral Hazard pada Asuransi

Dua masalah yang ada di asuransi pada umumnya adalah *moral hazard* dan *adverse selection*. Masalah *moral hazard* yang timbul dalam pasar asuransi adalah bahwa upaya pencegahan kecelakaan berkurang ketika konsumen menjadi diasuransikan.

Moral hazard terjadi ketika tertanggung memiliki beberapa kontrol atas peristiwa yang memicu pembayaran dari perusahaan asuransi. Dengan asuransi mobil, misalnya, dapat menyebabkan *moral hazard* individu untuk berkendara kurang hati-hati, sehingga

kecelakaan lebih banyak dan pembayaran asuransi lebih, atau, secara ekstrim, bahkan dapat menyebabkan seseorang untuk merusak mobilnya sendiri sengaja untuk mengumpulkan asuransi.

Adverse selection terjadi ketika mereka yang paling mungkin untuk melakukan klaim asuransi membeli asuransi sementara mereka yang paling tidak mungkin untuk membuat klaim tetap tidak diasuransikan. Jika perusahaan asuransi dapat memberitahu di depan waktu yang pelamar untuk asuransi lebih mungkin dikenakan biaya lebih, mereka dapat mengenakan tarif yang berbeda untuk individu yang berbeda untuk mengimbangi *adverse selection*. Ada dua faktor yang membuat seleksi merugikan sehubungan dengan asuransi khususnya dibidang kesehatan. Pertama, tertanggung cenderung memiliki informasi yang lebih baik, membuat klaim akan tentang kesehatan mereka sendiri daripada perusahaan asuransi, sehingga perusahaan asuransi akan paling mungkin untuk dapat dengan tepat menentukan harga risiko buruk. Kedua, ada sentimen publik yang kuat terhadap pengisian tingkat yang berbeda untuk orang dengan risiko kesehatan yang berbeda. Tidak seperti *adverse selection* dimana pemerintah dapat menyatukan risiko ketika perusahaan tidak bisa, Pemerintah tidak memiliki keuntungan lebih dari perusahaan dalam hal *moral hazard*. (Public Finance)

Adverse selection terjadi pada asuransi ketika perusahaan asuransi tidak dapat membedakan antara risiko tinggi dan individu berisiko rendah berdasarkan informasi yang tersedia. Perusahaan asuransi berakhir dengan pilihan yang buruk dari orang, sehingga perlu untuk merancang premi yang berbeda dalam upaya untuk mengatasi faktor risiko yang berbeda.

Konsep *moral hazard* berlaku bukan hanya pada masalah asuransi, tetapi juga untuk masalah-masalah pekerja, yang mempunyai kinerja dibawah kemampuannya ketika majikan tidak dapat memantau

perilaku mereka. Umumnya *moral hazard* terjadi apabila satu pihak yang tindakan-tindakannya tidak diamati memengaruhi probabilitas atau besarnya pembayaran.

6.3. Teori Prinsipal – Agen

Posisi kepemilikan informasi tidak sama antara dua pihak yang berbeda dalam hal ini principal dengan agen. Teori keagenan (*agency theory*) awalnya dikemukakan oleh Berle dan Means (1932) yang dikembangkan oleh Jensen dan Meckling (1976) yaitu adanya hubungan kerja antara pihak yang memberi wewenang (*principal*) dengan pihak yang menerima wewenang (*agent*) dalam bentuk kontrak kerja (*nexus of contract*) yang telah disepakati (Pagalung, 2008). Hubungan prinsipal agen adalah hubungan yang tidak setara. Agen memiliki informasi lebih banyak daripada prinsipal. Prinsipal mengalami masalah dalam menjaga agar agen bertindak atas namanya atau sesuai kontrak. Untuk mengatasi hal tersebut prinsipal mengeluarkan biaya sebagai insentif, biaya monitoring. Biaya untuk mencegah moral hazard.

hubungan keagenan di pemerintahan antara eksekutif dan legislatif, eksekutif (pemerintah) adalah *agent* dan legislatif (para wakil rakyat yang duduk di parlemen) adalah *principal*. Sebelum penyusunan APBD dilakukan, terlebih dahulu dibuat kesepakatan antara eksekutif dan legislatif tentang arah dan kebijakan umum serta prioritas anggaran, yang akan menjadi pedoman dalam penyusunan APBD. Eksekutif membuat rancangan APBD yang kemudian diserahkan kepada legislatif untuk dipelajari dan dibahas bersama-sama sebelum ditetapkan sebagai peraturan daerah (perda). Dalam perspektif keagenan hal ini merupakan bentuk kontrak (*incomplete contract*) yang menjadi alat bagi legislatif untuk mengawasi pelaksanaan anggaran oleh eksekutif.

Eksekutif memiliki keunggulan dalam hal penguasaan informasi dibanding legislatif. Keunggulan ini bersumber dari kondisi faktual bahwa eksekutif adalah pelaksana semua fungsi pemerintahan daerah dan berhubungan langsung dengan masyarakat dalam waktu sangat lama. Eksekutif memiliki pemahaman yang baik tentang birokrasi dan administrasi serta peraturan perundang-undangan yang mendasari seluruh aspek pemerintahan. Oleh karena pihak eksekutif (*agent*) memiliki informasi keuangan daripada pihak *principal* (keunggulan informasi) sedangkan dari pihak *principal* boleh jadi memanfaatkan kepentingan pribadi atau golongannya sendiri (*selft-interest*) karena memiliki keunggulan kekuasaan (*discretionary power*).

Masalah keagenan yang timbul di kalangan eksekutif adalah cenderung memaksimalkan utility (*selft-interest*) dalam pembuatan atau penyusunan anggaran APBD karena memiliki keunggulan informasi (asimetri informasi). Akibatnya eksekutif cenderung melakukan "*budgetary slack*". Hal ini terjadi dikarenakan pihak eksekutif akan mengamankan posisinya dalam pemerintahan di mata legislatif dan masyarakat (rakyat), bahkan boleh jadi untuk kepentingan pilkada berikutnya.

Masalah keagenan yang timbul dikalangan legislatif (anggota dewan) terjadi dari dua tinjauan perspektif, sebagai *principal* atas eksekutif dan sebagai *agent* dengan rakyat (pemilih). Masalah keagenan yang timbul dalam perspektif *principal* akan cenderung melakukan "kontrak semu" dengan pihak eksekutif karena memiliki *discretionary power*.

Dalam proses penyusunan anggaran, pihak legislatif cenderung melakukan "titipan" proyek/kegiatan, hal ini terjadi untuk kepentingan pribadi secara jangka panjang demi menjaga kesinambungan dan mengharumkan nama politis (anggota dewan)

karena anggaran yang diperjuangkan adalah cenderung pada usulan yang *targetable* atau hasilnya kelihatan jelas oleh masyarakat. Akibatnya pembangunan cenderung di daerah wilayah pemilihan politisi yang *powerful* di legislatif.

Dalam perspektif anggota legislatif sebagai *agent*, dan rakyat sebagai *principal*, dimana sebelum pilkada pihak eksekutif aktif melakukan pendekatan kepada masyarakat untuk membangun citra diri yang baik agar menang dalam pemilu legislatif. Pihak legislatif melakukan berbagai macam pendekatan baik itu persuasif, pendekatan formal konvensional, kampanye secara langsung dengan penuh keyakinan akan membela kepentingan masyarakat dan senantiasa mengemban amanah rakyat dengan tujuan untuk memperoleh suara dari masyarakat sebagai *principal*, namun apa yang terjadi setelah terpilih sebagai wakil rakyat dan duduk di lembaga legislatif mereka tidak lagi mementingkan kepentingan *principal* karena pendelegasian kewenangan rakyat terhadap legislatornya tidak memiliki kejelasan aturan konsekuensi control keputusan yang disebut "*abdication*". Akibatnya legislator cenderung menyusun anggaran untuk kepentingan pribadi atau golongannya dan kondisi ini (*political corruption*) dan sekiranya anggaran tersebut dilaksanakan akan menimbulkan *administration corruption*.

Apabila kondisi diatas terjadi, maka proses penyusunan anggaran yang semestinya akan menghasilkan *outcome* yang efisien dan efektif dari alokasi sumber daya dalam anggaran akan terdistorsi karena adanya perilaku opportunistik untuk kepentingan pribadi dari politisi (Halim dan Syukriy, 2009).

Jensen dan Meckling (1976) menyatakan bahwa hubungan keagenan adalah sebuah hubungan kontrak antara manajer (*agent*) dengan pemegang saham (*principal*). Hubungan tersebut terkadang

menimbulkan masalah diantara kedua pihak yang melakukan kontrak. Masalah ini terjadi karena manusia adalah makhluk ekonomi yang mempunyai sifat dasar untuk mementingkan kepentingan diri sendiri. Manajer dan pemegang saham memiliki tujuan yang berbeda dan keduanya menginginkan agar tujuan tersebut terpenuhi. Hal ini mengakibatkan munculnya konflik kepentingan. Pihak pemegang saham menginginkan pengembalian yang lebih besar dan secepat-cepatnya atas investasi yang ia tanamkan di perusahaan. Sedangkan pihak manajer menginginkan kepentingannya diakomodasi dengan pemberian kompensasi yang sebesar-besarnya atas kinerja dalam menjalankan perusahaan. Eisenhardt (1989) menyatakan bahwa teori agensi menggunakan tiga asumsi sifat manusia, yaitu : (1) manusia pada umumnya mementingkan diri sendiri (self interest), (2) manusia memiliki daya pikir terbatas mengenai persepsi masa mendatang (bounded rationality), dan (3) manusia selalu menghindari resiko (risk averse). Dari ketiga asumsi sifat manusia tersebut, dapat disimpulkan bahwa konflik agensi yang terjadi diantara manajer dan pemegang saham didorong oleh adanya sifat dasar tersebut.

Selain itu, Eisenhardt (1989) juga mengelompokkan teori agensi menjadi dua garis besar, yaitu positive agency research dan principal agent research. Positive agency research memfokuskan pada identifikasi situasi dimana agent dan principal mempunyai tujuan yang bertentangan serta mekanisme pengendalian yang terbatas hanya menjaga self serving agen. Principal agent research memfokuskan pada kontrak optimal antara perilaku dan hasilnya. Asumsi manusia adalah rasional dan self interested rational choice. Hubungan prinsipal agen tidak berbeda dengan asumsi ini . Dengan informasi asimetri prinsipal bisa menanggung resiko lebih besar dalam kontrak karena lebih sedikit memiliki informasi di lapangan.

LATIHAN SOAL

1. Jelaskan apa yang dimaksud Informasi *Asimetris* ?
2. Jelaskan dan berikan contoh *Principle Agent*?
3. Hidden Knowledge merupakan keadaan dimana salah satu pihak lebih mengetahui tentang kualitas barang atau kontrak terhadap barang atau jasa yang diperdagangkan dibandingkan dengan pihak lain sebagai mitranya. Coba kalian berikan contoh ?
4. Jelaskan apa yang dimaksud Prinsipal dalam *Hidden Action* ?
5. Apa yang menyebabkan moral hazard terjadi ? berikan contoh !
6. Mekanisme apa yang dapat digunakan oleh perusahaan asuransi!
7. Jelaskan perbedaan keseimbangan informasi sempurna dan keseimbangan informasi tidak sempurna!

BAB VII

KEGAGALAN PEMERINTAH

7.1. Pendahuluan

Peran pemerintah yang semakin besar dalam perekonomian tidak dapat dilepaskan dari kegagalan pasar (market failure). Kegagalan pasar inilah yang pada mulanya menjadi latar belakang dirasa perlunya campur tangan pemerintah. Mekanisme pasar melalui invisible hand dinilai tidak mampu secara efisien dan efektif dalam menjalankan fungsinya yang menurut Weimer dan Vinibg (1992) adalah merupakan kegagalan pasar tradisional. Namun kegagalan pasar hanyalah salah satu sebab mengapa pemerintah harus turun tangan dalam perekonomian agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara optimal (Mangkusoebroto, 1999). Kegagalan pasar barulah merupakan syarat perlu (necessary condition) bagi campur tangan pemerintah (Malpezzy, 2000 ; Jackson, 1999). Barton (2000) menyebutkan peran utama pemerintah secara garis besar adalah : 1) peran alokasi sumber daya, 2) peran regulator, 3) peran kesejahteraan sosial, 4) peran mengelola ekonomi makro. Dalam menjalankan peranan yang dilakukan oleh Pemerintah tidak selalu berhasil. Secara sistematis malah sering menciptakan kegagalan (*government failure*). Kegagalan pemerintah berpengaruh pada kondisi suatu negara

7.2. Faktor Penyebab kegagalan Pemerintah

Dalam istilah Krueger (1990) telah terjadi kegagalan pemerintah secara kolosal (*colossal government failures*). Di mana tidak

jarang memunculkan pula pendapat bahwa negara (pemerintah) merupakan penyebab utama dari persoalan-persoalan di negara modern, dan bukannya sebuah penyelesaian. Merujuk pada Krueger (1990) kegagalan pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis: *comossion failures* dan *failures of commision*. *Commision failures* misalnya pada BUMN yang ongkosnya mahal dan tidak efisien, ketidakefisienan dan pemborosan dalam program-program investasi pemerintah, kontrol pemerintah yang terlalu jauh dan mahal biayanya atas aktivitas sektor swasta, maupun defisit anggaran pemerintah yang disebabkan oleh defisit BUMN dan mendorong inflasi yang tinggi dengan konsekuensi lanjutannya adalah terhadap alokasi sumber daya, perilaku tabungan maupun alokasi investasi swasta. Sedangkan *failures of comossion* misalnya memburuknya fasilitas transportasi dan komunikasi yang menyebabkan naiknya biaya aktivitas sektor swasta maupun sektor publik, pemeliharaan *fixed nominal exchange rate* berhadapan dengan laju inflasi yang begitu cepat yang disokong dengan *exchange control* dan lisensi impor, kegagalan memelihara fasilitas infrastruktur yang ada.

Menurut Mangkusobroto (1999) kegagalan pemerintah disebabkan oleh empat hal, yaitu : (1) informasi yang terbatas, (2) pengawasan yang terbatas atas reaksi pihak swasta, (3) pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat, (4) hambatan dalam proses politik.

- Informasi yang terbatas, diungkapkan bahwa banyak kebijakan pemerintah yang tidak dapat dilihat dampaknya karena sangat rumit dan sulit untuk diperhitungkan sebelumnya. Misalnya, kebijakan pemerintah untuk menghapuskan subsidi pupuk bagi petani sangat sulit untuk diperhitungkan secara akurat dampaknya bagi seluruh masyarakat.
- Pengawasan yang terbatas atas reaksi swasta juga merupakan penyebab kegagalan pemerintah. Suatu kebijakan pemerintah

akan menimbulkan reaksi pihak swasta dan sering sekali pemerintah tidak dapat menghambat reaksi tersebut. Misalnya, apabila pemerintah menurunkan subsidi BBM khususnya untuk bensin. Hal ini akan menyebabkan pemilik mobil beralih kepemilikan kendaraan yang menggunakan solar sehingga permintaan akan solar menjadi meningkat dan harganya naik. Dalam hal ini karena pertimbangan untuk memiliki mobil sepenuhnya berada pada swasta/masyarakat maka pemerintah tidak dapat melarang seseorang untuk menjual mobil yang menggunakan bensin ke mobil yang menggunakan solar.

- Kegagalan pemerintah juga disebabkan oleh pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat. Pemerintah tidak dapat mengawasi secara ketat perilaku para birokrat, sedangkan pelaksanaan kebijakan pemerintah umumnya didelegasikan pada berbagai tingkatan birokrat yang mempunyai persepsi dan kepentingan yang berbeda-beda, sehingga kebijakan pemerintah mungkin menimbulkan hasil yang berbeda dengan apa yang diinginkan.
- Selain itu, kegagalan pemerintah juga bisa disebabkan oleh adanya hambatan dalam proses politik. Dalam suatu negara demokratis terdapat pemisahan wewenang antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Sering terjadi kebijakan yang akan dilaksanakan oleh eksekutif terhambat oleh proses pengambilan keputusan karena harus disetujui dahulu oleh pihak legislatif.

Barton (2000) menyebutkan bahwa kegagalan tersebut disebabkan oleh faktor-faktor berikut :

- Insentif bagi para birokrat untuk memburu kepentingan mereka sendiri melalui departemennya dan daerah pengaruhnya, memaksimalkan anggaran mereka melalui hal itu dan meniadakan

insentif untuk mengontrol biaya hemat, dan secara umum meningkatkan size pemerintah

- Lemahnya kontrol atas birokrasi karena kepentingan pribadi dari para birokrat dalam mendistorsi informasi agar sejalan dengan kepentingan mereka, dan lemahnya atau kurangnya pengalaman para menteri dan pergantian para menteri

Produk ikutan dari kedua jenis kegagalan pemerintah tersebut adalah munculnya korupsi besar-besaran dan begitu nyata. Negara maju dimana tingkat korupsinya rendah, peran pemerintah dalam perekonomian hanya sebatas pembuat kebijakan dan peraturan namun tetap mengawasi secara sungguh-sungguh jalannya pelaksanaan kebijakan dan peraturan tersebut dengan harapan peran swasta dapat berjalan secara optimal. Kecenderungan korupsi sejalan dengan peringkat indikator "*control of corruption*", (Kaufmann,2000).

Negara-negara yang korupsinya tinggi cenderung memiliki "*control of corruption*" yang rendah dan sebaliknya. Berjalannya pemerintahan yang korup dan berlangsungnya suatu struktur sosial yang memperkuat elemen-elemen eksploitasi, menurut Sritua arif (1998), akhirnya menimbulkan situasi sosial yang menjurus kepada suatu sistem yang sangat buruk sehingga setiap norma yang secara sivilisasi dianggap baik tidak dapat berjalan efektif dalam mengangkat harkat kemanusiaan.

Pemerintah justru berubah menjadi pemburu rente (*rent seeking*) Mobutu), Filipina (Marcos), Haiti (Duvaliers), Nicaragua (Samoza), dan masih banyak lagi (Bardhan, 1990), tidak terkecuali Indonesia terutama di bawah Suharto. Korupsi yang tinggi biasanya dialami oleh negara sedang berkembang atau negara yang memiliki gaya kepemimpinan otoriter.

Tabel 7.1.Sepuluh Negara Paling Korup di Dunia

RANK	COUNTRY	SCORE
172	Venezuela	1.9
175	Haiti	1.8
175	Iraq	1.8
177	Sudan	1.6
177	Turkmenistan	1.6
177	Uzbekistan	1.6
180	Afghanistan	1.5
180	Myanmar	1.5
182	Korea (North)	1
182	Somalia	1

Sumber: <http://www.transparency.org/cpi2011/results/>

Table diatas menunjukkan 10 negara terkoral di asia paling korup diduduki oleh Somalia. Jika kita telaah maka negara adalah negara-neagra yang sedang bergelumit dengan permasalahan dalam negeri.Seperti Irak, Myanmar, Afghanistan, Sudan, Haiti dimana terjadi konflik berkepanjangan di negara mereka.Adanya rezim pertumpahan darah menyebabkan peran pemerintah seolah tidak berarti hingga akhirnya kehidupan negara berjalan seolah tanpa aanya peran pemerintah (auto pilot). Selain itu, adanya sistem neg Utara mengindikasikan sulitnya transparasi pemerintah kepada public. Maka yang terjadi adalah ketidakjelasan anggaran penggunaan dana pemerintah terutama untuk kepentingan public. Kondisi ini diperparah bila pembiayaan pembangunan infrastruktru diperoleh dari negara lain (hutang). Ada kemungkinan negara tidak mampu untuk membayar hutang.

Beberapa negara yang tidak mampu membayar hutang.

- Zimbabwe memiliki utang US\$ 40 juta kepada China. Akibatnya negara itu harus mengikuti keinginan China mengganti mata uangnya menjadi yuan sebagai imbalan penghapusan utang. Mata uang yuan di Zimbabwe mulai berlaku pada 1 Januari 2016, setelah pemerintahan Zimbabwe mendeklarasikan tidak mampu membayar utang yang jatuh tempo pada akhir Desember 2015.
- Nigeria di mana model pembiayaan melalui utang yang disertai perjanjian merugikan negara penerima pinjaman dalam jangka panjang. China mensyaratkan penggunaan bahan baku dan buruh kasar asal China untuk pembangunan infrastruktur di Nigeria.
- Negara Sri Lanka, setelah tidak mampu membayar utang. Akhirnya pemerintah Sri Lanka melepas Pelabuhan Hambatota sebesar US\$1,1 triliun.
- Negara Pakistan, di mana Gwadar Port yang dibangun bersama China dengan nilai investasi sebesar US\$46 miliar harus direlakan.

Ada juga negara yang mampu memanfaatkan utang yang diterima untuk pembangunan infrastruktur, dan akhirnya menstimulasi ekonominya. Negara tersebut adalah Korea Selatan, Jepang, dan China. Pengembangan infrastruktur di ketiga negara tersebut ditujukan untuk mengembangkan nilai tambah dari sektor transportasi dan angkutan umumnya.

7.3. Hubungan Paralel Antara Kegagalan Pasar Dan Kegagalan Pemerintah

Seperti perusahaan, para birokrat juga memaksimalkan utilitas dengan cara mengikuti kepada aturan dan politisi yang mengatur mereka, yaitu pembuat kebijakan bagi negara. Ada kesamaan antara Teori wolf Dan Teori Stiglitz mengenai kegagalan Pasar Dan non-pasar. Mereka berdua mengakui kegagalan tidak akan terjadi dalam dua kasus dengan keadaan yang berbeda. Dalam banyak kasus, lembaga pemerintah dan swasta bertindak dengan cara serupa. Stern Dan Stiglitz mencatat tiga elemen umum antara strategi pemerintah dan strategi perusahaan: yaitu, (a) perumusan tujuan, (b) desain organisasi dan pelaksanaan tujuan, dan (c) identifikasi agenda untuk aksi. Salah satu perbedaan mendasar antara dua jenis strategi adalah bahwa strategi korporasi dipandu terutama oleh tujuan terbatas yaitu probabilitas sedangkan tujuan pemerintah jauh lebih luas didefinisikan dalam hal peningkatan standar hidup dan kesejahteraan sosial. Selanjutnya, sedangkan perusahaan dapat menikmati koherensi dalam pengambilan keputusan, pemerintah (khususnya, yang demokratis) mungkin perlu untuk sampai pada konsensus di antara sudut pandang yang berbeda dan berlawanan.

Kegagalan pemerintah dapat terjadi untuk jenis yang sama sebagai alasan kegagalan pasar. Sementara eksternalitas dan ketimpangan distribusi digunakan sebagai dua argumen dalam mendukung tindakan pemerintah, kegagalan pemerintah juga dapat terjadi pada domain tesis. Dalam kasus Indonesia, kegagalan pemerintah sebagian besar terjadi karena kesalahan pengambilan keputusan dalam menangani kegagalan pasar yang terjadi dipasar karena ulah produsen. Misalnya karena mahalnya harga minyak yang ditetapkan oleh pihak pertamina menyebabkan pemerintah menetapkan kebijakan subsidi harga minyak, namun kebijakan subsidi

harga minyak ini oleh sebagian orang dinilai tidak tepat karena hanya akan menambah beban negara. Sedangkan penerima subsidi kebanyakan adalah golongan menengah keatas. Hal di atas menyebabkan ketidak efisienan, sehingga alokasi minyak tidak sempurna. Ketidaka sempurnaan alokasi ini berujung pada harga-harga yang masih mahal sehingga produsen enggan memproduksi banyak. Hal ini berujung tidak efisiensi pula alokasi barang dan jasa sehingga bisa dikatakan terjadi kegagalan pasar.

Kegagalan pemerintah banyak diakibatkan tarikan kepentingan pemerintah sendiri atau kelompok tertentu (*interest groups*) yang tidak mendorong efisiensi. Kelompok tertentu ini memanfaatkan pemerintah untuk mencari keuntungan (*rent seeking*) melalui proses politik, melalui kebijaksanaan dan sebagainya. Aksi pencarian keuntungan (*rent seeking*) bisa dalam berbagai bentuk :

1. Kelompok yang punya kepentingan tertentu (*interest groups*) melakukan loby dan usaha-usaha lain yang memungkinkan diberlakukannya aturan yang melindungi serta menguntungkan mereka
2. Praktek mencari keuntungan bisa juga berasal dari pemerintah sendiri secara sah misalnya memberlakukan proteksi berlebihan untuk barang-barang tertentu seperti menegnakan pajak impor yang tinggi dengan alasan meningkatkan efisiensi perusahaan dalam negeri.
3. Praktek mencari keuntungan ini bisa juga dilakukan oleh aparat atau oknum tertentu yang emmpunyai otoritas tertentu, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan bisa memberikan uang jasa atau uang pelicin untuk keperluan tertentu, untuk menghindari resiko yang lebih besar kalau ketentuan atau aturan diberlakukan dengan sebenarnya. Praktek mencari keuntungan ini membuat alokasi sumber daya menjadi tidak efisien dan pelaksanaan atuan-

aturan yang mendorong efisiensi tidak berjalan dengan semestinya. Praktek jenis ini bisa mendorong terjadinya eksternalitas. Sebagai contoh, Perusahaan A yang mengeluarkan limbah yang merusak lingkungan. Berdasarkan perhitungan atau estimasi perusahaan A harus mengeluarkan biaya (denda) yang besar (misalnya Rp. 1 milyar) untuk menanggulangi efek dari limbah yang dihasilkan itu. Pencari keuntungan (rent seeker) bisa dari perusahaan itu sendiri atau dari pemerintah atau oknum memungkinkan membayar kurang dari 1 milyar agar peraturan sesungguhnya tidak diberlakukan, dan denda informal ini belum tentu menjadi revenue pemerintah. Sehingga akhirnya dampak lingkungan yang seharusnya diselidiki dan ditangani tidak dilaksanakan dengan semestinya sehingga masalahnya menjadi bertambah serius dari waktu ke waktu.

LATIHAN SOAL

1. Apa penyebab kegagalan Pemerintah?
2. Bagaimana seharusnya yang dilakukan oleh Pemerintah untuk menghindari terjadinya kegagalan pemerintah!
3. Bagaimana upaya yang dilakukan Pemerintah untuk mengurangi korupsi?
4. Jelaskan pengaruh korupsi dengan kegagalan pemerintah!
5. Jelaskan keterkaitan korupsi dengan hilangnya kedaulatan suatu negara!

BAB VIII

EKSTERNALITAS

8.1. Pendahuluan

Dalam suatu perekonomian modern, setiap aktivitas mempunyai keterkaitan dengan aktivitas lainnya. Apabila semua keterkaitan antara suatu kegiatan dengan kegiatan lainnya dilaksanakan melalui mekanisme pasar atau melalui suatu sistem, maka keterkaitan antar berbagai aktivitas tersebut tidak menimbulkan masalah. Akan tetapi banyak pula keterkaitan antar kegiatan yang tidak melalui mekanisme pasar sehingga timbul berbagai macam masalah. Keterkaitan suatu kegiatan dengan kegiatan lain yang tidak melalui mekanisme pasar adalah apa yang disebut dengan eksternalitas. Secara umum dapat dikatakan bahwa eksternalitas adalah suatu efek samping dari suatu tindakan pihak tertentu terhadap pihak lain, baik dampak yang menguntungkan maupun yang merugikan.

Efek samping dari suatu kegiatan atau transaksi ekonomi bisa positif maupun negatif. Dalam kenyataannya, baik dampak negatif maupun efek positif bisa terjadi secara bersamaan dan simultan. Dampak yang menguntungkan misalnya seseorang yang membangun sesuatu pemandangan yang indah dan bagus pada lokasi tertentu mempunyai dampak positif bagi orang sekitar yang melewati lokasi tersebut. Sedangkan dampak negatif misalnya polusi udara, air dan suara. Ada juga eksternalitas yang dikenal sebagai eksternalitas yang

berkaitan dengan uang yang muncul ketika dampak eksternalitas itu disebabkan oleh meningkatnya harga.

Misalnya, suatu perusahaan didirikan pada lokasi tertentu atau kompleks perumahan baru dibangun, maka harga tanah tersebut akan melonjak tinggi. Meningkatnya harga tanah tersebut menimbulkan dampak eksternal yang negatif terhadap konsumen lain yang ingin membeli tanah disekitar daerah tersebut. Dalam contoh diatas efek tersebut dalam perubahan harga tanah, dimana kesejahteraan masyarakat berubah tetapi perubahan itu akan kembali ke keadaan keseimbangan karena setiap barang akan menyamakan rasio harga-harga barang dengan harga keseimbangan. Jadi, suatu fakta bahwa tindakan seseorang dapat mempengaruhi orang lain tidaklah berarti adanya kegagalan pasar selama v pengaruh tersebut tercermin dalam harga-harga sehingga tidak terjadi ketidak efisienan dalam perekonomian.

Jadi yang dimaksud dengan eksternalitas hanyalah apabila tindakan seseorang mempunyai dampak terhadap orang lain (atau golongan orang lain) tanpa adanya kompensasi apapun juga sehingga timbul inefisiensi dalam alokasi faktor produksi. Atau Eksternalitas merupakan efek samping suatu tindakan pelaku ekonomi terhadap pelaku ekonomi lain yang merupakan pengaruh-pengaruh sampingan terjadi apabila perusahaan-perusahaan atau orang-orang membebaskan biaya atau manfaat atas orang lain diluar tempat berlangsungnya pasar.

8.2. Jenis-Jenis Eksternalitas

8.2.1. Eksternalitas Produsen

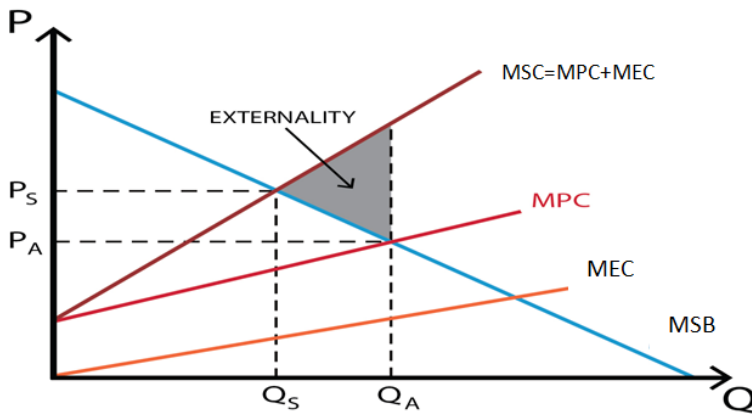
Dari penjelasan diatas telah diuraikan bahwa eksternalitas merupakan suatu dampak yang harus diterima oleh suatu pelaku ekonomi karena kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pelaku

ekonomi lainnya dengan tanpa adanya kompensasi. Sehingga saat produsen melakukan kegiatan ekonomi dan menimbulkan dampak terhadap pihak lain dengan tidak memberikan kompensasi apapun, maka telah terjadi eksternalitas produsen.

Dampak Eksternalitas Produsen

Ditinjau dari dampaknya, eksternalitas dapat dibagi menjadi dua, yaitu **eksternalitas positif** dan **eksternalitas negatif**. Eksternalitas positif adalah dampak yang menguntungkan dari suatu tindakan yang dilakukan oleh suatu produsen terhadap pihak lain tanpa adanya kompensasi dari pihak lain yang diuntungkan, sedangkan eksternalitas negatif adalah dampak yang merugikan dari suatu tindakan ekonomi yang dilakukan oleh produsen terhadap pihak lain tanpa adanya kompensasi dari pihak yang merugikan dalam hal ini adalah produsen.

Dalam hal adanya eksternalitas dalam suatu aktivitas, maka akan timbul inefisiensi. Inefisiensi akan timbul apabila tindakan seseorang mempengaruhi orang lain dan tidak terhitung dalam sistem harga. Misalnya seorang pengusaha pemilik pabrik yang membuang limbah ke sungai dan menyebabkan masyarakat pengguna air sungai tersebut menjadi sakit. Dalam menentukan harga barang hasil produksinya pengusaha tersebut hanya memperhitungkan analisa rugi-laba perusahaan tanpa memperhatikan pengaruh dampak negatifnya terhadap masyarakat. Sehingga bagi seluruh masyarakat tidak tercapai efisiensi yang optimum.



Gambar 8.1. Eksternalitas Produksi

Marginal private cost digambarkan dengan kurva MPC, dimana equilibrium diperoleh pada perpotongan antara kurva MSB (marginal social benefit) dengan kurva MPC yaitu pada kuantitas Q_A dan harga P_A . Private cost perusahaan atau individu tidak selalu sama dengan total cost masyarakat (social cost) untuk produk, jasa, atau kegiatan yang dihasilkan, digambarkan dengan kurva MSC (marginal social cost). Perbedaan antara private cost dan social cost dari produk, jasa, atau kegiatan ini disebut external cost, digambarkan dengan kurva MEC (marginal external cost). Pencemaran adalah salah satu external cost dari produk. External cost secara langsung berhubungan dengan produksi barang atau jasa, tetapi tidak dibebankan langsung oleh produsen. Ketika external cost muncul karena biaya lingkungan yang tidak dibayar, dapat mengakibatkan kegagalan pasar dan inefisiensi ekonomi.

Secara umum dapat dikatakan bahwa eksternalitas adalah suatu efek samping dari suatu tindakan pihak tertentu terhadap pihak lain, baik dampak yang menguntungkan maupun yang merugikan. Eksternalitas terjadi hanya apabila tindakan suatu pihak mempunyai dampak terhadap pihak lain tanpa adanya kompensasi. Dalam hal

terjadi eksternalitas yang menimbulkan kegagalan pasar ini, pemerintah diharapkan untuk melakukan campur tangan mengingat salah satu fungsi pemerintah sebagai stabilisator dalam perekonomian.

Secara umum adanya eksternalitas tidak akan mengganggu tercapainya efisiensi masyarakat apabila semua dampak yang merugikan maupun yang menguntungkan dimasukkan dalam perhitungan produsen dalam menetapkan jumlah barang yang diproduksi. Dalam hal ini efisiensi akan tercapai apabila:

$$MSC = PMC + MEC$$

$$MSB = MPB + MEB$$

MPB : marginal private benefit

MSC : marginal social cost

MSB : marginal social benefit

Dimana :

MEC : marginal external cost

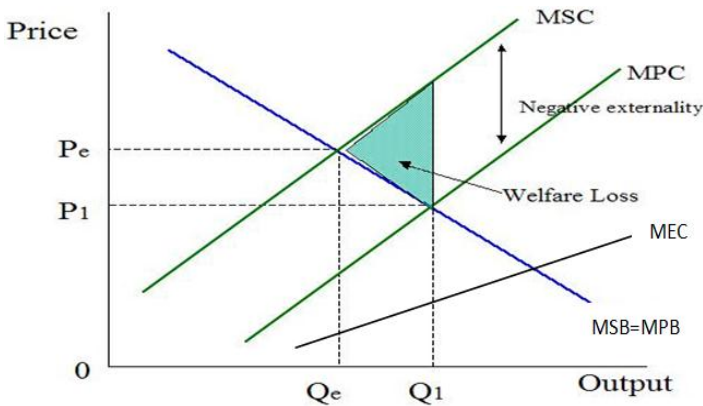
PMC : marginal private cost

MEB : marginal external benefit

Eksternalitas Produksi Negatif

Pengertian eksternalitas negatif lebih kurang adalah efek samping yang negatif dari suatu tindakan dari pelaku ekonomi (katakanlah suatu perusahaan) yang diderita oleh pihak yang tidak terlibat dalam tindakan ekonomi tersebut. Misalnya jika pabrik gula menghasilkan polusi. Perusahaan tersebut dalam kegiatannya tidak akan memperhitungkan biaya yang harus dikeluarkan oleh pihak luar ataupun keuntungan yang didapat dan pihak luar. Mereka

memperhitungkan harga produksi dengan tingkat produksi pada titik equilibrium Q_1P_1 , yaitu perpotongan kurva MPC dan MPB dimana $\text{marginal private cost} = \text{marginal private benefit}$. Bila dalam produksi tersebut dampaknya negatif maka terdapat $\text{marginal external cost}$, yaitu $\text{MEC} > 0$ yang berarti $\text{marginal social cost} > \text{marginal private cost}$ (ingat, $\text{MSC} = \text{MPC} + \text{MEC}$), sehingga titik keseimbangan bergeser ke perpotongan kurva MSC dan kurva MSB. Produksi harus dikurangi agar tingkat efisiensi terjamin yaitu pada titik kuantitas dan harga $Q_e P_e$.

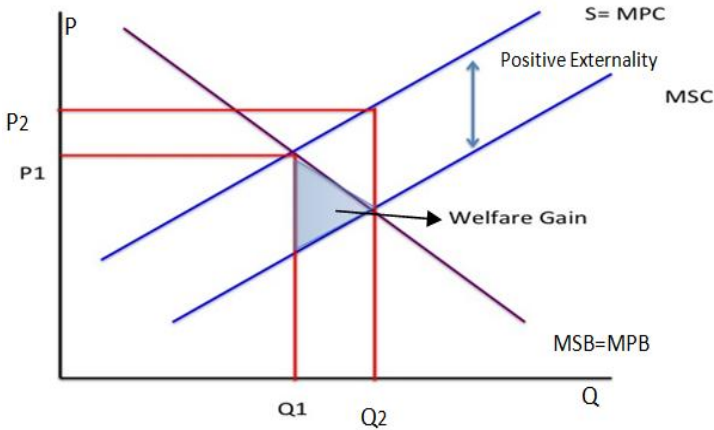


Gambar 8.2. Eksternalitas Produksi Negatif

Gambar 8.2, kurva menunjukkan manfaat masyarakat (MSB) atas produksi. Tingkat output yang optimum terjadi pada tingkat produksi sebesar OQ_1 . Seorang pengusaha akan cenderung menetapkan tingkat produksi sebesar OQ_2 , yaitu dimana kurva permintaan (MSB) memotong kurva PMC, sehingga tampak bahwa jumlah yang diproduksi terlalu banyak dibandingkan tingkat produksi yang optimum.

Eksternalitas produksi positif

Sejauh ini, eksternalitas yang telah kita bahas hanya eksternalitas yang berkaitan dengan kegiatan produksi. Selain itu masih ada eksternalitas yang terkandung dalam kegiatan konsumsi. Eksternalitas dalam konsumsi ini juga ada yang bersifat positif. Contohnya adalah konsumsi pendidikan. Semakin banyak orang yang terdidik, masyarakat atau pemerintahnya akan diuntungkan. Pemerintah akan lebih mudah merekrut tenaga-tenaga cakap, sehingga pemerintah lebih mampu menjalankan fungsinya dalam melayani masyarakat. Dalam diagram (gambar 2.3), digambarkan sebagai suatu konsumsi barang dimana barang tersebut diminta karena memberikan suatu manfaat eksternal. Pada penawaran suatu barang, keseimbangan terjadi pada titik dimana kurva marginal social cost (MSC) berhimpitan dengan kurva marginal private cost (MPC) dan memotong kurva marginal private benefit (MPB) pada titik kuantitas dan harga QP. Dengan mengkonsumsi barang tersebut (misalnya pendidikan), maka terdapat external benefit ($MEB > 0$) sehingga manfaat sosial yang dirasakan lebih besar dari manfaat pribadi yang berarti $marginal\ social\ benefit > marginal\ private\ benefit$ ($MSB = MPB + MEB$). Oleh karena kurva $MSB > MPB$, sehingga untuk menjamin penggunaan alokasi sumber ekonomi yang optimal maka terjadi pergeseran keseimbangan ke arah perpotongan antara kurva MSB dan MSC, yaitu di titik kuantitas dan harga Q1P1.



Gambar 8.3. Eksternalitas Produksi Positif

Jenis Eksternalitas Produsen

Selain pemisahan menurut dampaknya eksternalitas produsen dapat dibagi menjadi dua menurut pihak yang menerima akibat yaitu eksternalitas produsen-produsen dan eksternalitas produsen-konsumen. Lebih jelasnya akan dibahas berikut ini.

a. Eksternalitas Produsen produsen

Suatu kegiatan produksi dikatakan mempunyai dampak eksternal terhadap produsen lain jika kegiatannya itu mengakibatkan terjadinya perubahan atau penggeseran fungsi produksi dari produsen lain. Seorang produsen dapat menimbulkan eksternalitas positif ataupun negatif terhadap produsen lainnya. Contoh eksternalitas positif misalnya adalah tindakan seorang produsen (A) melatih tenaga kerjanya. Produsen lain (B) menerima eksternalitas positif karena bisa memperoleh tenaga kerja terdidik tanpa harus memberikan pendidikan pada tenaga-tenaga kerja.

Dalam hal ini, eksternalitas positif yang ditimbulkan melalui penggunaan faktor produksi. Produsen A dan B dalam melakukan aktivitas mereka menggunakan faktor-faktor produksi misalnya modal (K) dan tenaga kerja (L). Dan misalkan produsen A merupakan pihak yang menimbulkan eksternalitas bagi produsen B, dimana produsen A menghasilkan barang X sedangkan produsen B menghasilkan barang Y :

Fungsi produksi A : $X=f(L_x, K_x)$

Fungsi produksi B : $Y=g(L_y, K_y, K_x)$

Dari persamaan diatas dapat dilihat bahwa fungsi produksi A yang menunjukkan hubungan fisik antara output dan input, dan jumlah barang X yang dihasilkan tergantung pada tenaga kerja dan modal yang digunakan. Sedangkan pengusaha B yang menghasilkan barang Y menerima eksternalitas dari pengusaha A melalui penggunaan-penggunaan modal. Besarnya eksternalitas yang diterima oleh pengusaha B tergantung dari besarnya modal yang digunakan oleh pengusaha A dalam memproduksi barang X (K_x).

Selain eksternalitas positif produsen juga dapat mengakibatkan eksternalitas negatif bagi produsen lain. Dampak atau efek yang termasuk dalam kategori ini meliputi biaya pemurnian atau pembersihan air yang dipakai (*eater intake clen-up cost*) oleh produsen hilir (*downstream producers*) yang menghadapi pencemaran air (*water polution*) yang diakibatkan oleh produsen hulu (*upstream producers*). Hal ini terjadi ketika produsen hilir membutuhkan air bersih untuk proses produksinya. Dampak kategori ini bisa dipahami lebih jauh dengan contoh lain berikut ini. Suatu proses produksi (misalnya perusahaan pulp) menghasilkan limbah residu produk sisa yang beracun dan masuk ke aliran sungai, danau atau semacamnya, sehingga produksi ikan terganggu dan akhirnya merugikan produsen

lain yakni para penangkap ikan (nelayan). Dalam hal ini, kegiatan produksi pulp tersebut mempunyai dampak negatif terhadap produksi lain (ikan) atau nelayan, dan inilah yang dimaksud dengan efek suatu kegiatan produksi terhadap produksi komoditi lain.

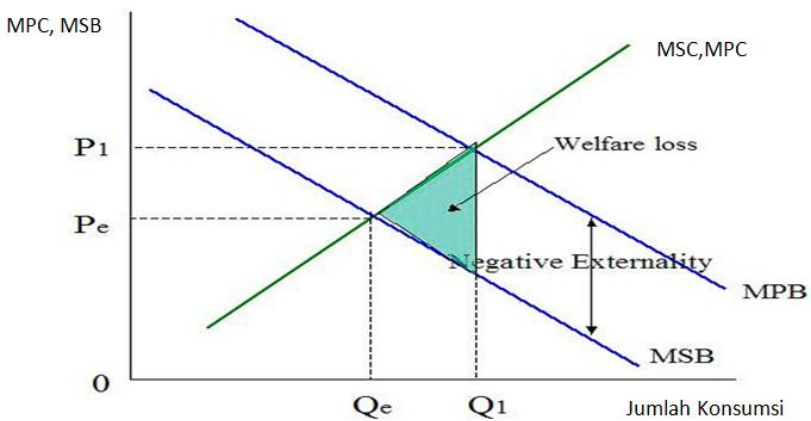
b. Eksternalitas Produsen-Konsumen

Aktivitas seorang produsen dapat pula menimbulkan efek terhadap utilitas individu tanpa mendapat kompensasi apapun juga. Dampak atau efek samping yang sangat populer dari kategori kedua yang populer adalah pencemaran atau polusi. Kategori ini meliputi polusi suara (*noise*), berkurangnya fasilitas daya tarik alam (*amenity*) karena udara. Udara kotor tersebut terpaksa dihirup oleh masyarakat yang tinggal disekitar pabrik sehingga menyebabkan utilitas mereka untuk tinggal di sekitar pabrik menjadi turun. Dalam hal ini pabrik tidak memberi ganti rugi dalam bentuk apapun juga kepada masyarakat dan pabrik tersebut akan menentukan tingkat produksi dimana harga barang produksi sama dengan biaya marginal, atau $P_x = PMC_x$ pertambahan, bahaya radiasi dari stasiun pembangkit (polusi udara) serta polusi air, yang semuanya mempengaruhi kenyamanan konsumen atau masyarakat luas suatu.

Dalam suatu contoh misalnya suatu pabrik mengeluarkan asap yang menyebabkan polusi. Pengusaha cenderung untuk mengacuhkan keuntungan atau kerugian masyarakat sebagai akibat dari aktivitasnya sehingga apabila manfaat eksternal marginal (*marginal social benefit*) lebih besar dari nol (*positif*) maka barang X cenderung akan diproduksi dalam jumlah yang terlalu sedikit. Sebaliknya apabila terdapat manfaat marginal negatif (*negatif social marginal benefit*), maka barang X cenderung akan diproduksi dalam jumlah yang terlalu banyak.

8.2.2. Eksternalitas Konsumen

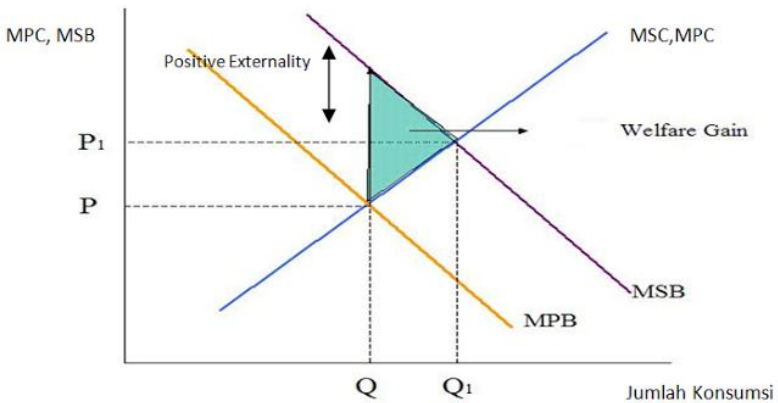
Eksternalitas konsumen muncul bila seorang konsumen mengkonsumsi sesuatu memberikan dampak positif atau negatif terhadap pihak lain. Merupakan konsumsi barang yang mengakibatkan kerugian yang harus ditanggung oleh pihak lain. Konsumsi minuman beralkohol, misalnya, mengandung eksternalitas negatif jika si peminum lantas mengemudikan mobil dalam keadaan mabuk atau setengah mabuk, sehingga membahayakan pemakai jalan lainnya. Digambarkan tidak adanya eksternalitas produksi maka kurva MSC dan MPC adalah sama. Ketika terjadi dampak negatif dari konsumsi minuman beralkohol yaitu pada titik Q_1P_1 , maka manfaat sosial dari konsumsi tersebut lebih kecil dari manfaat pribadi, yaitu kurva $MSB < MPB$, sehingga penggunaan alokasi sumber ekonomi/konsumsi bergeser pada perpotongan antara kurva MSB dan MSC, yaitu pada titik $Q_e P_e$.



Gambar 8.4. Eksternalitas Konsumsi Negatif

Eksternalitas dalam konsumsi ini juga ada yang bersifat positif. Contohnya adalah konsumsi pendidikan. Semakin banyak orang yang terdidik, masyarakat atau pemerintahnya akan diuntungkan.

Pemerintah akan lebih mudah merekrut tenaga-tenaga cakap, sehingga pemerintah lebih mampu menjalankan fungsinya dalam melayani masyarakat. Dalam diagram diatas, digambarkan sebagai suatu konsumsi barang dimana barang tersebut diminta karena memberikan suatu manfaat eksternal. Pada penawaran suatu barang, keseimbangan terjadi pada titik dimana kurva marginal social cost (MSC) berhimpitan dengan kurva marginal private cost (MPC) dan memotong kurva marginal private benefit (MPB) pada titik kuantitas dan harga Q_P . Dengan mengkonsumsi barang tersebut (misalnya pendidikan), maka terdapat external benefit ($MEB > 0$) sehingga manfaat sosial yang dirasakan lebih besar dari manfaat pribadi yang berarti $\text{marginal social benefit} > \text{marginal private benefit}$ ($MSB = MPB + MEB$). Oleh karena kurva $MSB > MPB$, sehingga untuk menjamin penggunaan alokasi sumber ekonomi yang optimal maka terjadi pergeseran keseimbangan ke arah perpotongan antara kurva MSB dan MSC, yaitu di titik kuantitas dan harga $Q_1 P_1$. Secara grafik dapat dilihat pada gambar berikut.



Gambar 8.5. Eksternalitas Konsumsi Positif

8.3. Cara Memperbaiki Alokasi Sumber-Sumber Ekonomi

8.3.1. Teorima Coase

Dari analisis diatas dapat disimpulkan bahwa adanya eksternalitas menimbulkan alokasi sumber-sumber ekonomi yang didasarkan pada pertimbangan-petimbangan individu pihak yang melakukan suatu aktivitas menjadi tidak efisien. Hal ini disebabkan karena perhitungan untung-rugi oleh individu dilakukan tanpa menghiraukan dampak dari tindakannya terhadap orang lain atau masyarakat secara keseluruhan. **Coase** mengemukakan bahwa masalah eksternalitas timbul karena tidak jelasnya hak pemilikan suatu barang. Misalnya ada pabrik semen yang membuang limbahnya kedalam sebuah sungai sedangkan di sebelah hilir sungai ada pabrik es yang menggunakan air sungai untuk membuat es. Tindakan pabrik semen tersebut menyebabkan pabrik es harus mengeluarkan biaya tambahan yang besarnya tergantung tingkat pencemaran air yang sungai yang disebabkan oleh tindakan pabrik semen tersebut. Mengapa pabrik semen membuang limbahnya kesungai? Ini disebabkan karena tidak adanya kejelasan mengenai siapa yang berhak atas aliran sungai, sehingga semua orang akan menganggap bahwa aliran sungai merupakan barang umum yang dapat dilakukan apapun terhadapnya.

Menurut Coase, apabila pabrik es diberi hak milik atas aliran sungai tersebut maka pemilik pabrik es dapat menuntut pabrik semen untuk membayar atas tindakannya yang menyebabkan polusi air sungai. Pembayaran tersebut akan masuk ke dalam kalkulasi harga semen sehingga pabrik semen mempunyai insentif untuk tidak menimbulkan polusi terlalu banyak. Hal ini dapat dilihat dalam diagram berikut: Kurva MB menunjukkan keuntungan marginal perusahaan pada setiap jumlah hasil produksi yang terjual, sedangkan kurva PMC

menunjukkan biaya marginal pada setiap tingkat produksi. Kurva MD menunjukkan besarnya kerugian yang ditanggung oleh masyarakat.

Apabila hak milik diberikan kepada penyebab polusi (pabrik semen), maka pabrik tersebut akan menentukan tingkat produksi sebesar OQ_1 , yaitu dimana $MB = PMC$ sedangkan output yang optimal bagi seluruh masyarakat sebesar pada OQ_0 yaitu dimana $MB = PMC + MD$. Karena hak milik sungai berada pada pabrik semen, maka pihak yang menderita polusi (pabrik es) akan mengadakan negosiasi dengan pabrik semen agar bersedia mengurangi polusi dengan cara mengurangi produksi semen dengan suatu pembayaran. Pabrik semen akan bersedia mengurangi produksi apabila jumlah uang yang dibayar oleh pabrik es lebih besar daripada $MB - PMC$ ($\text{harga} > MB - PMC$) sedangkan pabrik es bersedia mengadakan neosiasi apabila jumlah pembayaran lebih sedikit daripada kerugian akibat polusi ($\text{harga} < MD$). Jadi negosiasi akan terjadi apabila kesediaan untuk membayar lebih besar daripada biaya yang hilang karena pengurangan produksi, atau $MD > MB - PMC$.

Apabila hak milik sungai diberikan pada pihak penderita polusi (pabrik es) maka pabrik semen akan membayar hak untuk membuang limbah ke sungai. Pihak pabrik es bersedia memberikan hak tersebut apabila jumlah yang dibayar oleh pabrik semen lebih besar daripada MD ($\text{harga} > MD$). Pabrik semen bersedia membayar apabila jumlah yang dibayar lebih kecil daripada $MB - PMC$ ($\text{harga} < MB - PMC$). Jadi dapat disimpulkan bahwa dalam mengatasi masalah eksternalitas yang penting adalah ketegasan mengenai hak pemilikan, sebab dengan diketahuinya hak pemilikan secara tegas maka mekanisme pasar akan dapat membuat alokasi sumber-sumber ekonomi yang efisien siapapun yang mempunyai hak milik, pihak penyebab polusi atau pihak penderita.

Teori Coase mengenai eksternalitas di atas dapat dilaksanakan hanya untuk masalah-masalah dimana pihak-pihak yang terlibat jumlahnya sedikit sehingga dapat dilakukan negosiasi antara kedua belah pihak. Pada umumnya pihak yang tersangkut dalam eksternalitas jumlahnya besar. Misalnya pada masalah pencemaran air sungai, kenyataannya yang mencemarkan air sungai jumlahnya banyak sekali selain pabrik-pabrik juga rumah-rumah penduduk yang membuang sampah ke dalam sungai. Untuk melaksanakan negosiasi, pemilik sungai harus mampu menghitung jumlah polusi yang dilakukan dan mengenakan denda polusi kepada setiap orang / pabrik. Selain itu pihak yang terkena akibat polusi juga banyak sekali baik pabrik maupun orang, sehingga biaya untuk mengadakan negosiasi menjadi sangat mahal. Teori Coase yang sangat baik ini pada kenyataannya tidak dapat dilaksanakan dalam kenyataan sehari-hari, sehingga untuk mengatasi masalah polusi diperlukan campur tangan pemerintah.

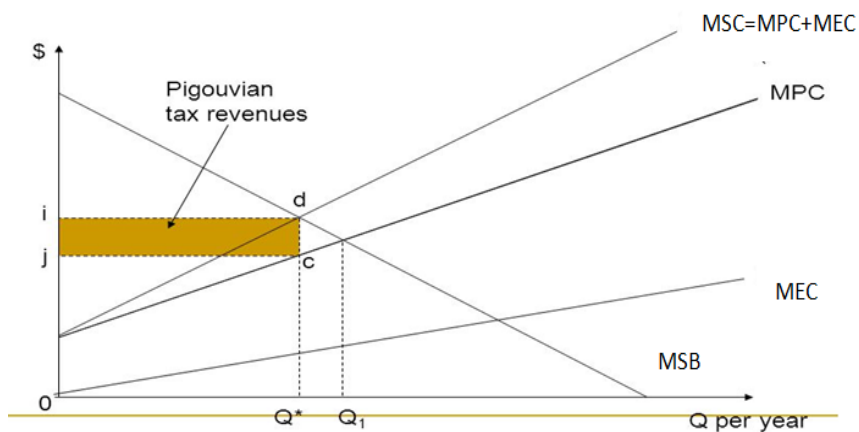
8.3.2. Pajak Pigovian

Pemerintah dapat memecahkan alokasi sumber yang lebih efisien dengan mengenakan pajak kepada pihak penyebab polusi dimana pajak tersebut merupakan pajak perunit. Pajak yang khusus diterapkan untuk mengoreksi dampak dan suatu eksternalitas negatif lazim disebut sebagai **Pajak Pigovian (*Pigowan tax*)**, mengambil nama ekonom pertama yang merumuskan dan menganjurkannya, yakni Arthur Pigou (1877-1959).

Pajak pigouvian merupakan salah satu solusi yang dapat dilakukan untuk mengatasi eksternalitas. Konsumen atau perusahaan yang menyebabkan eksternalitas harus membayar pajak sama dengan dampak marginal dari eksternalitas yang dibuat. Hal itu membuat konsumen atau perusahaan memperhitungkan berapa banyak manfaat dan dampak dari jumlah barang yang diproduksi atau

dikonsumsi perusahaan ataupun konsumen. Artinya dengan diterapkannya pajak akan memberikan insentif kepada para pemilik pabrik untuk sebanyak-banyaknya mengurangi polusinya. Semakin tinggi tingkat pajak yang dikenakan maka semakin banyak penurunan polusi yang terjadi. Pemerintah harus campur tangan untuk mengatasi eksternalitas negatif.

Ekonom Pigou menyarankan metode untuk mengatasi eksternalitas yaitu pajak pigouvian. Ketika biaya sosial marginal melebihi biaya pribadi marginal pajak harus dikenakan kepada produsen. Dengan diwajibkannya membayar pajak maka menyebabkan peningkatan harga dari komoditi yang diproduksi sehingga jumlah komoditi yang diminta menjadi berkurang. Sehingga produsen mengalami kerugian dan marginal social cost sama dengan biaya marginal private cost. Dalam beberapa kasus pemberlakuan pajak tidak tepat karena sulitnya menghitung biaya eksternalitas. Hal ini dikarenakan dibutuhkan waktu yang lama untuk mempelajari biaya akibat eksternalitas. Sementara keadaan sudah berubah sehingga diperlukan studi lagi dan tentu akan memerlukan waktu yang lama lagi. Contohnya, Pemerintah Australia berencana menerapkan pajak emisi karbon bagi penghasil polusi untuk mengurangi polusi udara di negeri itu. Pajak akan dikenakan sebesar 23 dollar Australia per ton, berdasarkan skema perdagangan emisi karbon Uni Eropa.



Gambar 8.6. Pajak Pigouvian

Kurva di atas menunjukkan hubungan antara harga dan output yang diproduksi perusahaan. Kurva marginal private cost (MPC) menunjukkan jumlah output yang ditawarkan dan kurva marginal social benefit (MSB) menunjukkan jumlah output yang diminta konsumen. Dan jumlah barang yang diminta sebesar Q_1 . Karena adanya pajak yang diberlakukan untuk memperbaiki dampak dari eksternalitas negatif, maka jumlah barang yang ditawarkan semakin rendah yaitu sebesar kurva marginal social cost (MSC) dan harga semakin tinggi sehingga jumlah output yang diminta semakin sedikit. Agar penggunaan alokasi sumber ekonomi optimal maka keseimbangan bergeser yaitu pada kuantitas Q^* .

8.3.3. Pemberian Subsidi

Cara lain untuk meningkatkan efisiensi penggunaan faktor-faktor produksi karena adanya eksternalitas adalah dengan pemberian subsidi kepada pabrik. Pada pabrik yang menimbulkan eksternalitas negatif subsidi diberikan atas setiap unit barang produksi yang dikurangi produksinya. Apabila pabrik tidak mau mengurangi produksi, maka untuk setiap unit barang produksi berarti pabrik akan kehilangan

subsidi dari pemerintah, sehingga biaya oportunitas perusahaan adalah biaya marginal ditambah subsidi yang hilang. Biaya oportunitas tersebut lebih besar dari penerimaannya, sehingga perusahaan akan mengurangi produksinya.

Pada pabrik yang menimbulkan eksternalitas positif, pemerintah dapat memberikan subsidi agar pengusaha terdorong untuk memproduksi barangnya lebih banyak. Pada tingkat produksi yang lebih kecil (OQ_1) dari tingkat produksi optimum (OQ_0), MC (marginal cost) $>$ $PMC + \text{subsidi}$ sehingga pabrik tidak bersedia mengurangi produksinya tetapi akan menambah produksi. Sedangkan pada tingkat produksi optimum (OQ_0) keuntungan marginal sama dengan biaya marginal ditambah subsidi, atau $MB = PMC + \text{subsidi}$, sehingga akan timbul keseimbangan dimana sumber-sumber ekonomi dialokasikan secara efisien.

8.3.4. Pemberian Hak Polusi Melalui Lelang

Inefisiensi yang timbul karena adanya eksternalitas dapat diatasi dengan cara lain yaitu dengan pemberian hak untuk menimbulkan polusi dengan lelang. Perusahaan atau pabrik yang bersedia membayar paling banyak yang diberi hak polusi pada tingkat polusi yang optimum. Keuntungan dari cara ini adalah mudah dilaksanakan dalam praktik sehari-hari. Selain itu, akan tercapai distribusi dari hak polusi yang optimal diantara para pengusaha, dalam arti pabrik yang mendapat keuntungan terbesar dalam memproduksi dan menimbulkan polusi adalah pabrik yang memperoleh hak untuk melakukan polusi.

8.3.5. Peraturan untuk Mengatasi Eksternalias

Pemerintah juga dapat mengeluarkan peraturan bagi pabrik untuk mengurangi polusi dalam jumlah tertentu, atau akan dihukum

apabila melakukan pelanggaran. Kelemahan cara ini untuk meningkatkan efisiensi pengguna sumber-sumber ekonomi adalah justru timbulnya inefisiensi apabila terdapat dua pabrik yang menimbulkan polusi. Misalnya antara pabrik baja dan kertas, jika pemerintah mewajibkan masing-masing pabrik untuk mengurangi polusi pada tingkat tertentu. Jika setiap pabrik diwajibkan untuk mengurangi polusinya dalam jumlah yang sama, padahal penurunan sama rata, bukan merupakan cara termurah menurunkan polusi. Ini dikarenakan kapasitas dan keperluan setiap pabrik untuk berpolusi berbeda-beda. Mungkin pabrik kertas mampu untuk menurunkan polusi karena biaya penurunan polusinya lebih murah. Namun bagi pabrik baja penurunan polusi membutuhkan biaya yang lebih mahal sehingga akan mengganggu jalannya proses produksi. Yang berarti justru malah akan timbul adanya inefisiensi produksi.

Jadi peraturan pemerintah yang menetapkan jumlah polusi yang diperkenankan dalam jumlah yang sama untuk semua pabrik akan menyebabkan ada pabrik yang tidak optimal. Karena adanya perbedaan struktur dan biaya, tingkat polusi yang ditimbulkan dan juga struktur keuntungan antara pabrik yang satu dengan pabrik lainnya, maka jumlah polusi yang diperkenankan juga harus berbeda-beda antara pabrik-pabrik tersebut.

LATIHAN SOAL

1. Sebutkan dan jelaskan efek eksternalitas tersebut!
2. Mengapa harus ada intervensi dari Pemerintah untuk mengatasi eksternalitas!
3. Jelaskan beberapa teori yang digunakan untuk mengatasi eksternalitas!
4. Bagaimana implementasi teori Coase di dunia nyata!
5. Jelaskan dampak bila eksternalitas tidak diupayakan secara maksimal!

BAB IX

ANALISIS BIAYA DAN MANFAAT

9.1. Pendahuluan

Analisis manfaat dan biaya digunakan untuk mengevaluasi penggunaan sumber-sumber ekonomi agar sumber yang langka tersebut dapat digunakan secara efisien. Pemerintah mempunyai banyak program atau proyek yang harus dilaksanakan sedangkan biaya yang tersedia sangat terbatas. Dengan analisis ini pemerintah menjamin penggunaan sumber-sumber ekonomi yang efisien dengan memilih program-program yang memenuhi kriteria efisiensi. Analisis manfaat dan biaya merupakan alat bantu untuk membuat keputusan publik dengan mempertimbangkan kesejahteraan masyarakat. Ada dua pihak yang menaruh perhatian pada analisis ini, yaitu pertama, para praktisi teknis dan ekonom yang berperan dalam mengembangkan metode analisis, pengumpulan data, dan membuat analisis serta rekomendasi. Kedua, pemegang kekuasaan eksekutif yang berwenang untuk membuat peraturan dan prosedur untuk melaksanakan keputusan publik.

Analisis manfaat dan biaya ini hanya menitikberatkan pada efisiensi penggunaan faktor produksi tanpa mempertimbangkan masalah lain seperti distribusi, stabilisasi ekonomi dan sebagainya. Analisis ini hanya menentukan program dari segi efisiensi sedangkan pemilihan pelaksanaan program berada di tangan pemegang kekuasaan eksekutif yang dalam memilih juga mempertimbangkan faktor lain. Suatu program yang efisien mungkin tidak akan

dilaksanakan karena menimbulkan distribusi pendapatan yang semakin lebar. Sebaliknya program yang menimbulkan distribusi pendapatan yang semakin baik akan dipilih meskipun program tersebut tidak terlalu efisien ditinjau dari hasil analisis manfaat dan biaya.

9.2. Identifikasi Manfaat dan Biaya

9.2.1. Klasifikasi Manfaat dan Biaya

Dalam menentukan manfaat dan biaya suatu program atau proyek harus dilihat secara luas pada manfaat dan biaya sosial dan tidak hanya pada individu saja. Oleh karena menyangkut kepentingan masyarakat luas maka manfaat dan biaya dapat dikelompokkan dengan berbagai cara (Mangkoesoebroto, 1998; Musgrave and Musgrave, 1989):

- Real (Riil)
- Primer-Sekunder
- Tangible-Intangible
- Internal-Eksternal
- Semu (Pecuniary)
- Primer

Salah satunya yaitu mengelompokkan manfaat dan biaya suatu proyek secara riil (*real*) dan semu (*pecuniary*). Manfaat riil adalah manfaat yang timbul bagi seseorang yang tidak diimbangi oleh hilangnya manfaat bagi pihak lain. Manfaat semu adalah yang hanya diterima oleh sekelompok tertentu, tetapi sekelompok lainnya menderita karena proyek tersebut.

Manfaat riil dibedakan lagi menjadi langsung/primer dan tidak langsung/sekunder (*direct/primary* dan *indirect/secondary*). Hal yang perlu diperhatikan dalam menentukan manfaat adalah hanya

kenaikan hasil atau kesejahteraan yang diperhitungkan sedangkan kenaikan nilai suatu kekayaan karena adanya proyek tersebut tidak diperhitungkan. Misalnya pada proyek dam maka kenaikan harga tanah disekitar proyek tidak dimasukkan dalam manfaat dari proyek tersebut. Hal ini karena perhitungan kenaikan produktivitas tanah dan kenaikan harga tanah menyebabkan perhitungan ganda dari manfaat adanya proyek tersebut.

Manfaat langsung berhubungan dengan tujuan utama dari proyek atau program. Manfaat langsung timbul karena meningkatnya hasil atau produktivitas dengan adanya proyek atau program tersebut. Misalnya proyek pembangunan dam untuk mengairi sawah. Manfaat langsung adalah kenaikan hasil sawah karena kenaikan produktivitas tanah sebagai akibat dari bertambah baiknya pengairan sawah. Dalam menentukan manfaat ini akan timbul masalah apabila suatu proyek juga memberikan manfaat kepada proyek lain. Sebagai contoh, sebuah jalan dibangun untuk proyek dam dan proyek tenaga listrik. Perhitungan manfaat dari jalan tersebut harus dibagi antara kedua proyek tersebut.

Manfaat tidak langsung adalah manfaat yang tidak secara langsung disebabkan karena adanya proyek yang akan dibangun atau merupakan hasil sampingan. Dalam hal proyek di atas manfaat tidak langsungnya adalah kenaikan produktivitas tanah di luar area pengairan dari dam tersebut. Manfaat tidak langsung ini dapat menjadi luas sekali, tergantung dari sejauh mana memasukkan manfaat tidak langsung ke dalam analisis. Adanya dam juga dapat pula memberikan manfaat lain seperti sebagai tempat rekreasi, pusat tenaga listrik, tempat penghijauan dan sebagainya. Semua manfaat tidak langsung ini dapat dimasukkan ke dalam perhitungan manfaat dari proyek yang akan dibangun pemerintah.

Perhitungan biaya suatu proyek harus dilakukan dengan memperhitungkan biaya alternatif dari penggunaan sumber ekonomi. Perhitungan biaya ini harus memasukkan biaya langsung dan biaya tidak langsung yang berhubungan dengan proyek. Misalnya suatu proyek pengairan di suatu area yang menyebabkan berkurangnya pengairan di area lain. Dalam membuat evaluasi proyek, penurunan produksi tanah dari area lain yang terpengaruh harus dimasukkan ke dalam biaya proyek tersebut. Perhitungan biaya tak langsung dapat menjadi besar atau kecil tergantung seberapa jauh biaya tak langsung tersebut akan dimasukkan ke dalam perhitungan biaya.

Masalah lain adalah penggunaan fasilitas yang sudah ada untuk pembangunan proyek. Misalnya dalam pembangunan dam, truk-truk untuk pembangunan proyek tersebut menggunakan jalan-jalan yang sudah ada. Apakah ini juga dimasukkan dalam biaya tergantung dari pengaruhnya. Bila truk tidak mengganggu arus lalu lintas maka tidak dimasukkan dalam biaya. Tetapi apabila penggunaan jalan tersebut mengganggu arus lalu lintas maka harus dimasukkan sebagai biaya dalam evaluasi proyek.

Manfaat riil dibedakan pula menjadi manfaat yang berwujud (*tangible*) dan yang tidak berwujud (*intangible*). Istilah berwujud ditetapkan bagi yang dapat dinilai di pasar, sedangkan yang tidak berwujud untuk segala sesuatu yang tidak dapat dipasarkan. Manfaat dan biaya sosial tergolong dalam kategori manfaat yang tidak dapat dipasarkan sehingga termasuk kategori manfaat dan biaya yang tidak berwujud (*intangible benefits* dan *intangible costs*). Keindahan dari suatu bendungan merupakan contoh dari manfaat tidak berwujud, sedangkan kenaikan produksi pertanian karena tersedianya air yang cukup sepanjang tahun sebagai akibat pembangunan dam merupakan manfaat berwujud. Demikian pula biaya pembangunan bendungan dapat dipakai sebagai contoh dari

biaya berwujud sedangkan hilangnya pemandangan hutan yang diganti dengan adanya danau buatan merupakan biaya tidak berwujud. Meskipun manfaat dan biaya yang tidak dapat dipasarkan sulit dihitung, tetapi harus dipertimbangkan dalam perhitungan manfaat dan biaya suatu proyek.

Manfaat dan biaya riil dapat pula dibedakan menjadi manfaat dan biaya internal dan eksternal. Suatu proyek yang hanya menghasilkan manfaat dan biaya untuk daerahnya sendiri disebut internal, tetapi bila dapat menghasilkan manfaat atau biaya untuk daerah lain dikatakan eksternal. Kedua macam manfaat dan biaya ini harus diperhitungkan dalam perhitungan evaluasi proyek.

Pada analisis manfaat dan biaya pada proyek swasta, manfaat pada umumnya diukur dengan cara mengalikan jumlah barang yang dihasilkan dengan perkiraan harga barang. Biaya yang diperhitungkan adalah semua biaya yang langsung digunakan proyek tersebut berdasarkan harga pembeliannya. Ini berbeda dengan proyek pemerintah, sebab pada umumnya manfaat penggunaan sumber ekonomi diukur dengan harga pasar oleh karena harga pada pasar persaingan sempurna mencerminkan nilai sesungguhnya dari sumber ekonomi yang digunakan. Pada keadaan yang tidak ada persaingan sempurna maka harga pasar tidak menunjukkan nilai sumber ekonomi yang sesungguhnya. Dalam hal ini harus dilakukan penyesuaian dengan menggunakan harga bayangan (*shadow price*). Beberapa faktor yang menyebabkan tidak adanya harga yang terjadi pada persaingan sempurna adalah adanya: unsur monopoli, pajak, pengangguran, dan surplus konsumen.

Hal pertama yang dilakukan dalam melaksanakan evaluasi suatu proyek adalah menentukan semua manfaat dan biaya yang ditimbulkan dari proyek tersebut. Sebagai contoh untuk

mengidentifikasi manfaat dan biaya suatu proyek ditunjukkan pada Tabel 9.1.

Tabel 9.1. Ilustrasi mengenai Manfaat serta Biaya Proyek

		Manfaat	Biaya	
Proyek Irigasi				
Riil	Langsung	Berwujud	Naiknya hasil pertanian	Biaya pipa
		Tidak berwujud	Pelestarian kawasan	Hilangnya hutan belantara
	Tidak langsung	Berwujud	Berkurangnya erosi tanah	Pengalihan air
		Tidak berwujud	Perlindungan masyarakat	Rusaknya margasatwa
Semu	Langsung	Peningkatan pendapatan riil	-	
Proyek Pendaratan ke Bulan				
Riil	Langsung	Berwujud	Belum diketahui	Biaya input
		Tidak berwujud	Kenikmatan eksplorasi	Polusi alam semesta
	Tidak langsung	Berwujud	Dihasilkannya kemajuan Teknologi	-
		Tidak berwujud	Perolehan prestise dunia	-
Semu	Langsung	Kenaikan secara relatif nilai tanah di Cape Kennedy	-	
Proyek Pendidikan				
Riil	Langsung	Berwujud	Menaikkan pendapatan di masa yang akan datang	Biaya gaji para pengajar, biaya gedung, dan pembelian buku- buku
		Tidak berwujud	Hidup diperkaya	Hilangnya waktu Senggang
	Tidak langsung	Berwujud	Berkurangnya biaya untuk penangkalan tindak criminal	-
		Tidak berwujud	Meningkatnya pemili yang mempunyai inteligensi tinggi	-
Semu	Langsung	Kenaikan relatif dalam pendapatan guru	-	

Sumber : Musgrave and Musgrave (1989) us

9.2.2. Memperkirakan Nilai yang Tidak Berwujud (Intangible)

Seperti sudah disinggung di atas bahwa manfaat dan biaya tidak berwujud yang tidak dapat dipasarkan sulit dihitung. Ada beberapa pendekatan untuk menentukan manfaat dan biaya yang tidak berwujud.

9.2.2.1. Manfaat

Manfaat tidak berwujud dapat ditentukan berdasarkan pengukuran langsung. Misalnya untuk menentukan manfaat dari program penanggulangan pencemaran SO₂ maka dapat digunakan langkah-langkah berikut ini : mengukur emisi SO₂, mengukur kualitas udara *ambient*, memperkirakan dampaknya terhadap manusia baik bagi kesehatan, maupun dari segi keindahan, dan yang terakhir adalah memperkirakan nilai dari dampak tersebut. Penentuan manfaat secara langsung ini secara konsep dapat diterapkan, tetapi banyak kendala dalam melakukan pengukuran sebenarnya. Untuk mengatasi kendala ini maka nilai manfaat diperkirakan berdasarkan *willingness to pay* atau kesediaan orang untuk membayar. Beberapa pendekatan dari konsep *willingness to pay* yang penting adalah:

- Nilai Kesehatan

Pencemaran udara, misalnya karena emisi SO₂, dapat menyebabkan kondisi kesehatan orang yang terkena pencemaran akan memburuk, dapat menyebabkan sakit kepala, sesak nafas, dan sebagainya. Kesediaan orang untuk mengeluarkan biaya pengobatan atau untuk menghindari sakit akibat pencemaran udara tersebut dapat dipakai sebagai ukuran manfaat dari program penanggulangan pencemaran.

- **Nilai Kehidupan**

Pengendalian pencemaran udara dan perbaikan keindahan kota, misalnya akan dapat mengurangi resiko sakit atau meninggal, atau dapat dikatakan mempertinggi nilai kehidupan. Nilai kehidupan ini sangat kompleks karena berhubungan dengan statistik, baik menyangkut umur rata-rata manusia maupun penghasilan sekelompok masyarakat dan bukan hanya individu.

- **Biaya Perjalanan**

Pendekatan biaya perjalanan dipakai untuk menilai barang yang pada umumnya oleh masyarakat dinilai terlalu rendah, misalnya barang rekreasi (keindahan dan kenyamanan). Untuk memperkirakan manfaat barang tersebut maka digunakan proksi biaya perjalanan untuk mencapai tempat tersedianya barang rekreasi tersebut. Secara tidak langsung dapat ditentukan biaya perjalanan orang untuk menikmati barang rekreasi, misalnya menikmati keindahan pesut, keindahan Danau Toba dan sebagainya. Dengan mempergunakan data biaya perjalanan pada sampel yang besar maka dapat diperkirakan *willingness to pay* untuk suatu kenyamanan lingkungan hidup. Hasil yang didapat dari pendekatan ini juga dapat memperlihatkan perbedaan pandangan setiap keluarga terhadap kenyamanan lingkungan hidup yang dipengaruhi oleh tingkat pendapatannya.

- **Contigent Valuation (CV)**

Pendekatan ini diperkirakan berdasarkan survei atau kuesioner langsung ke masyarakat. Keberhasilan dari survei ini tergantung dari perencanaan dalam pembuatan kuesioner. Kuesioner harus dibuat secara cermat dan mudah dipahami oleh responden sehingga tidak menimbulkan kesalahan penafsiran. Masalah utama dari

pendekatan ini adalah hasil yang didapat belum mencerminkan karakter masyarakat yang sebenarnya. Oleh karena itu digunakan beberapa teknik untuk mengurangi kelemahan tersebut. Beberapa teknik yang dapat digunakan adalah dengan pendekatan tawar menawar, alokasi anggaran, dan permainan *trade-off*.

9.2.2.2. Biaya

Biaya yang dimaksud adalah segala pengeluaran untuk suatu proyek. Pentingnya mengukur biaya secara akurat sering diabaikan dalam analisis manfaat dan biaya. Hasil dari suatu analisis menjadi kurang baik akibat memperkirakan biaya yang terlalu besar atau memperkirakan manfaat yang terlalu rendah. Negara-negara berkembang yang masih mengutamakan pertumbuhan ekonomi lebih cenderung melihat manfaat suatu proyek atau program terhadap pertumbuhan dan mendistribusikan biaya yang muncul ke setiap kelompok masyarakat. Negara-negara maju, khususnya program yang berhubungan dengan lingkungan hidup, sering lebih memperhatikan biaya sehingga analisis dimaksudkan untuk landasan memperkirakan biaya secara akurat. Proyek sosial dapat diperkirakan dengan menggunakan prinsip *oportunity cost*, untuk membedakan dengan biaya untuk pembelian barang bagi individu. *Oportunity cost* dalam penggunaan sumber daya alam merupakan nilai tertinggi bagi masyarakat dari berbagai alternatif penggunaan sumber daya tersebut. Sehingga pendekatan *oportunity cost* merupakan pendekatan yang terbaik untuk menentukan nilai dari biaya yang tidak berwujud.

9.3. Konsep Analisis Manfaat dan Biaya

Dalam melaksanakan analisis terutama pada proyek yang mempunyai umur ekonomis yang relatif panjang dan memberikan

manfaat serta menimbulkan biaya pada saat yang berbeda-beda maka harus memperhitungkan konsep nilai uang. Analisis harus dilakukan dengan menghitung seluruh manfaat dan biaya dari suatu proyek selama umur proyek yang bersangkutan dan dihitung dalam nilai sekarang.

9.3.1. Konsep Future Value (Nilai Uang yang Akan Datang)

Apabila mempunyai uang sebesar Rp*n* yang kita bungakan terus menerus dengan tingkat bunga sebesar 10 persen setahun, maka hasil setiap tahun adalah seperti yang dapat dilihat pada Tabel 2. Dengan anggapan bunga yang diterima pada suatu saat dipinjamkan kembali (sistem bunga berbunga).

Tabel 2. Hasil Bunga Berbunga Uang Sebesar Rp*U*,-

Akhir tahun	Jumlah uang
0	U
1	$U + U \times 10\% = (1 + 0,1) U$
2	$U (1 + 0,1) + U (1 + 0,1) \times 10\% = U (1 + 0,1)^2$
3	$U (1 + 0,1)^2 + U (1 + 0,1)^2 \times 10\% = U (1 + 0,1)^3$
.	.
.	.
N	$U (1 + 0,1)^{n-1} + U (1 + 0,1)^{n-1} \times 10\% = U (1 + 0,1)^n$

Sumber: Mangkoesoebroto, 1998

Dari Tabel 2 dapat dilihat bahwa uang sebesar Rp*U*,- pada tahun ke *n* akan bernilai sebesar $U (1+0,1)^n$. Dengan analisis serupa maka kita tahu apabila kita mempunyai uang sebesar Rp5 juta kita bungakan terus menerus selama 30 tahun, pada akhir tahun ke-30 akan bernilai $5 (1,10)^{30}$ atau sebesar Rp87 juta.

Rumus umum penghitungan nilai akan datang (future value):

$$P_n = P_o (1 + i)^n$$

di mana:

P_n = nilai uang di masa datang

P_o = nilai uang sekarang

i = tingkat bunga

n = tahun

7.3.2. Konsep Present Value (Nilai Uang Sekarang)

Karena sifat manusia yang myopic tersebut maka uang yang akan kita terima beberapa tahun yang akan datang nilainya tidak sama dengan apabila jumlah uang tersebut kita terima saat ini. Berapa nilai sekarang dapat dihitung dengan menggunakan konsep present value (nilai uang sekarang).

Apabila kita menerima uang sebesar RpU,- yang diterima pada n tahun yang akan datang, maka penghitungan nilainya sekarang (P_o) dari uang tersebut dapat dihitung dengan menggunakan rumus:

$$P_o = U / (1 + i)^n$$

di mana:

P_o = nilai uangsekarang

U = jumlah uang yang akan diterima 30
Tahun yang akan datang

i = tingkat bunga

n = tahun

Sebagai contoh, apabila kita akan menerima uang sebesar Rp5 juta pada lima tahun yang akan datang, maka nilai uang tersebut sekarang adalah tidaklah sebesar Rp5 juta, akan tetapi sebesar $Rp5 / (1+0,10)^5$ atau hanya sebesar Rp3,10juta.

Dari analisis di atas dapat kita ketahui bahwa dalam melaksanakan evaluasi atas suatu proyek, terutama pada jenis proyek yang mempunyai umur ekonomis yang relatif panjang dan memberikan manfaat serta menimbulkan biaya pada saat yang berbeda-beda, maka dalam mengevaluasinya kita harus mempertimbangkan faktor-faktor di atas, yaitu kita menghitung seluruh manfaat dan biaya dari suatu proyek selama umur proyek yang bersangkutan dan kita hitung nilainya sekarang.

9.4. Metode Analisis Manfaat dan Biaya

Ada tiga metode untuk menganalisis manfaat dan biaya suatu proyek, yaitu nilai bersih sekarang (NPB = Net Present Benefit), IRR = Internal Rate of Return), dan perbandingan manfaat biaya (BCR = Benefit-Cost Ratio).

9.5. Penerapan Analisis Manfaat dan Biaya

9.5.1. Perusahaan Swasta

Pada analisis perhitungan manfaat dan biaya pada proyek swasta, manfaat umumnya diukur dengan cara mengalikan jumlah barang yang dihasilkan dengan perkiraan harga barang. Biaya yang diperhitungkan adalah semua biaya yang langsung digunakan dalam proyek tersebut berdasarkan harga pembeliannya.

9.5.2. Pemerintah

Proyek-proyek pemerintah pada umumnya mengukur manfaat penggunaan sumber- sumber ekonomi yang diukur dengan harga pasar oleh karena harga pasar pada pasar persaingan sempurna mencerminkan nilai sesungguhnya dari sumber-sumber ekonomi yang digunakan. Pada keadaan dimana tidak terdapat persaingan

sempurna maka harga-harga pasar tidak menunjukkan nilai sumber-sumber ekonomi yang sesungguhnya. Dalam hal ini yang harus dilakukan adalah menyesuaikan harga sumber ekonomi dengan menggunakan harga bayangan (*shadow prices*). Misalnya pemerintah membangun suatu dam di daerah Cilacap. Apabila tenaga kerja yang dipakai untuk membangun dam tersebut adalah tenaga kerja yang menganggur, maka harga buruh atau upah yang dihitung bukanlah upah yang diberikan kepada para buruh, akan tetapi upah bayangan yang besarnya adalah nol. Jadi dalam menghitung manfaat dan biaya kita hanya menghitung manfaat dan biaya yang mencerminkan nilai oportunitas hasil proyek atau biaya proyek. Beberapa faktor yang menyebabkan tidak terdapatnya harga-harga sebagaimana yang terjadi pada pasar persaingan sempurna adalah adanya unsur monopoli, adanya pajak, adanya pengangguran, dan adanya surplus konsumen. Secara umum dapat dikatakan bahwa pada proyek-proyek pemerintah, semua input yang digunakan haruslah diukur dari biaya marginal produksinya (atau harga yang terjadi pada pasar persaingan sempurna).

9.6. Pengukuran Kebijakan Analisis Manfaat dan Biaya

Pengukuran secara tepat dari keuntungan seringkali tidaklah mungkin. Kesukaran-kesukaran dasar akan muncul dengan barang-barang umum yang tak dapat dijual pada masyarakat, dan tiap penilaian harus didasarkan atas taksiran mengenai kesukaan orang-orang dalam masyarakat sebagai satu keseluruhan untuk barang-barang tersebut. Sebagai akibat, maka dengan barang-barang yang benar-benar sifatnya umum, cara analisa biaya-keuntungan akan menurun tarafnya menjadi perbandingan cara-cara alternatif saja; dan tak dapat memberi jawaban pada pertanyaan apakah suatu proyek atau rencana tertentu dapat

dipertanggungjawabkan. Bahkan dengan kegiatan-kegiatan yang memberikan keuntungan lebih langsung pun, maka penilaian dari hasil-hasil itu seringkali menimbulkan pertanyaan-pertanyaan serius. Hasilnya seringkali tidak dijual dan diperlukan suatu penilaian yang konstruktif. Suatu contoh adalah rekreasi; bagaimana harus menilai suatu hari yang dipergunakan seseorang untuk memancing di danau yang diciptakan oleh bendungan, atau berpiknik dalam hutan margasatwa?. Percobaan-percobaan telah dibuat untuk memberikan penilaian-penilaian itu, namun sifatnya adalah sewenang-wenang. Bahkan penentuan dari jumlah yang patut dari hasil fisiknya pendapat bersifat sangat ruwet. Jumlah para pemakai dari suatu proyek rekreasi dapat dihitung bila proyek itu sudah berjalan, dan peramalan dimuka mungkin dapat dibuat. Akan tetapi bila dari para pemakai tidak ditagih pembayaran untuk penggunaan dari jasa-jasa tersebut, maka jumlah orang yang menggunakan fasilitas-fasilitas tersebut secara cuma-cuma mungkin akan jauh lebih besar daripada jumlah pemakai seandainya dipungut bayaran. Penggunaan jumlah yang pertama akan membesar-besarkan keuntungan-keuntungan dari proyek tersebut.

Persoalan penilaian yang lain akan timbul karena tidak adanya pasaran hasil-hasil yang diakibatkan oleh rencana itu. Bila pemerintah memungut bayaran untuk jasa tersebut dan harganya didasarkan atas dasar monopoli, maka hasil total, dan karenanya juga ukuran keuntungan, akan berlainan dari jumlah yang diperoleh bila ada keadaan persaingan bebas. Atau, bila keuntungan-keuntungan itu diukur secara tidak langsung berdasarkan hasil penjualan produk yang dihasilkan dengan bantuan kegiatan pemerintah (hasil pertanian dari tanah yang mendapat pengairan), maka penjualan-penjualan itu mungkin tak akan dilakukan dalam pasaran yang bersifat persaingan murni, atau, dalam soal hasil pertanian, mungkin akan dilakukan

dengan harga-harga yang mungkin dibuat tinggi oleh rencana bantuan dari pemerintah. Atau sebaliknya, terutama dengan proyek-proyek besar di negara-negara yang sedang berkembang, proyek pemerintah itu mempunyai pengaruh yang demikian besar terhadap susunan harga seluruhnya, sehingga penilaian berdasarkan harga-harga lama atau baru memberikan gambaran yang menyesatkan mengenai keuntungan-keuntungan yang sebenarnya.

9.7. Langkah-langkah dalam Evaluasi Suatu Proyek

9.7.1. Identifikasi Manfaat dan Biaya Proyek

Hal pertama yang dilakukan untuk melaksanakan evaluasi proyek adalah menentukan semua manfaat dan biaya yang ditimbulkan dari proyek tersebut. Manfaat dari suatu proyek dapat dibedakan antara manfaat langsung dan manfaat tidak langsung. Manfaat langsung adalah manfaat yang ditimbulkan karena meningkatnya atau produktivitas dengan adanya proyek tersebut. Manfaat langsung tersebut, misalnya pembangunan dam untuk mengairi sawah, manfaatnya ketika terjadi kenaikan hasil sawah diakibatkan kenaikan produktivitas tanah sebagai akibat dari bertambahnya pengairan sawah dari air yang dihasilkan oleh dam.

Dalam menentukan manfaat akan timbul pula masalah apabila suatu proyek memberikan manfaat kepada dua jenis proyek yang lain. Sebagai contoh, misalnya pembangunan sebuah jalan yang dibangun guna akses proyek pembangunan dam dan proyek tenaga listrik sehingga perhitungan manfaat dan jalan tersebut harus dibagi dua kepada kedua proyek antara dam dan pembangkit tenaga listrik.

Manfaat tidak langsung ialah manfaat yang secara tidak langsung disebabkan karena adanya proyek akan dibangun. Dalam kasus pembangunan dam diatas, manfaat tidak langsung adalah kenaikan produktivitas tanah namun tempatnya diluar area

pengairan dari dam tersebut. Manfat tidak langsung ini dapat menjadi luas sekali tergantung analisis yang dilakukan akibat dari proyek tersebut. Jadi selain produktivitas tanah selain di luar pengairan, adanya dam dapat pula memberikan manfaat lain. Sebagai contoh, misalnya tempat rekreasi, pusat tenaga listrik untuk perhitungan, dan sebagainya. Semua manfaat tidak langsung tersebut dapat dimasukkan ke dalam perhitungan manfaat dan proyek yang akan di bangun pemerintah nantinya.

Suatu hal yang perlu dicatat, dalam menentukan manfaat suatu proyek, hanya kenaikan sosial atau kesejahteraan yang diperhitungkan, sedangkan kenaikan nilai dari suatu kekayaan karena adanya proyek tidak diperhitungkan selain itu kita juga harus menghitung biaya alternatif, yaitu berupa biaya langsung yang berhubungan dengan proyek maupun biaya tidak langsung yang harus masuk dalam perhitungan biaya. Misalnya pada proyek pembangunan dam, yaitu ketika terjadi kenaikan harga tanah disekitar dam tersebut yang menyebabkan perhitungan ganda dari adanya proyek tersebut.

Seperti halnya dalam perhitungan manfaat, perhitungan biaya dari suatu proyek harus dilakukan dengan memperhitungkan biaya alternatif dari penggunaan sumber ekonomi yang selain merupakan biaya langsung, yaitu biaya yang langsung berhubungan dengan proyek tersebut dan juga biaya tidak langsung yang juga harus dimasukkan dalam perhitungan biaya. Dalam membuat evaluasi proyek, kita harus memasukkan produktivitas tanah dari daerah lain akibat pembangunan proyek dam sebagai biaya proyek yang harus dibangun pemerintah. Perhitungan biaya tak langsung dapat menjadi besar atau kecil tergantung seberapa jauh biaya tak langsung tersebut akan dimasukkan dalam perhitungan biaya tak langsung tersebut.

Selain itu masalah dalam pembangunan ialah fasilitas yang telah ada yang digunakan dalam pembangunan proyek misal truk-truk untuk membangun proyek apakah merusak jalan raya maka hal tersebut dimasukkan dalam biaya.

9.7.2. Mengitung Manfaat dan Biaya dalam Rupiah

Dalam hal ini yang dilakukan adalah menghitung nilai dari manfaat proyek tersebut secara tidak langsung. Misalnya pemerintah membangun Puskesmas untuk tiap kecamatan atau pendidikan gratis pada sekolah-sekolah. Cara yang tepat untuk menghitungnya ialah melihat dampak tidak langsung dari terlaksananya proyek tersebut. Dengan adanya Puskesmas masyarakat sakit bisa sehat kembali dan dapat bekerja untuk memperoleh penghasilan serta pendidikan yang diperoleh dapat diterapkan kembali apa yang telah diperoleh pada masyarakat.

Perhitungan manfaat dan biaya dari pembangunan biaya dari pemerintah tidak semuanya dapat dihitung dengan hasil yang akurat walaupun perhitungan dalam proses pembangunan proyek tersebut menggunakan analisis kuantitatif, proyek-proyek pemerintah telah dievaluasi oleh para ekonom menggunakan metode perhitungan kuantitatif. Namun ketika diterapkan, pemerintahan banyak mengalami perubahan dikarenakan masyarakat bersifat fleksibilitas. Misalnya dalam pembangunan dam air yang akan menimbulkan pro dan kontra terhadap pembangunan proyek dam air sehingga dibutuhkan biaya lebih.

Proses yang pembangunan yang fleksibel pada masyarakat membuat pemerintah kesulitan dan ketika pembangunan telah selesai proyek tersebut juga akan menimbulkan dampak yang tak langsung yang tidak diperhitungkan. Jika berdampak positif maka pemerintah berhasil tetapi jika tidak sesuai dengan perencanaan, pemerintah harus

mengeluarkan biaya tambahan untuk menanggulangi efek negatif yang ditimbulkan.

Dapat disimpulkan penghitungan analisis biaya dan manfaat dengan metode kuantitatif kurang mampu menghitung berapa nominal rupiah yang diperlukan untuk suatu proyek tersebut dikarenakan pemerintah menghadapi masalah yang fleksibel ketika di lapangan, dimulai dari perencanaan, tahap pembangunan, hingga dampak yang ditimbulkan akibat proyek tersebut tidak dapat di analisis secara pasti karena terdapat banyak faktor yang mempengaruhi masyarakat.

9.7.3. Perbedaan Analisis Manfaat dan Biaya dengan Biaya Proyek Pemerintahan

Pada analisis manfaat dan biaya proyek pada swasta manfaat umum yang diukur dengan cara mengalikan jumlah barang yang dihasilkan dengan perkiraan harga barang. Biaya yang diperhitungkan adalah semua biaya yang langsung digunakan dalam proyek tersebut berdasarkan harga pembelianya. Ketika tidak terdapat persaingan sempurna yang dilakukan ialah menyesuaikan harga sumber ekonomi dengan menggunakan harga bayangan (*Shadow Prices*).

Jadi dalam menghitung biaya dan manfaat kita hanya menghitung manfaat dan biaya yang mencerminkan nilai oportunitas dari proyek tersebut. Faktor penyebabnya tidak terdapat harga sebagaimana yang terdapat pada persaingan sempurna dan hal tersebut disebabkan oleh adanya pajak, pengangguran, dan adanya surplus konsumen. Berikut dijelaskan penyebab berubahnya harga:

Ketika suatu proyek pemerintah yang menggunakan faktor-faktor produksi yang dibeli pada pasar persaingan tidak sempurna menjadikan harga–harga faktor produksi tersebut lebih tinggi dari

biaya marginalnya. Harga input yang dihitung dalam evaluasi suatu proyek pemerintah ialah harga monopoli yang mencerminkan nilai barang atau input bagi konsumen, sedangkan biaya produksi marginal menunjukkan tambahan biaya karena tambahan output. Jadi jika dampak penggunaan input di pasar untuk proyek pemerintah yaitu dengan kombinasi kedua dampak yang menggunakan bobot antara harga pasar dan biaya produk marginal.

Dana yang terbatas menjadikan kurang optimalnya pembangunan proyek tersebut karena harga marginal telah berubah pada persaingan tidak sempurna. Pemerintah harus menyiapkan dan tambahan untuk membangun sebuah proyek, biaya yang dikeluarkan menjadi bertambah besar akibat harga dari bahan pembangunan proyek telah berubah pada harga pasar yang berubah-ubah. Hal tersebut bukan diakibatkan oleh faktor dari produsen saja, harga barang yang berubah dari harga marginalnya dipengaruhi pula oleh pemerintah berupa pajak yang diterapkan di perusahaan sehingga produsen harus menambahkan biaya akibat pengenaan pajak tersebut pada produk mereka. Apabila proyek pemerintah yang dievaluasi untuk membeli barang produksi dikenakan pajak penjualan, maka untuk tujuan evaluasi proyek harga produksi akan meningkat pula akibat pengenaan pajak.

Dalam proses pembangunan yang berlangsung tidak hanya dari segi bahan produksi yang menjadikan bertambahnya biaya pembangunan akan tetapi perizinan yang harus dilakukan juga mengeluarkan biaya yang besar. Efek ini merupakan efek kelembagaan yang dimana untuk proses pembangunan diperlukan melalui beberapa lembaga untuk mendukung terlaksananya proyek tersebut.

Dalam tahap pembangunan suatu proyek mungkin menggunakan tenaga kerja yang sedang menganggur yang tak dikehendaki (*involuntary unemployed*). Karena penggunaan tenaga kerja yang sedang menganggur ini menyebabkan berkurang produksi barang dan jasa, sehingga upah yang mereka terima tidak mencerminkan biaya oportunitas penggunaan tenaga kerja yang nilainya lebih rendah daripada upah pada pengangguran yang tidak dikehendaki. Terdapat dua masalah dalam menghitung upah pengangguran yang tak dikehendaki yaitu: Pemerintah melaksanakan kebijakan stabilisasi, dimana biaya tenaga kerja yang dipakai dalam evaluasi proyek tersebut adalah upah yang berlaku di pasar atau jika tenaga kerja yang dipakai ialah tenaga kerja menganggur yang tak dikehendaki maka dalam evaluasi proyek adalah diberikan upah bayangan.

Biaya tenaga kerja seperti ini karena tidak adanya suatu konsensus mengenai cara menghitung biaya sosial tenaga kerja. Dalam banyak evaluasi proyek, perhitungan biaya tenaga kerja dengan cara menggunakan harga yang berlaku atau harga sebenarnya.

Pembangunan yang diharapkan pemerintah ialah yang memiliki dampak positif pada masyarakat sehingga dapat menaikkan kesejahteraan masyarakat dengan adanya fasilitas yang di bangun oleh pemerintah. Kesejahteraan tersebut dapat diukur apabila orang yang melakukan evaluasi proyek tersebut mampu menghitung bentuk kurva permintaan dengan tepat. Untuk proyek-proyek besar perubahan surplus konsumen merupakan ukuran yang paling tepat untuk mengukur perubahan kesejahteraan masyarakat yang tidak sekedar nilai total dari hasil suatu proyek. Oleh karena itu, pada proyek yang skalanya besar evaluasi manfaat proyek tersebut harus dilakukan dengan mengukur surplus konsumen pula.

Dalam perencanaan pembangunan pemerintah akan memprediksi akan selesai pada masa mendatang menggunakan tingkat bunga yang merupakan suatu hal sangat penting karena pelaksanaan suatu proyek tergantung dari tingkat bunga mana yang akan menentukan berapakah nilai dari proyek tersebut ketika di masa mendatang telah selesai.

LATIHAN SOAL

1. Apa yang dimaksud dengan manfaat tangible dan manfaat intangible? Jelaskan!
2. Jelaskan keuntungan dan kekurangan pada tiga metode analisis manfaat dan biaya!
3. Pada sektor swasta, bagaimana cara menentukan tingkat diskonto analisis manfaat dan biaya? Jelaskan!
4. Apa yang dimaksud dengan willingness to pay? Dan jelaskan pendekatan-Pendekatan dari konsep tersebut!
5. Sebut dan jelaskan persoalan-persoalan yang terjadi dalam analisis biaya dan manfaat!
6. Jelaskan beberapa pendekatan untuk menentukan manfaat tidak berwujud !
7. Sebutkan bebrbagai cara pengelompokkan menyangkut kepentingan masyarakat luas manfaat dan biaya menurut Mangkoesoebroto (1998) ?
8. Jelaskan apa perbedaan konsep future value dan konsep present value!
9. Jelaskan persoalan dalam analisis manfaat dan biaya dalam keadaan monopoli
10. Jelaskan pengukuran kebijakan dalam analisis manfaat dan biaya !

BAB X

TEORI PERKEMBANGAN PENGELUARAN PEMERINTAH

10.1. Pendahuluan

Ekonomi publik memiliki sejarah panjang sebagai disiplin dalam ekonomi dan banyak ekonom terkemuka telah menulis pada subjek ini. Sebagai contoh, Ricardo (1817), Cournot (1838), Edgeworth (1925) dan Pareto (1909). Penjelasan untuk hal ini dalam ekonomi publik tidak diragukan lagi terdapat dalam hubungan yang erat analisis dengan kebijakan dan aplikasi, yang inspirasi utama dari sebagian besar ekonom. Namun, hal ini juga dinyatakan bahwa sebelum kebijakan yang baik dapat dirancang, teori yang memadai harus dikembangkan. Salah satu tantangan ekonomi umum adalah bahwa banyak dari wilayah subjek yang masih dalam masa kanak-kanak dengan banyak pekerjaan yang masih dilakukan.

Meskipun jumlah partisi yang dapat digunakan untuk memecah pokok ekonomi publik menjadi bagian yang nyaman, Divisi paling instruktif adalah antara yang menentukan dampak dari kebijakan-kebijakan alternatif dan yang menentukan kebijakan yang optimal. Divisi ini mewakili perbedaan antara latihan dalam ekonomi positif yang terlibat dalam penghitungan perubahan dalam kesetimbangan yang disebabkan oleh pengenalan kebijakan dan pelaksanaan pengevaluasian normative dalam hal kesejahteraan, dan hasil dari kebijakan. Untuk mencapai tujuan

pertama memerlukan sebuah teori yang menjelaskan bagaimana agen ekonomi memilih tindakan mereka dan bagaimana tindakan ini terpengaruh oleh perubahan dalam kebijakan. Setiap agen harus digabungkan untuk membentuk ekonomi dan teori kesetimbangan yang disediakan untuk perekonomian ini. Evaluasi kebijakan, dan pilihan kebijakan yang optimal, memerlukan spesifikasi tujuan untuk membuat kebijakan yang mampu memberikan ukuran kinerja masing-masing.

Teori yang dijelaskan dalam bab ini telah berkembang sejak 1970 dan telah dibangun di atas perkembangan ekonomi mikro, makroekonomi, teori kesetimbangan Umum dan teori permainan. Teori ini mengizinkan optimasi latihan untuk diungkapkan dalam pilihan variabel alami. Dalam konteks ini, karya Diamond dan Alexander Mirrlees (1971) merupakan kepentingan mendasar dalam memperkenalkan metode ini ke dalam ekonomi public. Analisis kebijakan keseimbangan umum menangkap kedua efek langsung dari kebijakan dan efek sekunder. Analisis kebijakan tidak dapat dilakukan kecuali dalam konteks keseimbangan umum.

Sebuah tren yang muncul dalam literatur ekonomi publik telah menggunakan metode numerik. Hal ini telah mengambil kedua bentuk simulasi ekonomi untuk menguji perilaku mereka dan evaluasi kebijakan proposal menggunakan data empiris. Pengaturan yang dominan untuk analisis ekonomi publik adalah dalam ekonomi campuran, sehingga keputusan individu yang dihormati, serta campur tangan pemerintah untuk mempengaruhi pilihan ini. Desain kebijakan kemudian dapat ditafsirkan sebagai manipulasi pilihan individu oleh pilihan parameter kebijakan sehingga mencapai kesetimbangan yang lebih disukai untuk yang akan timbul dalam ketiadaan kebijakan.

10.2. Pasar vs Pemerintah

Ekonomi pasar dapat didefinisikan sebagai suatu sistem ekonomi dimana variabel – variabel yang menentukan harga bergerak bebas terhadap permintaan konsumen dan mendorong efisiensi dalam pemakaian sumber daya baik tenaga, modal, maupun bahan mentah untuk kepentingan produksi melalui pengaruhnya terhadap tingkat keuntungan (profitabilitas). Para konsumen memilih berdasarkan keadaan keuangan masing – masing. Ekonomi pasar memang merupakan suatu sistem di mana memungkinkan prakarsa untuk menggunakan sumber daya secara bebas (tanpa perlindungan). Namun sebaliknya hal ini telah mendorong persaingan dan efisiensi dalam memperluas pilihan yang tersedia bagi konsumen.

Bergerak di luar syarat dasar diselenggarakannya kegiatan ekonomi, ada situasi dimana intervensi dalam perekonomian bisa berpotensi meningkatkan kesejahteraan. Berbeda dengan ketentuan dan persyaratan minimal pendapatan ,namun akan selalu ada penambahan perdebatan tingkat intervensi apapun alasan di mana ia termotivasi. Situasi di mana intervensi dapat dijamin dapat dibagi ke dalam dua kategori: yang melibatkan kegagalan pasar dan yang tidak.

Ada argument menarik apakah intervensi akan menguntungkan atau tidak. Misalnya, jika aktivitas ekonomi yang dihasilkan berdampak (efek ekonomi yang satu agen memaksakan pada yang lain tanpa persetujuan mereka), sehingga ada perbedaan antara biaya private dan biaya sosial yang kompetitif dan hasilnya tidak efisien. Titik terakhir ini juga dapat diperpanjang dengan kasus kegagalan pasar lain seperti yang terhubung ke keberadaan barang-barang publik dan kompetisi yang tidak sempurna.

Intervensi dilakukan untuk alasan efisiensi saat terjadi kegagalan pasar.

Sementara beberapa wawasan yang berguna dengan mengikuti asumsi dari pembuat kebijakan yang paling tahu dan berkuasa, pada kenyataannya dapat memberikan ide-ide yang sangat menyesatkan tentang kemungkinan intervensi kebijakan yang bermanfaat. Satu peran untuk ekonomi publik adalah untuk menentukan tingkat yang diinginkan sektor publik atau batas-batas intervensi negara. Contohnya ketika diketahui bahwa akan terjadi kegagalan pasar untuk menjadi efisien dari informasi yang tidak sempurna, maka untuk menetapkan kebaikan dari intervensi pemerintah perlu diketahui apakah persoalan pemerintah untuk keterbatasan informasi yang sama dapat mencapai hasil yang lebih baik. Selanjutnya, sebuah pemerintahan dikelola oleh pejabat yang tidak baik dan tunduk pada kendala politik mungkin akan gagal untuk memperbaiki kegagalan pasar dan dapat memperkenalkan biaya baru sendiri. Hal ini penting untuk dikenali bahwa ini cukup potensial atas kegagalan pemerintah. Semua kebijakan bertindak mengambil tempat, akan tetapi memaksa untuk meningkatkan kemungkinan penyalahgunaan. Meskipun niat dalam menciptakan ini adalah untuk melayani kepentingan umum, tidak dapat dijamin bahwa setelah pejabat publik diberikan monopoli kekuasaan ini, mereka akan mencoba untuk penyalahgunaan kekuasaan ini demi kepentingan mereka sendiri.

10.3. Efisiensi Versus Ekuitas

Pengertian dari Efisiensi artinya masyarakat mendapatkan yang terbanyak atas penggunaan sumber daya yang langka. Sedangkan Equity artinya keuntungan dari

sumber daya yang dimiliki di distribusikan secara baik diantara anggota masyarakat. Dalam melakukan kebijakan ekonomi, negara umumnya memiliki dua tujuan yang saling bertentangan. Di satu sisi, bertujuan untuk melaksanakan kebijakan dengan kerugian minimal untuk masyarakat. Penggunaan kebijakan akan menyebabkan kerugian akibat sumber daya yang digunakan dalam proses pelaksanaan dan akan menyebabkan distorsi ekonomi dari penggunaan kebijakan tersebut. Meminimalkan kerugian ini merupakan aspek efisiensi dari kebijakan. Selain itu, pengorganisasian kegiatan ekonomi sehingga penggunaan terbaik berasal dari sumber daya ekonomi juga termasuk dalam sisi efisiensi dari kebijakan.

Dalam konsep efisiensi ekonomi hal pertama yang perlu dikenali adalah bahwa pasar umumnya melakukan pekerjaan yang lebih baik dari mengalokasikan sumber daya. Efisiensi ekonomi dari sebuah idealnya operasi pasar yang kompetitif dijelaskan untuk memberikan standar yang dapat diukur pasar yang tidak efisien. Pasar yang tidak efisien mungkin disebabkan karena pasar tidak memberikan insentif yang memadai untuk sektor swasta.

Dalam hal lain, negara juga merasa diinginkan untuk campur tangan dalam perekonomian untuk mencapai pemerataan sumber daya ekonomi yang lebih karena prihatin dalam melihat bahwa manfaat aktivitas ekonomi didistribusikan cukup. Motivasi ini mewakili sisi ekuitas dari kebijakan. Kesulitan yang dihadapi pemerintah adalah bahwa persyaratan dari ekuitas dan efisiensi sering terjadi konflik. Tantangan bagi kebijakan ini adalah untuk mencapai trade-off yang tepat antara keadilan dan efisiensi. Karena keduanya memiliki perbedaan, maka tujuan dari kebijakan efisiensi dan ekuitas akan saling bertolak belakang. Seperti kasus kebijakan

efisien yang sangat tidak adil dan sementara kebijakan adil akan merujuk ke dalam distorsi ekonomi yang signifikan dan disinsentif.

Standar ini berasumsi bahwa ada satu konsumen atau bahwa pelanggan yang identik. Sedemikian pengaturan tidak bisa ada masalah distributional, jadi setiap kebijakan rekomendasi berasal di dalamnya berhubungan hanya untuk salah satunya saja dan tidak untuk keduanya. Sesuai dengan fakta, pengoptimalan kebijakan-kebijakan dilakukan untuk mencapai tujuan antara ekuitas dan efisiensi. Pengoptimalan ini akan tergantung pada ekuitas yang diungkapkan oleh pembuat tujuan kebijakan. Dalam analisis masalah kebijakan, resolusi antara ekuitas dan efisiensi adalah faktor penentu utama dari program kebijakan yang dihasilkan, dengan aspek- aspek kebijakan yang berkaitan antara satu dengan yang lainnya

Konflik antara ekuitas dan efisiensi tidak selamanya muncul, contoh adanya perusahaan asuransi sosial yang memiliki tujuan efisiensi dan ekuitas yang tidak bersaing. Alasan untuk melanjutkan dengan cara ini adalah bahwa ini biasanya memungkinkan yang lebih sederhana dan analisis harus dilakukan untuk kesimpulan yang lebih tepat.

10.4. Ekonomi Demokrasi

Untuk satu hal, pemerintah memaksa orang untuk bergabung, untuk mematuhi aturan dan membayar pajak. Tidak seperti iuran club, pajak yang digunakan untuk membayar untuk output sektor publik yang tidak kontribusi sukarela. Dalam banyak kasus, pemerintah memaksa orang untuk mematuhi aturan untuk mencegah beberapa dari merugikan orang lain. Dalam kasus lain, seperti dengan pertahanan nasional, orang memiliki insentif untuk

tidak membayar dan tumpangan gratis dari kontribusi orang lain. Tetapi dengan semua orang yang menghadapi insentif yang sama, barang-barang seperti itu cenderung menjadi underproduced. Berkaitan dengan masalah ini, pemerintah memaksa orang untuk berkontribusi pada program-program dan mematuhi aturan.

Di negara-negara demokratis, keputusan pemerintah dibuat oleh mayoritas. Kadang-kadang keputusan dibuat langsung, tetapi lebih sering mereka dibuat oleh wakil-wakil terpilih. Entah bagaimana, suara individu harus diterjemahkan ke dalam permintaan untuk output sektor publik, dan sektor publik harus kemudian menyediakan output dalam menanggapi tuntutan yang dibuat oleh para pemilih. Pasar tidak selalu mengalokasikan sumber daya secara efisien, dan kita seharusnya tidak terkejut bahwa pemerintah tidak selalu mengalokasikan sumber daya secara efisien. Di pasar swasta, masalah seperti monopoli, eksternalitas, dan informasi yang tidak sempurna dapat menjaga sumber daya dari yang dialokasikan secara efisien.

10.5. Teori Perkembangan Pengeluaran Pemerintah

10.5.1. Teori Makro

Pengeluaran pemerintah dalam arti riil dapat dipakai sebagai indikator besarnya kegiatan pemerintah yang dibiayai oleh pengeluaran pemerintah. Semakin besar dan banyak kegiatan pemerintah semakin besar pula pengeluaran pemerintah yang bersangkutan. Dalam teori ekonomi makro, pengeluaran pemerintah terdiri dari tiga pos utama yang dapat digolongkan sebagai berikut : (Boediono,1999)

- a) Pengeluaran pemerintah untuk pembelian barang dan jasa.
- b) Pengeluaran pemerintah untuk gaji pegawai.

Perubahan gaji pegawai mempunyai pengaruh terhadap proses makro ekonomi, di mana perubahan gaji pegawai akan mempengaruhi tingkat permintaan secara tidak langsung.

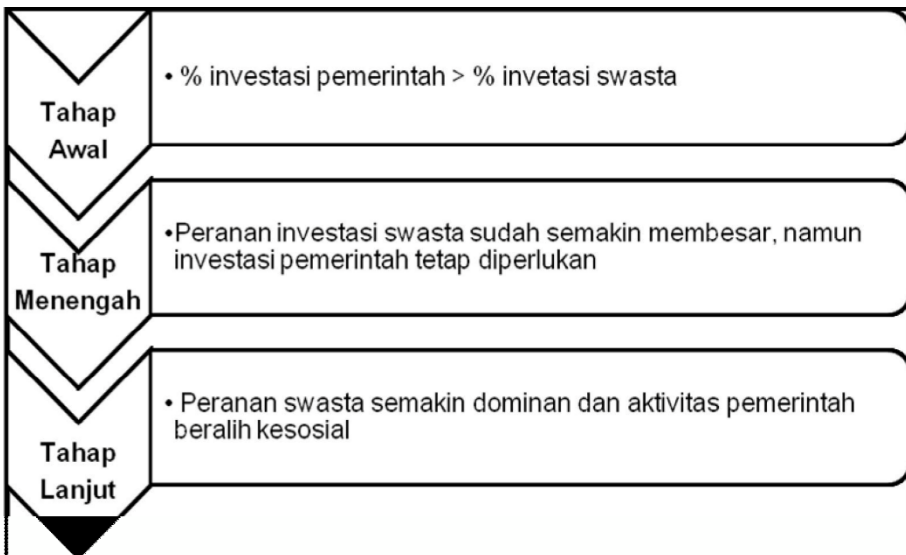
- c) Pengeluaran pemerintah untuk transfer payment. Transfer payment bukan pembelian barang atau jasa oleh pemerintah dipasar barang melainkan mencatat pembayaran atau pemberian langsung kepada warganya yang meliputi misalnya pembayaran subsidi atau bantuan langsung kepada berbagai golongan masyarakat, pembayaran pensiun, pembayaran bunga untu pinjaman pemerintah kepada masyarakat. Secara ekonomis transfer payment mempunyai status dan pengaruh yang sama dengan pos gaji pegawai meskipun secara administrasi keduanya berbeda.

10.5.1.1. Model Pembangunan

Dasar dari model pengembangan pertumbuhan sektor publik adalah bahwa perekonomian mengalami perubahan struktur dan kebutuhan untuk berkembang. Tahap awal pembangunan dipandang sebagai periode industrialisasi di mana penduduk bergerak dari pedesaan ke daerah perkotaan. Biasanya pertumbuhan yang cepat dalam tahap pembangunan, akan tercapai dengan hasil yang signifikan apabila terjadi peningkatan pengeluaran dan sifat dari pengeluaran tersebut akan ditentukan oleh peran infrastruktur yang dominan. Terdapat dua sifat pengeluaran pemerintah, yang pertama yaitu bersifat eksautif yaitu pengeluaran pemerintah yang berupa pembelian atau belanja barang atau jasa dalam perekonomian baik untuk konsumsi maupun untuk menghasilkan suatu barang lagi,

atau produksi. Yang kedua yaitu pengeluaran pemerintah yang berupa pemindahan ke dalam bentuk lain, seperti untuk jaminan kesehatan, jamminan sosial, dan lain-lain.

Model ini dikembangkan oleh Rostow dan Musgrave yang menyatakan bahwa pertumbuhan pengeluaran publik mungkin berhubungan dengan pola pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di masyarakat Kedua ekonom tersebut juga mengatakan bahwa model ini menghubungkan perkembangan pengeluaran pemerintah dengan tahap-tahap pembangunan ekonomi yaitu tahap awal, tahap menengah dan tahap lanjut. Ketiga tahapan tersebut dapat dilihat pada skema berikut



Keterangan:

- 1) Pada tahap awal perkembangan ekonomi, persentase investasi pemerintah lebih besar dibandingkan dengan tabungan swasta, sebab pada tahap ini pemerintah harus menyediakan prasarana seperti pendidikan, kesehatan, prasarana, transportasi, dan sebagainya. Makanya pada tahap ini dikenal dengan istilah

social overhead capital. Selain itu pada tahap awal pembangunan ini dipandang sebagai periode industrialisasi, di mana penduduk bergerak dari daerah pedesaan ke daerah perkotaan. Untuk memenuhi kebutuhan yang seperti ini, maka dibutuhkan pengeluaran untuk pengembangan infrastruktur kota pula.

- 2) Tahap menengah pembangunan ekonomi merupakan fase pertumbuhan yang cepat di mana ada peningkatan besar dalam tabungan swasta dan investasi publik jatuh secara proporsional. Pada tahap menengah ini investasi pemerintah tetap diperlukan untuk meningkatkan perekonomian ekonomi agar dapat tinggal landas, Peranan pemerintah tetap besar pada tahap menengah, karena peranan swasta yang semakin besar akan menimbulkan banyak kegagalan pasar dan juga menyebabkan pemerintah harus menyediakan barang dan jasa publik dalam jumlah yang lebih banyak. Pada tahap ini pula perkembangan ekonomi menyebabkan terjadinya hubungan antar sektor yang makin kompleks. Misalnya pertumbuhan ekonomi yang ditimbulkan oleh perkembangan sektor industri akan menimbulkan semakin tingginya pencemaran atau polusi. Pemerintah harus turun tangan mengatur dan mengurangi dampak negatif dari polusi. Pemerintah juga harus melindungi buruh dalam meningkatkan kesejahteraannya. Musgrave (1983) berpendapat bahwa dalam suatu proses pembangunan, investasi swasta dalam persentase terhadap PDB semakin besar dan persentase investasi pemerintah terhadap PDB akan semakin kecil. Pengembangan infrastruktur kota juga termasuk kedalam tahap ini, pengeluaran untuk infrastruktur sektor publik berkaitan dengan pengeluaran dari sektor swasta., karena perkembangan oleh sektor swasta,

seperti konstruksi pabrik, didukung oleh investasi dari sektor publik, misalnya pembangunan jalan. Ketika tingkat urbanisasi meningkat, dan kepadatan penduduk juga meningkat maka akan menghasilkan eksternalitas seperti polusi dan kejahatan. Dan hal ini akan meningkatkan proporsi pengeluaran publik untuk eksternalitas.

- 3) Pada tahap ketiga ini masyarakat memiliki penghasilan tinggi dengan ditandai dengan meningkatnya permintaan untuk barang-barang pribadi yang membutuhkan investasi publik melengkapi (misalnya mobil motor dan urbanisasi).. Pada tingkat ekonomi lebih lanjut ini, Rostow juga mengatakan bahwa aktivitas pemerintah dalam pembangunan ekonomi beralih dari penyediaan prasarana ke pengeluaran-pengeluaran untuk aktivitas sosial seperti program kesejahteraan hari tua dan pelayanan kesehatan masyarakat, selain itu pemerintah juga meningkatkan bidang keamanan dan pendidikan. Namun terdapat kelemahan dalam teori ini yaitu teori pengembangan adalah suatu pandangan yang ditimbulkan dari pengamatan empiris yang dialami oleh banyak negara, tetapi tidak didasarkan pada teori tertentu. Selain itu teori ini juga tidak menjelaskan apakah tahap pertumbuhan terjadi dalam tahap demi tahap atau ada beberapa tahap yang berjalan secara simultan.

10.5.1.2. Hukum Wagner

Dari hasil penelitian dalam buku Hindriks dan Gareth D, Myles bab 2 dijelaskan bahwa PDB mengalami peningkatan dari waktu ke waktu. Hukum wagner menyatakan bahwa gejala dan prediksi akan hal tersebut akan berlanjut. Wagner menyatakan dalam

suatu perekonomian apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Wagner mengemukakan pendapatnya bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan per kapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner dikenal dengan "*The Law of Expanding State Expenditure*". Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat.

Wagner mengakui tiga fungsi negara:

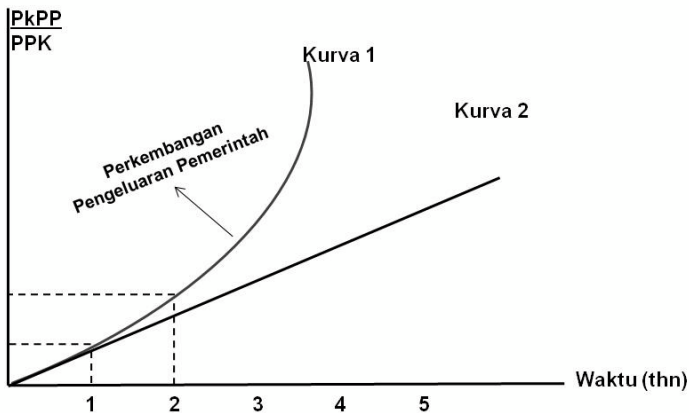
- a. menyediakan administrasi dan perlindungan;
- b. memastikan stabilitas, dan
- c. menjamin kesejahteraan ekonomi dan sosial masyarakat secara keseluruhan.

Selain itu Dasar teori wagner terdiri dari tiga komponen yang berbeda. Pertama, pertumbuhan ekonomi mengakibatkan peningkatan kompleksitas. Kedua, proses urbanisasi dan meningkatnya eksternalitas. Kedua faktor tersebut telah dibahas dalam model pengembangan sebelumnya.

Pada komponen terakhir wagner berpendapat bahwa barang yang disediakan oleh sektor publik memiliki elastisitas permintaan yang tinggi misalnya, untuk pendidikan, rekreasi dan perawatan kesehatan. Hal tersebut didukung oleh fakta bahwa pertumbuhan ekonomi dapat meningkatkan pendapatan sehingga menyebabkan peningkatan permintaan pada barang publik seperti pendidikan. Sehingga pengeluaran sektor publik akan meningkat secara proporsional apabila pendapatan mengalami peningkatan.

Teori dari Wagner ini juga memiliki kelemahan, yaitu Wagner hanya memusatkan perhatian terhadap permintaan

terhadap jasa pelayanan public, dan tidak melihat dari sisi penawaran. Sedangkan di dalam suatu keadaan ekuilibrium selalu membandingkan antara penawaran dan permintaan.



Sumber: Mangkoesubroto, 1997

Gambar 10.1: Pertumbuhan Pengeluaran Pemerintah menurut Wagner

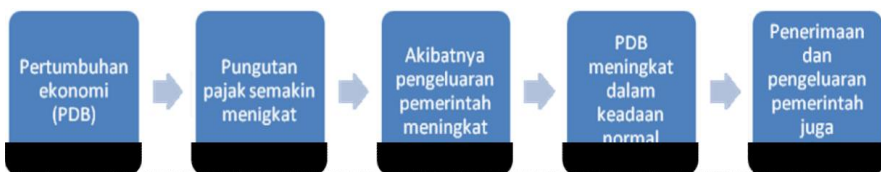
Keterangan : Hukum Wagner yang menjelaskan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah ditunjukkan dalam kurva diatas, dimana kenaikan pengeluaran pemerintah mempunyai bentuk eksponensial dengan kurva berbentuk cembung dan bergerak naik dari kiri bawah menuju kanan atas, sebagaimana yang ditunjukkan Kurva 1, dan bukan seperti ditunjukkan oleh Kurva 2 yang memiliki bentuk linear. Berdasarkan kurva diatas diketahui bahwa pada tahun ke-1, presentase pengeluaran pemerintah masih relative kecil terhadap PDB, sedangkan pada tahun ke-2, presentase pengeluaran pemerintah terhadap PDB mengalami peningkatan, hal tersebut terjadi pula pada tahun-tahun berikutnya, karena itulah kurva pengeluaran pemerintah mempunyai kurva eksponensial yang ditunjukkan pada kurva diatas.

10.5.1.3. Teori Displacement Effect

Teori *The Displacement Effect* dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman tentang perkembangan pengeluaran pemerintah terbaik. Dasar teori ini pada suatu pandangan bahwa pemerintah selalu memperbesar pengeluaran namun masyarakat tidak suka dibebankan pajak terlalu besar untuk membayar pengeluaran pemerintah yang semakin meningkat. Hal ini menghambat belanja pemerintah karena pajak adalah pendapatan pemerintah yang dominan.

Teori Peacock dan Wiseman merupakan dasar teori pemungutan suara. Mereka berpendapat bahwa masyarakat memiliki tingkat toleransi atas beban pajak yang dikenakan. Tingkat tersebut adalah dimana masyarakat bisa memahami besarnya pungutan pajak untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Namun tingkat toleransi tersebut merupakan suatu kendala bagi pemerintah untuk menaikkan pajak semena-mena.

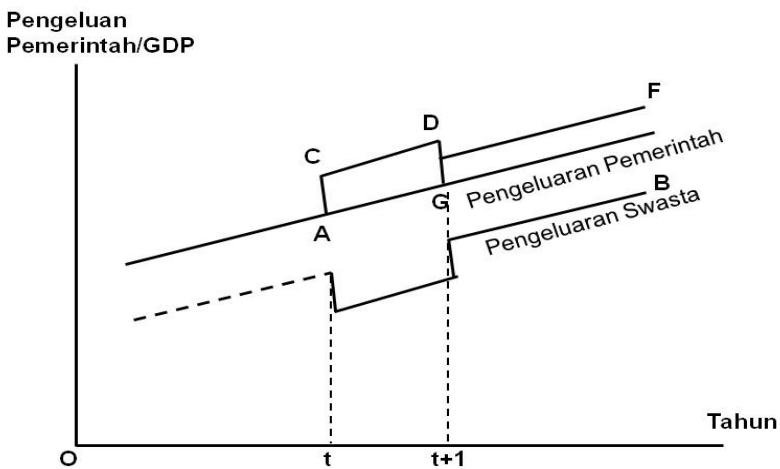
Teori Peacock dan Wiseman adalah sebagai berikut :



Jika dalam keadaan normal terganggu, misalnya dalam keadaan perang, maka pemerintah harus membiayai pengeluaran yang besar tersebut. Salah satu caranya adalah meningkatkan penerimaannya dengan cara menaikkan tarif pajak sehingga dana swasta untuk investasi dan konsumsi menjadi berkurang. Keadaan dimana adanya gangguan social menyebabkan aktivitas swasta dialihkan pada

aktivitas pemerintah disebut efek pengalihan (*displacement effect*). Saat terjadinya perang maka pemerintah juga harus meminjam ke negara lain untuk pembiayaannya. Namun, setelah perang selesai seharusnya pemerintah bisa menurunkan tarif pajak. Tetapi itu tidak dilakukan karena pemerintah harus mengembalikan bunga pinjaman dan angsuran hutang yang digunakan untuk pembiayaan perang, sehingga pengeluaran pemerintah setelah perang selesai meningkat tidak hanya karena PDB naik, tetapi juga karena pengembalian utang dan bunganya. Ini yang disebut efek inspeksi (*inspection effect*).

Adanya gangguan social menyebabkan kosentraasi kegiatan berada di tangan pemerintah yang semula dilaksanakan untuk swasta., ini disebut efek konsentrasi (*concentration effect*). Ketiga efek tersebut menyebabkan aktivitas pemerintah bertambah. Setelah perang selesai dan keadaan kembali normal maka tingkat pajak tidak turun kembali pada tingkat sebelum terjadinya perang, hal ini dapat dilihat dari Gambar berikut



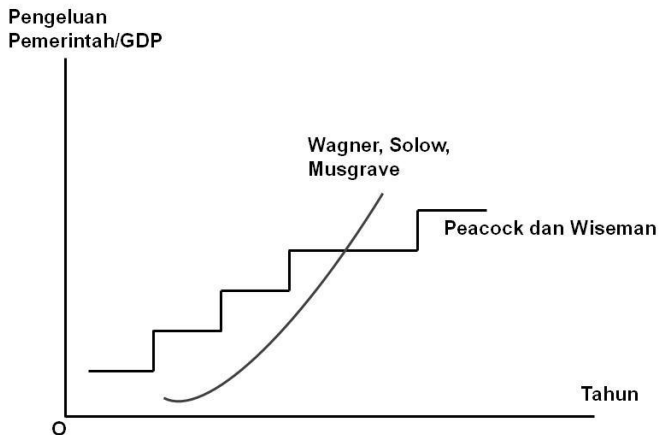
Sumber: Mangkoesubroto, 1997

Gambar 10.2. Teori Peacock dan Wiseman

Keterangan : Dalam keadaan normal dari tahun t ke $t+1$, pengeluaran pemerintah dalam persentase terhadap PDB mengalami kenaikan seperti yang ditunjukkan oleh garis AG. Apabila diasumsikan pada tahun t terjadi perang maka pengeluaran pemerintah akan naik sebesar AC, maka kenaikannya seperti yang ditunjukkan pada garis CD. Pada tahun $t+1$ ketika perang telah selesai, namun pengeluaran pemerintah hanya turun menjadi garis F dan bukan turun ke G, yaitu tingkat pengeluaran pemerintah apabila tidak terjadi perang. Hal ini terjadi karena setelah perang pemerintah memerlukan tambahan dana untuk mengembalikan pinjaman pemerintah yang digunakan dalam membiayai perang. Kenaikan tarif pajak tersebut dimaklumi masyarakat, sehingga tingkat toleransi pajak naik dan pemerintah dapat memungut pajak yang lebih besar tanpa menimbulkan gangguan dalam masyarakat.

Joseph Stiglitz, seorang ekonom yang berasal dari AS, dan Linda Bilmes, ekonom Harvard University pernah mengajukan studi empiris. Mereka melakukan penelitian mengenai perang AS di Irak. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa total biaya perang yang diperkirakan mencapai \$ 2 trilyun. Sejak perang dimulai hingga Januari 2005, AS telah membelanjakan \$ 251 Milyar. Dan diluar biaya tersebut, setiap bulannya biaya operasi militer di Irak ditambah \$ 6 milyar. Untuk merekrut tentara baru, AS harus mengeluarkan \$ 40 ribu/orang untuk bonus bagi calon tamtama baru dan bonus khusus hingga \$ 150 ribu/orang bagi tentara yang mendaftar kembali. Total biaya tersebut belum memperhitungkan alokasi untuk anggaran veteran perang, penggantian perlengkapan militer dan amunisi yang telah terpakai. Efek inspeksi yang ditimbulkan diantaranya adalah biaya untuk perawatan seumur hidup dari 3.200 tentara yang mengalami luka di kepala atau di otak yang membutuhkan biaya

sebesar \$ 600 ribu-\$ 5 juta per orang. Data sementara menunjukkan lebih dari 16.000 tentara AS terluka di Irak. Ada teori peacock dan wiseman dapat ditunjukkan pada gambar berikut



Gambar 10.3. Kurva perkembangan pengeluaran pemerintah

Berdasarkan kurva tersebut, terlihat bahwa perkembangan pengeluaran pemerintah versi Peacock dan Wiseman tidak berbentuk suatu garis, tetapi berbentuk seperti tangga. Namun, Bird mengkritik hipotesa yang dikemukakan oleh Peacock dan Wiseman. Bird menyatakan bahwa gangguan sosial memang akan menyebabkan terjadinya pengalihan aktivitas pemerintah dari pengeluaran sebelum ada gangguan dengan pengeluaran yang berhubungan dengan gangguan tersebut yang akan meningkatkan kenaikan pengeluaran pemerintah dalam persentase terhadap GDP namun setelah terjadinya gangguan, persentase pengeluaran pemerintah akan semakin menurun, kembali ke tingkat sebelum terjadinya gangguan. Jadi menurut Bird, efek pengalihan merupakan gejala dalam jangka pendek, tetapi tidak terjadi dalam jangka panjang. Satu hal yang perlu dicatat dari teori Peacock dan Wiseman adalah bahwa mereka mengemukakan adanya toleransi pajak,

yaitu suatu limit perpajakan, akan tetapi mereka tidak menyatakan pada tingkat berapa toleransi pajak tersebut. Clarke dalam Mangkoesoebroto (1997) menyatakan bahwa limit perpajakan adalah sebesar 25% dari pendapatan nasional. Inflasi dan gangguan lainnya akan terjadi apabila limit perpajakan tersebut dilampaui.

10.5.1.4. Teori batas kritis Colin Clark

Dalam teorinya, Collin Clark mengemukakan hipotesis tentang batas kritis perpajakan. Toleransi tingkat pajak dan pengeluaran pemerintah diperkirakan kurang dari 25 persen dari GNP, meskipun anggaran belanja pemerintah tetap seimbang. Dikatakan bahwa jika kegiatan sektor pemerintah, yang diukur dengan pajak dan penerimaan-penerimaan lain, melebihi 25% dari total kegiatan ekonomi, maka yang terjadi adalah inflasi. Dasar yang dikemukakan adalah bahwa pajak yang tinggi akan mengurangi gairah kerja. Akibatnya produktivitas akan turun dengan sendirinya dan ini akan mengurangi penawaran agregate. Di lain pihak, pengeluaran pemerintah yang tinggi akan berakibat pada naiknya permintaan agregat. Inflasi terjadi karena adanya keseimbangan baru yang timbul sebagai akibat adanya kesenjangan antara permintaan agregate dan penawaran agregate. Apabila batas 25 persen terlampaui maka akan timbul inflasi yang akan mempengaruhi sosial ekonomi masyarakat.

10.5.2. Teori Mikro

Tujuan dari teori mikro mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah adalah untuk menganalisis faktor-faktor yang menimbulkan permintaan akan barang publik dan faktor-faktor yang mempengaruhi tersedianya barang publik. Interaksi antara permintaan dan penawaran untuk barang publik menentukan jumlah

barang publik yang akan disediakan melalui anggaran belanja. Jumlah barang publik yang akan disediakan tersebut selanjutnya akan menimbulkan permintaan akan barang lain. Teori mikro mengenai pengeluaran pemerintah dapat dirumuskan sebagai berikut:

10.5.2.1 Penentuan Permintaan

$$U^i = f(G, X)$$

G = vektor dari barang publik

X = vektor barang swasta

i = individu; = 1, ..., m

U = fungsi utilitas

Seorang individu mempunyai permintaan akan barang publik dan swasta. Akan tetapi, permintaan efektif akan barang tersebut (pemerintah dan swasta) tergantung pada kendala anggaran (budget constraints). Misalkan seorang individu (i) membutuhkan barang publik (K) sebanyak G_k . Untuk menghasilkan i barang K sebanyak G_k , pemerintah harus mengatur sejumlah kegiatan. Misalnya pemerintah berusaha untuk meningkatkan penjagaan keamanan. Dalam pelaksanaan usaha meningkatkan keamanan tersebut tidak mungkin bagi pemerintah untuk menghapuskan sama sekali angka kejahatan. Karena itu, pemerintah dan masyarakat harus menetapkan suatu tingkat keamanan yang dapat ditolerir oleh masyarakat. Suatu tingkat keamanan tertentu dapat dicapai dengan berbagai kombinasi aktivitas atau dengan menggunakan berbagai fungsi produksi.

10.5.2.2 Penentuan tingkat output

$$U_p = g(X, G, S)$$

U_p = fungsi utilitas

- S = keuntungan yang diperoleh politisi dalam bentuk materi atau kedudukan
- G = vector barang public
- X = vector barang swasta

Kita asumsikan bahwa fungsi utilitas masyarakat diwakili seorang pemilih : $\text{Max } U_i = f(X, G)$ Dengan pemuasan dibatasi kendala anggaran sehingga

rumusnya : $P_x X + t B < M_i$

- P = vektor harga barang swasta
- X = vektor barang swasta
- B_i = basis pajak individu 1
- M_i = total pendapatan individu 1
- T = tariff pajak

Kurva permintaan dari pemilik yang mewakili masyarakat ditentukan oleh 2 proses , yaitu dengan mengasumsikan pemilik tidak punya kemampuan mempengaruhi tarif pajak, sehingga dia bertindak sebagai pengambil harga (*Price Taker*). Atau, asumsikan kedua pemilik tidak bisa menentukan jumlah barang public, sehingga ia bertindak sebagai pengambil harga (*Price Taker*). Atau, asumsikan kedua pemilik tidak bisa menentukan jumlah barang public, sehingga ia bertindak sebagai pengambil output (*Output Taker*).

10.6. Pertumbuhan Pemerintah

Pertumbuhan pemerintah dapat dilihat melalui besarnya pemerintahan (size of government) yang ada di masyarakat. Besarnya

pemerintahan bisa dikur atau dilihat menggunakan kriteria fiskal perpajakan dan pengeluaran publik yang dilakukan pemerintah. Tak hanya itu, pengukuran besarnya pemerintah juga dilihat dari keterlibatan dalam aktivitas perekonomian seperti kebijakan publik dalam mengatasi permasalahan eksternalitas dan mencari tujuan paternalistik melalui regulasi-regulasi serta kepemilikan perusahaan atas perusahaan-perusahaan negara.

Tabel 10.1, merupakan alokasi pengeluaran pemerintah provinsi selururuh Indonesia. Dapat diketahui, bahwa pada setiap tahun pengeluaran pemerintah Indonesia selalu meningkat terhitung tahun 2008-2010, sehingga dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan pemerintah juga naik. Namun pada tahun 2011, terjadi penurunan pengeluaran pemerintah sebesar 3.2% dilihat dari turunnya pengeluaran pemerintah.

Tabel 10.1. Realisasi Pengeluaran Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia Menurut Jenis Pengeluaran, 2008-2011 (Dalam Ribuan Rupiah)

Jenis Pengeluaran		2008	2009	2010	2011
A	BELANJA TIDAK LANGSUNG	45,398,365,063	48,150,149,337	53,152,485,827	61,366,212,828
1	Belanja Pegawai	16,665,704,476	18,451,835,442	20,692,837,531	25,497,936,889
2	Belanja Bunga	26,763,459	10,585,697	9,167,475	9,413,074
3	Belanja Subsidi	60,269,587	116,478,816	64,605,959	101,546,004
4	Belanja Hibah	5,386,368,439	2,950,402,234	4,428,118,542	6,354,035,958
5	Belanja Bantuan Sosial	4,670,816,005	4,264,280,761	3,627,404,487	3,455,783,956
6	Belanja Bagi Hasil	10,596,170,314	11,977,153,663	13,627,990,091	14,040,769,359
7	Belanja Bantuan Keuangan	7,785,211,795	10,182,621,399	10,552,027,515	11,277,655,036
8	Pengeluaran Tidak Terduga	207,060,988	196,791,325	150,334,227	629,072,552
B	BELANJA LANGSUNG	43,212,462,677	53,734,476,550	59,000,922,032	66,658,796,697
1	Belanja Pegawai	5,372,239,813	6,075,451,038	6,669,635,011	6,074,963,065
2	Belanja Barang dan Jasa	18,943,346,819	23,412,329,896	26,992,274,147	33,474,505,704
3	Belanja Modal	18,896,876,045	24,246,695,616	25,339,012,874	27,109,327,928
C	PEMBIAYAAN DAERAH	24,726,272,483	20,008,181,602	21,319,618,627	2,614,245,499
	JUMLAH	113,337,100,223	121,892,807,489	133,473,026,486	130,639,255,024

Sumber: <http://www.djpk.depteu.go.id/>

Untuk belanja langsung, pengeluaran pemerintah umumnya banyak digunakan untuk keperluan belanja barang dan jasa yang tiap tahunnya mencapai sekitar 50% dari pengeluaran belanja langsung, disusul dengan pengeluaran untuk belanja modal yang mencapai sekitar 39%. Sementara itu, pemerintah juga mengeluarkan belanja pegawai namun hanya 11% dari total belanja langsungnya. Sementara total belanja langsung mencapai sekitar 51% dari pengeluaran pemerintah. Sementara itu, alokasi pemerintah untuk pembiayaan daerah hanya mencapai sekitar 2% dari total pengeluarannya.

**Tabel 10.2. Pengeluaran Sosial Pemerintah Sepanjang
Pertengahan Abad 19**

Country	Year	Government relief for the poor (proportion of GNP)	Public education, primary through university (proportion of GNP)
England and Wales	1776	1.59%	Zero
	1820/21	2.66%	Zero
	1850	1.07%	0.07%
United States	1850	0.13%	0.33%
Netherlands	1790	1.70%	
	1850	1.38%	
Belgium	1820	1.03%	
	1850	0.28%	0.38%
Sweden	1829	0.02%	
Other Countries	1776-1815	Zero or negligible	Zero or negligible

Sumber: Hillman (2003) p. 742

Selain itu, tabel di atas menunjukkan pengeluaran social masyarakat pada abad 19 yang dikutip oleh Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations*. Pada masa pra industri tersebut, penghasilan diperoleh terutama dari sector pertanian. Kepemilikan

tanah oleh keluarga bangsawan sangat dominan, dimana rakyat pada umumnya sebagai budak penggarap tanah dan tunduk serta terjadi pembatasan gerak pada mereka. Pengrajin dan yang lainnya berkumpul di kota dengan menyediakan layanan murah. Menjadi miskin kala itu dianggap merupakan takdir ilahi begitu juga sebaliknya dengan menjadi kaya. Pada masa itu, mobilitas sosial sangat diabaikan. Distribusi pendapatan tidak merata karena adanya dominasi kepemilikan sumberdaya oleh kalangan bangsawan. Kesehatan masyarakat tidak dipahami dengan baik, sehingga jumlah umur begitu pendek. Resiko kelahiran ibu dan anak sangat tinggi, tenaga medis sangat rendah serta teknologi yang belum berkembang. Kondisi saat itu mencerminkan kualitas hidup yang rendah.

10.7. Implimentasi Hukum Wagner

Ekonom Jerman Aldoph Wagner (1835-1917) dengan rumusnya yang dikenal sebagai Hukum Wagner, menyatakan bahwa “ukuran pemerintah (*size of government*) yang diukur oleh pengeluaran public meningkat secara proposional lebih besar dari pertumbuhan pendapatan nasional”. Hukum Wagner didasari oleh kecenderungan umum untuk ukuran pemerintah yang tumbuh, yaitu (1) peningkatan permintaan untuk belanja public, (2) peningkatan penyediaan penerimaan pajak, (3) dan alasan politik-ekonomi, termasuk perpanjangan/perluasan waralaba suara serta munculnya kelompok-kelompok berkepentingan.

Tabel 10.3. Pembagian Pengeluaran Sosial atas GNP di Abad 20

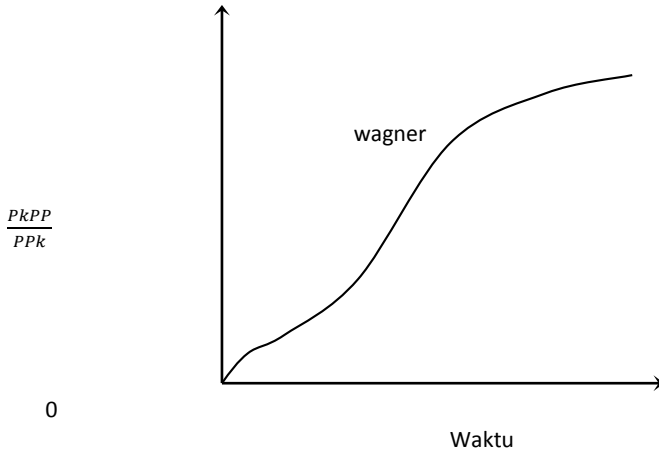
Country	1910	1930	1980	1990	1995
Japan	0.18%	0.21%	10%	12%	12%
United States	0.56%	0.56%	11%	12%	14%
Australia	1.12%	2.11%	11%	14%	15%
Greece	0	0.07%	9%	14%	14%
Portugal	0	0	10%	13%	15%
Canada	0	0.31%	13%	17%	18%
New Zealand	1.35%	2.43%	16%	22%	18%
Austria	0	1.20%	23%	25%	21%
United Kingdom	1.38%	2.24%	17%	18%	23%
Italy	0	0.08%	17%	21%	24%
Netherlands	0.39%	1.03%	27%	28%	26%
Germany	0.59%	4.82%	20%	20%	25%
France	0.81%	1.05%	23%	24%	27%
Belgium	0.43%	0.56%	22%	23%	27%
Norway	1.18%	2.39%	19%	26%	28%
Denmark	1.75%	3.11%	26%	27%	31%
Finland	0.90%	2.97%	18%	25%	32%
Sweden	1.03%	2.59%	30%	32%	33%

* Did not exist as an independent state.

Sumber: Hillman (2003) p. 745

Secara umum dapat dilihat, bahwa terjadi peningkatan pengeluaran public pada negara-negara sepanjang abad 20, dimana data itu merupakan gabungan pengeluaran public yang terdiri dari tunjangan kesejahteraan, tunjangan pengangguran, tunjangan pension dan subsidi perumahan. Belanja social tumbuh jauh di seluruh negara daripada yang terjadi pada abad 19. Tabel tersebut juga membenarkan dari hukum Wagner. Selain itu, penggambaran teori Wagner juga dapat

diilustrasikan pada grafik 2. Dimana kenaikan pemerintah memiliki hubungan eksponensial.



Gambar 10.4 Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam pendapatan per kapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintahpun akan meningkat. Wagner menerangkan mengapa peran pemerintah menjadi semakin besar, yang terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (organic theory of the state) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya. Formulasi hukum Wagner ialah sebagai berikut :

$$\frac{PkPP_1}{PP} < \frac{PPkPP}{PP} < \dots < \frac{PkPPn}{PP}$$

PkPP : Pengeluaran Pemerintah Perkapita

PPK : Pendapatan Per Kapita

1,2,...,n : Jangka waktu (tahun)

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam prosentase terhadap PDB. Wegner mengemukakan pendapatnya bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan perkapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Wagner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hukum Wagner, sebagai berikut : Dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner dikenal dengan “ The Law of Expanding State Expenditure”.

Dasar hukum tersebut adalah pengamatan empiris di negara-negara maju yaitu, Amerika Serikat, Jerman, Jepang. Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan timbal balik dalam masyarakat. Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner menadaskan pandangannya dengan suatu teori organis mengenai pemerintah (organic theory of the state) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

10.8. Implemntasi Pengeluaran Pemerintah Bidang Infrastruktur di Daerah

Menurut Menteri Pekerjaan Umum Republik Indonesia (2015), Infrastruktur Pekerjaan Umum berperan vital dalam mendukung

pembangunan ekonomi nasional terutama sebagai katalisator di antara proses produksi, pasar dan konsumen akhir yang keberadaannya dapat merefleksikan kemampuan memproduksi masyarakat dan tingkat kesejahteraan masyarakat serta merupakan modal sosial bagi masyarakat dalam melakukan aktivitasnya. Ketersediaan infrastruktur Pekerjaan Umum yang merupakan bangunan fisik untuk kepentingan umum seperti jalan dan jembatan merupakan prasyarat agar berputarnya roda ekonomi dengan baik. Agar infrastruktur PU dapat berfungsi sesuai peran pentingnya tersebut, berbagai upaya sedang dilakukan pemerintah untuk dapat menyediakan infrastruktur PU yang handal, bermanfaat dan berkelanjutan dalam mendukung ekonomi agar terwujudnya Indonesia yang lebih sejahtera.

Upaya pemerintah dalam pembangunan infrastruktur digambarkan dengan pengeluaran pemerintah di bidang infrastruktur sesuai Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) Provinsi Sumatera Selatan tahun 2013-2018 dengan tema pembangunan “Percepatan Pembangunan Infrastruktur Strategis” yang mana tema tersebut sudah sejalan dengan tema rencana kerja pemerintah, yaitu memperkuat pembangunan infrastruktur untuk memperkuat fondasi pembangunan yang berkualitas. Upaya-upaya untuk memenuhi tema yang telah ditetapkan adalah dengan menguraikannya menjadi prioritas pembangunan daerah seperti pembangunan infrastruktur, pendidikan, dan penanggulangan kemiskinan. Karena itu kebijakan pembangunan Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan tahun 2016 sesuai tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi Sumatera Selatan yaitu dengan pembangunan infrastruktur strategis terutama pembangunan jalan dan jembatan.

Sejalan dengan pelaksanaan Agenda Pembangunan Nasional dalam memenuhi Program Nawacita Presiden Republik Indonesia yang

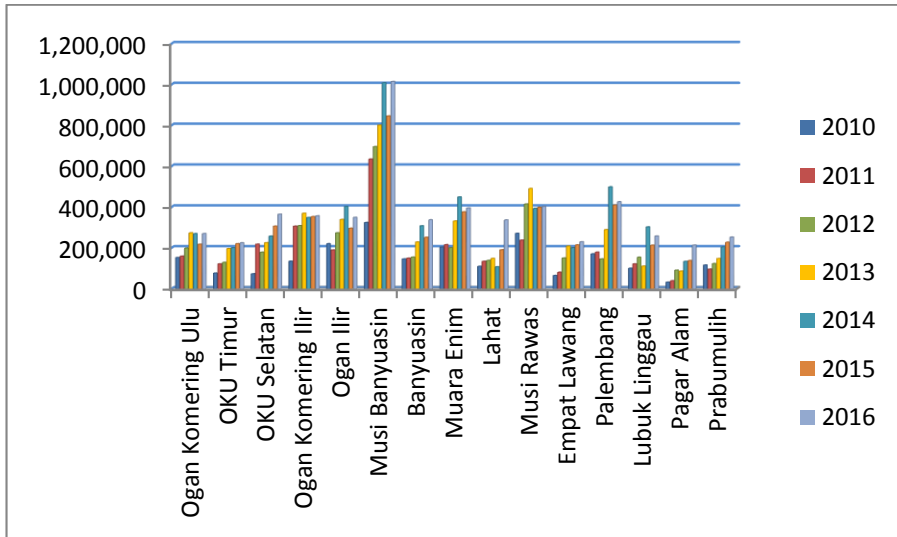
salah satunya menekankan pada percepatan pembangunan infrastruktur yang menjangkau pemerataan infrastruktur antar wilayah terutama pembangunan dari daerah terpencil dan perbatasan, menunjukkan adanya sinkronisasi kebijakan antara pemerintah provinsi dengan pemerintah pusat yang telah dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2016.

Berdasarkan Kebijakan Umum APBD Provinsi Sumatera Selatan, Pengeluaran Pemerintah di bidang infrastruktur diarahkan untuk pembangunan dan pemeliharaan jalan dan jembatan Provinsi Sumatera Selatan. Total pengeluaran pemerintah pada bidang infrastruktur di Sumatera Selatan dapat dilihat pada Tabel 4.1. Berdasarkan Tabel 4.1, anggaran infrastruktur di Sumatera Selatan cenderung mengalami peningkatan dari tahun-tahun sebelumnya. Tahun 2011 mengalami peningkatan sebesar 31,4% dari tahun 2010. Tahun 2012 mengalami peningkatan sebesar 16,4%, tahun 2013 mengalami peningkatan sebesar 26,6%, tahun 2014 mengalami peningkatan sebesar 19,8%, namun pada tahun 2015 sempat mengalami penurunan anggaran infrastruktur sebesar 8,4% dari tahun 2014, dan pada tahun 2016 anggaran infrastruktur mengalami peningkatan kembali sebesar 16,6% dari tahun sebelumnya.

Tabel 10.4.
Pengeluaran Pemerintah Bidang Infrastruktur
Provinsi Sumatera Selatan
(Juta Rupiah)

No	Kabupaten/Kota	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Ogan Komering Ulu	152.209	159.097	198.122	273.303	269.298	217.358	269.524
2	OKU Timur	76.133	121.095	128.658	195.781	199.770	219.884	224.282
3	OKU Selatan	72.620	217.828	178.369	224.766	256.912	306.001	364.141
4	Ogan Komering Ilir	134.204	305.675	308.238	368.886	348.114	352.661	356.188
5	Ogan Ilir	219.942	189.004	272.997	338.689	402.243	295.737	348.970
6	Musi Banyuasin	323.815	634.365	695.240	800.360	1.007.589	845.268	1.014.322
7	Banyuasin	145.533	149.144	154.450	228.181	307.327	251.446	336.938
8	Muara Enim	203.343	215.202	199.530	330.966	448.568	375.959	394.757
9	Lahat	109.267	133.989	138.137	147.748	107.048	189.974	336.254
10	Musi Rawas	270.634	237.432	414.242	490.251	392.968	398.031	402.011
11	Empat Lawang	64.165	80.203	149.976	208.132	199.977	214.140	229.130
12	Palembang	170.278	178.630	145.176	288.699	498.318	409.051	425.413
13	Lubuk Linggau	99.858	121.160	153.789	110.262	301.996	212.580	257.222
14	Pagar Alam	31.677	38.624	90.210	85.864	133.329	137.498	213.122
15	Prabumulih	115.562	95.485	122.659	147.395	203.819	227.166	252.154
	Sumatera Selatan	2.189.240	2.876.933	3.349.793	4.239.283	5.077.276	4.652.754	5.424.427

Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017



Sumber : Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, 2017.

Gambar 10.5. Pengeluaran Pemerintah Bidang Infrastruktur di Sumatera Selatan (Juta Rupiah)

Anggaran infrastruktur di Sumatera Selatan tahun 2016 memiliki anggaran yang paling besar dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya, mengingat anggaran pemerintah dialokasikan pada pembangunan infrastruktur, sehingga proporsi anggaran di tahun 2016 lebih besar. Alokasi anggaran untuk infrastruktur jalan dan jembatan tersebut merupakan dampak dari kebijakan pemerintah pusat yang mengalihkan alokasi subsidi BBM ke anggaran infrastruktur. Pada gambar 4.6 menunjukkan rata-rata pengeluaran infrastruktur Provinsi Sumatera Selatan. Dari lima belas Kabupaten/Kota di Sumatera Selatan alokasi anggaran infrastruktur terbesar adalah Kabupaten Musi Banyuasin dengan rata-rata sebesar 760,13 milyar rupiah dan diikuti Musi Rawas dengan rata-rata 372,2 milyar rupiah, dengan perkembangan anggaran yang berfluktuatif di kabupaten/kota Sumatera Selatan. Hal ini karena adanya keterbatasan anggaran pemerintah sehingga alokasi anggaran pada pembangunan skala prioritas nasional, provinsi dan kabupaten, terlebih wilayah dengan kondisi jalan dan jembatan dengan tingkat kerusakan yang lebih tinggi akan dialokasikan anggaran untuk pembangunan infrastruktur yang lebih besar. Selanjutnya, OKI, Muara Enim dan Kota Palembang juga memiliki anggaran yang besar setelah Musi Banyuasin dan Palembang dengan rata-rata pengeluaran infrastruktur masing-masing sebesar 310,5 milyar, 309,7 milyar dan 302,2 milyar rupiah. Tetapi anggaran infrastruktur yang paling sedikit diantara lima belas Kabupaten/Kota yaitu Pagar Alam dengan rata-rata pengeluaran infrastruktur sebesar 104,3 milyar dan Empat Lawang dengan rata-rata 163,6 milyar rupiah.

Alokasi anggaran untuk Kabupaten Musi Banyuasin lebih besar setiap tahunnya karena merupakan salah satu wilayah dengan pembangunan prioritas Pemerintah Provinsi Sumatera Selatan, mengingat Kabupaten Musi Banyuasin memiliki luas wilayah yang lebih besar dibandingkan Kota Palembang dengan kondisi jalan dan

jembatan yang masih banyak rusak, hal ini sejalan dengan kapasitas jalan meningkat pesat dan angkutan transportasi meningkat sehingga tonase harian rata-rata melebihi ambang batas, para pengguna jalan yang menggunakan alat angkut bertonase tinggi melewati jalan mengakibatkan jalan rusak. Kerusakan jalan mengakibatkan terjadinya peningkatan waktu tempuh dalam distribusi barang dan mobilitas manusia sehingga menyebabkan terganggunya aktivitas ekonomi. Maka, diperlukan perbaikan jalan dengan anggaran pemerintah yang cukup besar.

Kota Palembang sendiri juga memiliki anggaran infrastruktur terbesar mencapai 425,4 milyar rupiah, pembangunan prioritas Kota Palembang seperti adanya pembangunan jembatan baru Musi Enam untuk prioritas penanggulangan kemacetan Kota Palembang dan Infrastruktur lainnya pendukung terselenggaranya Sea Games 2018. Adanya pembangunan jalan dan jembatan baru ini membutuhkan dana yang lebih besar. Sehingga, Pemerintah mengalokasikan anggaran infrastruktur yang lebih besar.

Kebijakan Infrastruktur Pekerjaan Umum Bina Marga diimplementasikan melalui program infrastruktur jalan dan jembatan. Pemerintah Indonesia telah merumuskan pembangunan ekonomi Indonesia yang secara prinsip memuat *triple track strategy*, yaitu *pro-growth*, *pro-job*, dan *pro-poor*. Sejalan dengan prinsip tersebut, maka peran pembangunan infrastruktur dalam pembangunan nasional pada dasarnya sangat penting dalam mendukung pertumbuhan ekonomi, meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan meningkatkan kualitas lingkungan. Menurut Kementerian Pekerjaan Umum (2015) pembangunan infrastruktur jalan dan jembatan merupakan formula handal dalam percepatan peningkatan kesejahteraan rakyat dan pengentasan kemiskinan. Infrastruktur jalan dan jembatan dapat membuka akses terhadap kesempatan kerja, pelayanan, investasi,

serta dapat menjadi pendorong perputaran atau siklus kegiatan ekonomi, khususnya kegiatan ekonomi lokal.

Beberapa program yang dilaksanakan oleh pemerintah. Berdasarkan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (2017) menunjukkan persentase anggaran bidang infrastruktur jalan dan jembatan selama tujuh tahun yang mengalami perkembangan. Anggaran pada program pembangunan jalan dan jembatan cenderung mengalami peningkatan setiap tahunnya, kecuali pada tahun 2015 sempat mengalami penurunan hingga 4,9% dari tahun sebelumnya. Hal ini karena sejalan dengan penurunan alokasi anggaran infrastruktur di tahun 2015.

Proporsi anggaran program pembangunan jalan dan jembatan terbesar terjadi pada tahun 2016. Pada tahun 2010 sampai dengan 2014 program pembangunan jalan dan jembatan di prioritaskan pada kegiatan peningkatan dan pembangunan jalan seperti, peningkatan jalan Sekayu Kabupaten Musi Banyuasin, peningkatan jalan Muara Siban Kabupaten Lahat, dan pembangunan jalan akses bandar udara Kebun Sayur Kota Palembang yang memiliki proporsi anggaran terbesar untuk pembangunan jalan pada tahun tersebut, sedangkan di tahun 2014 dan 2015 prioritas pada kegiatan pembangunan jembatan di beberapa Kabupaten/Kota seperti, pembangunan jembatan Musi Enam Kota Palembang, jembatan Air Komerling Kabupaten OKU Timur, dan jembatan Air Kelingi di Lubuk Linggau. Program-program tersebut diharapkan agar dapat mewujudkan tujuan-tujuan dari program infrastruktur jalan dan jembatan tersebut, terutama dalam rangka menurunkan jumlah penduduk miskin yang masih tinggi di beberapa Kabupaten/Kota.

LATIHAN SOAL

1. Jelaskan pendapat Wagner tentang pengeluaran Pemerintah!.
2. Bagaimana seharusnya yang dilakukan Pemerintah menurut Rostow?
3. Di dalam teori Peacock dan Wiseman, mereka menyatakan tentang perkembangan pengeluaran pemerintah terbaik. Pada saat di kehidupan nyata jika ada oknum pemerintah yang menaikkan pajak semena-mena dengan tujuan yang abstrak, apakah kalian masih sependapat dengan teori peacock and wiseman ? berikan pendapatmu?
4. Apa yang seharusnya dilakukan Pemerintah untuk menjaga kesinambungan pembangunan di suatu negara. Jelaskan !
5. Bagaimana Pemerintah harus memenuhi pembiayaan pembangunan dan kemampuan keuangan bagi suatu negara!

BAB XI

EFEK PAJAK BAGI PEREKONOMIAN

11.1. Pendahuluan

Perpajakan merupakan sumber utama pendapatan pemerintah untuk membayar barang dan jasa yang dihasilkannya. Tujuan utaman dari beberapa prinsip umum perpajakan dan mengevaluasinya adalah untuk memahami dampak dari sumber berbagai pajak yang digunakan untuk membiayai pemerintah. Untuk sepenuhnya memahami dampak dari pajak atas ekonomi, sistem pajak harus dianalisis secara keseluruhan karena efek dari satu jenis pajak akan tergantung pada bagaimana pajak yang berinteraksi dengan ketentuan jenis pajak lainnya.

11. 2. Prinsip pengenaan pajak

Pengenaan pajak yang terbaik dipandang dari sudut pandangan ilmu ekonomi adalah sistem perpajakan yang memiliki pengaruh-pengaruh ekonomi paling baik atau setidaknya walaupun memberikan pengaruh tidak baik, adalah yang paling sedikit. Soal prinsip pengenaan pajak agar dapat dihasilkan suatu kebaikan telah dikemukakan oleh Adam Smith dengan cannon of taxation. Suatu sistem pajak yang baik haruslah memenuhi beberapa kriteria di antaranya adalah :

1. Distribusi dari beban pajak harus adil, setiap orang harus membayar sesuai dengan bagiannya yang wajar;
2. Pajak-pajak harus sedikit mungkin mencampuri keputusan-keputusan ekonomi;

3. Pajak-pajak haruslah memperbaiki ketidakefisienan yang terjadi di sektor swasta, apabila instrumen pajak dapat melakukannya;
 - a) Struktur pajak haruslah mampu digunakan dalam kebijakan fiskal untuk tujuan stabilisasi dan pertumbuhan ekonomi;
 - b) Sistem pajak harus dimengerti wajib pajak;
 - c) Administrasi pajak dan biaya pelaksanaannya haruslah sesedikit mungkin

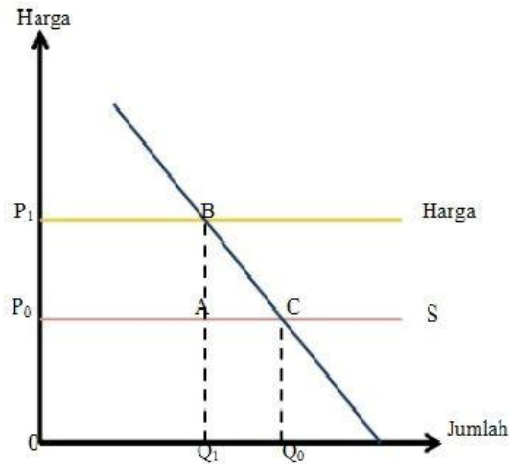
11.3. Pengaruh Pajak Terhadap Kesejahteraan

Apabila suatu barang dikenakan pajak maka harga yang dibayar konsumen lebih tinggi daripada harga yang diterima oleh produsen atau penjual, karena sebagian harga dibayarkan kepada pemerintah. Dalam beberapa hal kadang-kadang suatu pajak akan menimbulkan beban yang lebih berat dibandingkan nilai yang dipungut. Kelebihan beban yang ditimbulkan oleh pajak itulah yang disebut kesejahteraan yang hilang karena pajak (*welfare cost of taxation*). Penting sekali membedakan secara jelas antara biaya tak langsung (*the welfare cost taxation*) dan biaya langsung (*direct cost of taxation*) dalam hubungannya dengan penarikan sumber-sumber produktif dari sektor swasta.

Perbedaan ini dapat diilustrasikan secara jelas dengan contoh sebagai berikut: misalnya suatu pajak penjualan dikenakan pada produk tertentu, tetapi pajak tersebut dikenakan sedemikian tinggi sehingga produk tersebut menurun sampai nol. Dalam hal demikian berarti tidak ada biaya langsung dari suatu pajak sebab tidak ada penerimaan pajak yang dapat dikumpulkan oleh pemerintah. Tetapi jelas ada beban bagi masyarakat karena pajak yaitu produk tersebut tidak diproduksi padahal sangat dibutuhkan masyarakat.

Dengan demikian ada mis-alokasi sumber-sumber produksi sehingga konsumen menjadi kurang senang dan kehilangan

kesejahteraan, yang berarti mereka memikul beban pajak. Jadi dalam hal ini ada welfare cost of taxation meskipun tidak ada direct cost of taxation. Apabila pajak penjualan tersebut dipungut pada tingkat tertentu yang masih menghasilkan sejumlah penerimaan pajak berarti akan timbul baik *welfare cost of taxation* maupun *direct cost of taxation*.



Gambar 11.1. Efek Pengenaan Pajak Terhadap Kesejahteraan

Gambar 11.1 memperlihatkan bahwa harga mula-mula sebelum dikenakan pajak terhadap produk tersebut adalah P_0 dan kurva supply adalah S , namun ketika dikenakan pajak pada produk tersebut maka kurva supply bergeser dari S ke $S+T$ sehingga harga menjadi naik dari P_0 menjadi P_1 sedangkan produksi turun dari Q_0 menjadi Q_1 . Penerimaan pajak (the direct cost taxation) sama dengan P_0P_1BA . Harga bagi konsumen sekarang adalah P_1 di atas harga awal yaitu P_0 dan inilah sumber mis-alokasi yang menyebabkan adanya welfare cost. Pengurangan konsumsi atas produk tersebut dari Q_0 ke Q_1 berarti hilangnya manfaat sebesar BCQ_0Q_1 . Sumber-

sumber produktif yang dipakai untuk memproduksi Q_0 dan Q_1 dapat digunakan untuk memproduksi barang-barang lain yang lebih banyak. Jadi pajak membatasi produksi barang-barang yang dikenakan pajak dan mendorong sumber-sumber produktif berpindah ke pemakaian lain. Tetapi nilai barang lain yang diproduksi (ACQ_0Q_1) lebih sedikit dibanding dengan hilangnya nilai barang-barang yang dikenakan pajak (BCQ_0Q_1). Perbedaan atau selisih antara BCQ_0Q_1 dan $ACQ_0Q_1 = BAC$ merupakan welfare cost sebab ini merupakan besarnya kehilangan neto akan manfaat.

Dengan mengetahui welfare cost maka dapat dibandingkan pajak yang satu dengan yang lain dan menentukan mana yang memberikan beban lebih besar kepada masyarakat sehingga pemerintah dapat membuat alternatif lain di bidang perpajakan. Demikian pula besarnya welfare cost dapat memberi petunjuk kepada pemerintah untuk mengalokasikan sumberdaya produktif seefisien mungkin.

11.4 Pengaruh Pajak terhadap Produksi

Kemampuan seseorang untuk bekerja akan berkurang apabila dikenai pajak yang dapat mengurangi efisiensi kerjanya. Oleh karena itu suatu pajak yang dikenakan kepada golongan yang mempunyai tingkat penghasilan yang rendah dalam suatu masyarakat hanya akan menurunkan tingkat efisiensi kerjanya.

Kemampuan menabung juga akan berkurang akibat dikenakannya pajak. Orang yang dikenakan pajak penghasilan, kemampuannya untuk menabung akan berkurang sebesar marginal propensity to save (mps) dikalikan dengan jumlah pajak yang dikenakan. Bagi orang-orang yang tergolong mempunyai penghasilan rendah, pengenaan pajak tidak akan mengurangi kemampuannya untuk menabung karena memang biasanya mereka itu

sudah tidak mempunyai tabungan walaupun belum dikenakan pajak. Sehingga kalau dikenakan pajak tidak akan mengurangi tabungannya melainkan akan mengurangi konsumsinya. Dengan alasan yang demikian ini maka masuk akal jika kemudian pajak yang dikenakan terhadap petani yang sebagian besar berpenghasilan rendah tidak dilakukan.

11.5 Pengaruh Pajak terhadap Distribusi Pendapatan

Baik atau tidaknya suatu kebijakan haruslah dipertimbangkan dari beberapa segi. Hendaknya diketahui pula bahwa tujuan pembangunan suatu negara pada umumnya adalah berupa peningkatan pendapatan nasional per kapita, penciptaan lapangan kerja, distribusi pendapatan yang merata dan keseimbangan dalam neraca pembayaran internasional. Keempat tujuan umum pembangunan ini tidak sejalan dan selaras dalam pencapaiannya, melainkan seringkali untuk mencapai tujuan yang satu terpaksa harus mengurangi keberhasilan dari tujuan yang lain. Sebagai misal untuk mencapai laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi seringkali terjadi ketidakmerataan pendapatan.

11.6 Pengaruh Pajak terhadap Keinginan untuk Bekerja

Jika pajak progresif dikenakan pada pendapatan tenaga kerja maka tenaga kerja tersebut akan berkurang keinginannya untuk bekerja. Tenaga kerja yang bersangkutan akan kurang berkehendak untuk bekerja giat, sebab apabila penghasilannya bertambah maka sebagian besar hanya akan dipungut oleh pemerintah saja. Jadi pajak progresif akan mengurangi insentif kerja. Sedangkan pajak regresif merupakan pajak dengan perkembangan yang kurang dari sebanding dengan perkembangan taxable capacity, persentase pajak yang harus dibayar menjadi

semakin kecil atau average tax rate menurun pada setiap peningkatan tax base. Pajak regresif ini akan menambah insentif kerja, karena dengan semakin tingginya penghasilan yang diperoleh, maka pajak yang harus dibayarnya semakin rendah persentasenya. Para pekerja akan bekerja lebih giat agar memperoleh penghasilan yang lebih besar dan dengan demikian pajak yang harus dibayarnya akan menjadi semakin kecil persentasenya.

LATIHAN SOAL

1. Jelaskan alasan mengapa peranan pajak dalam sistem perekonomian ?
2. Jelaskan prinsip-prinsip pajak menurut Adam Smith?
3. Jelaskan bagaimana pajak dapat mempengaruhi kesejahteraan masyarakat ?
4. Apakah pengaruh dari penerapan sistem perpajakan?
5. Sebutkan manfaat pajak?
6. Saat pemerintah memiliki kebijakan untuk menaikkan pajak, apakah dampaknya bagi kegiatan perekonomian di kehidupan masyarakat ?
7. Jelaskan upaya yang dilakukan untuk meningkatkan penerimaan dari sektor pajak?
8. Bagaimanakah sistem penerapan pajak yang dikemukakan oleh adam smith?
9. Jelaskan bagaimana relevansi pajak terhadap pengeluaran pemerintah!

BAB XII

PENENTUAN HARGA BARANG PUBLIK

12.1. Pendahuluan

Barang yang diproduksi dalam masyarakat ada dua jenis yaitu barang publik dan barang swasta. Keduanya memiliki perbedaan dan karakteristik tersendiri, demikian halnya dengan harga yang berlaku.

12.2. Penentuan Harga Barang Publik

Barang atau jasa yang dihasilkan oleh Pemerintah dan yang semestinya dapat dijual di pasar oleh Pemerintah dapat dijual dengan harga serta dapat juga dijual tanpa harga. Jadi Pemerintah dapat menghasilkan barang dan menyediakannya untuk masyarakat tanpa memungut pembayaran sama sekali. Tidak adanya pembayaran terhadap barang-barang yang dihasilkan oleh Pemerintah dapat menjamin penggunaan yang maksimum oleh masyarakat. Namun hal yang harus dipikirkan adalah akan banyak terjadi pemborosan.

Tingkat harga dapat digunakan untuk memperbaiki alokasi sumber-sumber ekonomi pada sektor Pemerintah. Tingkat harga merupakan suatu tanda atau tingginya nilai yang diberikan konsumen terhadap barang-barang yang dihasilkan oleh produsen dan sebaliknya juga merupakan tanda berapa tingginya biaya untuk memproduksi barang atau jasa itu bagi perekonomian.

Pada sektor swasta atau perusahaan sebagai individu dalam pasar persaingan sempurna, suatu ketentuan umum yang dipakai untuk menentukan tingginya tingkat harga: harga sama dengan biaya batas

(MC). Ini artinya harus sama dengan biaya tambahan yang dikeluarkan perusahaan tersebut apabila dia menghasilkannya satu kesatuan hasil produksi tambahan. Konsumen akan menyesuaikan dirinya terhadap tingkat harga yang ada dengan tujuan untuk memaksimalkan kepuasannya sehingga akan membeli barang-barang samapi guna batas (MU) dari masing-masing barang dibagi dengan dengan harganya masing-masing adalah sama.

Pada pokoknya ketentuan ini dapat digunakan pada sektor Pemerintah guna menentukan tingkat harga dari barang atau jasa yang dihasilkan. Tetapi kenyataannya Pemerintah seringkali menentukan harga dibawah tingkat harga yang sebenarnya karena ada tekanan-tekanan dari golongan tertentu. Golongan ini memerlukan perlindungan dari pemerintah.

Pemerintah harus menyediakan barang untuk kepentingan orang banyak dengan harga muruah. Akibatnya kalau harag barang-barang ditentukan pada tingkat yang lebih rendah daripada harga yang seharusnya, maka akan menimbulkan pemborosan –pemborosan karen konsumen menilai jasa atau barang yang dihasilkan oleh Pemerinath terlalu mudah diperoleh. Contohnya harga tiket kereta api tahun 1970 an terlalu rendah dibandingkan dengan harga lainnya.

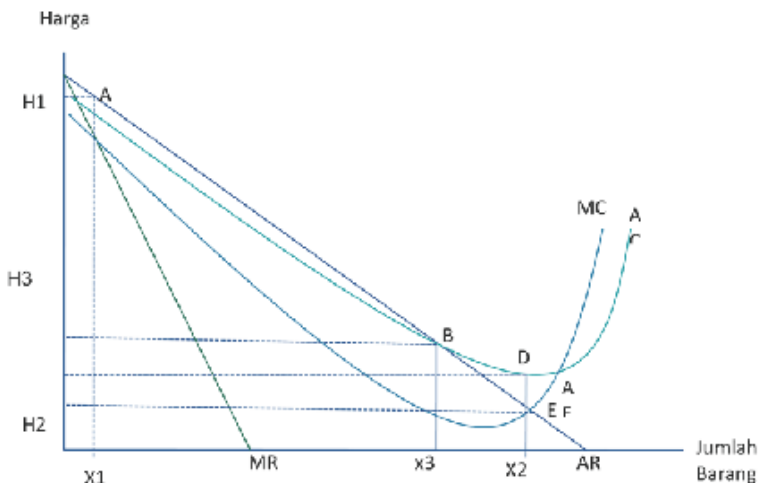
Kebutuhan publik utilities seperti air minum dan listrik, biasanya pemerintah tidak memungut keuntungan dari hasil penjualan barang-barang atau jasa itu, sehingga dapat menentukan harganya hanya akan menyamakan anatar harga itu dengan biaya rata-ratanya. Dalam hal ini Pemerintah hanya akan menutup biaya totalnya , sehingga Pemerintah mendapatkan laba wajar (normal profit) yaitu hanya biaya-biaya implisitnya dapat dibayar.

Penyediaan barang-barang publik yang dibutuhkan oleh pemerintah menimbulkan persoalan karena barang-barang tersebut tidak dapat dijual kepada seorang konsumen saja (prinsip pengecualian

atau exclusion principle tidak dapat diterapkan) atau karena tidak efisien (karena barang publik tidak bersaing, nonrival)

Pemungutan harga atas barang publik tidak dapat dipungut melalui mekanisme harga, dimana kasus ini terlihat pada industri dengan struktur biaya menurun (*decreasing cost*). Pada industri dengan biaya menurun dengan mekanisme pasar dalam menentukan harga akan menyebabkan harga barang menjadi sangat tinggi dan jumlah barang yang diproduksi sangat sedikit sehingga terjadi persaingan yang sangat tajam. Persaingan tajam menyebabkan banyak perusahaan tidak dapat berusaha secara efisien sehingga menyebabkan banyak perusahaan keluar dari pasar yang akhirnya menyisakan hanya satu perusahaan yang bertahan. Perusahaan yang bertahan dalam persaingan pada industri dengan struktur biaya menurun ini disebut sebagai "Monopoli Alamiah.

Pada gambar 12.1. merupakan contoh kasus industri dengan biaya menurun. Dimana $MC=MR$ merupakan keadaan perusahaan saat mengalami keuntungan pada tingkat output X_1 dengan harga H_1 . Selengkapnya dapat dilihat pada gambar



Gambar: 12.1. Biaya yang semakin menurun

Namun sebenarnya tingkat produksi efisien terjadi pada X_2 pada saat $AR = MC$, dimana jumlah barang X_2 lebih banyak dari x_1 dan harga pada x_2 jauh lebih rendah dari x_1 . Harga barang pada x_2 adalah H_2 . Sehingga jika hal ini terjadi pada barang publik maka peran pemerintah sangat diperlukan dalam memproduksi barang publik, maka pemerintah yang menjadi monopoli alamiah dalam industri barang publik.

Selanjutnya pada saat pemerintah menjadi monopoli alamiah dalam memproduksi barang publik, maka pemerintah memiliki dua kemungkinan tingkat produksi barang yaitu pada x_2 dan x_3 . Pada saat pemerintah memproduksi barang pada x_3 maka harganya adalah H_3 dimana pemerintah tidak mendapatkan laba yaitu pada $AC=AR$. Namun output X_3 bukan yang paling efisien, tapi yang produksi yang paling efisien adalah X_2 .

Namun pada saat produksi sebesar X_2 biayanya adalah DX_2 , sehingga $OX_2 \times DE$ merupakan kerugian yang ditanggung oleh pemerintah. Untuk menutup kerugian dapat dilakukan dengan pengenaan pajak dan, pungutan atau diskriminasi harga.

12.3. Cara Menutupi Kerugian Pemerintah

Dalam menutup kerugian dari pemerintah dalam penyediaan barang publik, pemerintah dapat melakukan beberapa hal yaitu

Mengenakan Pajak

Pengenaan pajak menimbulkan masalah. Apabila dikenakan pajak lump-sum akan menimbulkan efek pendapatan saja. Selanjutnya apabila dilakukan dengan pengenaan pajak pendapatan maka akan menyebabkan terjadinya efek substitusi dan pendapatan sehingga merubah perilaku konsumen ini menyebabkan pajak pendapatan dikatakan tidak efisien. Selain itu pajak pendapatan juga menyebabkan

ketidakadilan, karena orang yang biasanya tidak menggunakan jasa publik akan terkena pajak yang sama dengan orang yang menggunakan jasa publik.

Melakukan Pungutan

Agar sistem pengenaan pungutan tidak menimbulkan inefisiensi, maka dapat dilakukan dengan cara sistem dua harga. Pada dua sistem harga, konsumen membayar pungutan atas setiap unit barang yang dikonsumsi. Selain itu, setiap konsumen juga akan membayar tambahan pungutan dalam jumlah yang sama untuk yang setiap konsumen. Tambahan Pungutan akan menyebabkan terjadinya efek substitusi antara menjadi langganan perusahaan atau tidak, namun tidak akan menyebabkan efek substitusi dalam penggunaan barang dan jasa publik dari pemerintah.

Diskriminasi harga

Paling tidak terdapat dua jenis diskriminasi harga yang dapat dilakukan pemerintah dalam menutupi defisit dalam rangka penyediaan barang dan jasa publik. Diskriminasi tersebut adalah diskriminasi tidak sempurna dan sempurna. Sistem diskriminasi harga adalah penentuan harga yang berbeda antara jumlah barang yang berbeda, seorang konsumen diharuskan membayar harga sebesar OH_2 untuk unit terakhir barang yang dibeli sedangkan untuk jumlah barang sebelumnya ia harus membayar jumlah yang lebih besar sehingga perusahaan tersebut dapat mengambil surplus konsumen.

LATIHAN SOAL

1. Jelaskan apa yang dimaksud monopoli alamiah!
2. Jelaskan bagaimana penentuan harga barang publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat!
3. Apakah yang dilakukan Pemerintah agar pemenuhan kebutuhan barang publik dapat direalisasikan oleh Pemerintah!
4. Jelaskan peranan Pemerintah dalam penyediaan barang publik!
5. Jelaskan bagaimana tingkat harga yang diberlakukan dalam penentuan harga barang publik!
6. Bagaimana tindakan Pemerintah bila perusahaan penghasil barang publik menderita kerugian?

DAFTAR PUSTAKA

- Bardhan, Pranab. 1990. *Public Choice Theory and Economic Rationalism-The Philosophical Basis of Modern Public Sector Reform ?* The Australian National University, Canberra.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zaido-Lobaton. 2000. *Governance Matters: from Measurement to Action, Finance and Development.*
- Hill, Hall, 2001, *Ekonomi Indonesia*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada.
- Illyas, Marzuki, 1989, "*Ilmu Keuangan Negara (Public Finance)*" Jakarta.
- Insukindro, 1995, "*Ekonomi Uang dan Bank, Teori dan Pengalaman di Indonesia* ", Yogyakarta, BPFE.
- Jensen, M., C., dan W. Meckling, 1976. "Theory of the firm: Managerial behavior, agency cost and ownership structure", *Journal of Finance Economic* 3:305- 360,
- Krueger, Anne. 1990. "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspective* 4 (3) : 9-23
- Mangkoesebroto, Guritno, 1994, "*Kebijakan Publik Indonesia Substansi dan Urgensi* ", Jakarta, Gramedia Pustaka .
- Munawir, 2000, *Perpajakan*, Penerbit, Liberty, Yogyakarta.
- Mangkoesebroto, Guritno, 1995, *Ekonomi Publik Edisi 3* , BPFE, Yogyakarta.
- Maulidiyah dan Wahyudi, 2001, *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*, Jurnal.Vol.2, UMS, Ekonomi Pembangunan.

- M.Bashori, Kholik, Abdul, Jamaruddin, 2002, “ *Membaca, Menganalisis dan Mengadvokasi APBD* “, Pusat Studi Pengembangan Kawasan.
- Rohima, Siti, 2019. The Influence of Infrastruktur, Poverty and Income on Food Security in South Sumatra Province, *Jurnal AFEBI*, Vol. 4, no. 1, Bandung.
- Sritua Arif, 1998. *Teori dan Kebijakan Pembangunan*. CIDES, Jakarta.
- Weimer, David L, and Aidan R. Vinning. 1992. *Policy Analysis Concepts and Practice*. Prentice Hall, New Jersey.

BIODATA PENULIS



Dr. Siti Rohima, SE, M.Si, lahir di Palembang, 14 Maret. Masa kecil dan pendidikan Sekolah Dasar sampai Perguruan Tinggi di tempuhnya di Kota Palembang. Bulan Mei 1993 menyelesaikan pendidikan S1 di Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya, Jurusan Ekonomi Pembangunan.

Pendidikan S2 ditempuh pada Program Pasca Sarjana Universitas Sriwijaya di tahun 2007. Kemudian melanjutkan pendidikan S3 di Program Doktor Ilmu Ekonomi Universitas Brawijaya Malang tahun 2010 dan menyelesaikan studinya pada tahun 2013. Sejak tahun 1996 aktif sebagai Dosen di Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya dan aktif mengajar di S1 maupun S2.

Penulis sering dilibatkan oleh Perguruan Tinggi sebagai Dosen Tamu, Penguji Tamu serta pembimbing eksternal. Kegiatan lainnya aktif menulis di beberapa jurnal ilmiah nasional, jurnal internasional yang terakreditasi maupun yang tidak terakreditasi serta menulis beberapa buku. Aktif menjadi pengurus organisasi profesi dan menjadi juri tamu di beberapa kegiatan kampus. Penulis juga dilibatkan sebagai reviewer/mitra bestari di beberapa jurnal nasional.

ISBN 978-979-587-864-3



9 789795 878643