

Universitas Katolik
SOEGIJAPRANATA

**Infrastruktur sebagai
Barang Publik dan
Kredit Perbankan**

WORKING PAPER/188/e/fak/c1/2010



ANGELINA IKA RAHUTAMI
2010

Infrastruktur sebagai Barang Publik dan Kredit Perbankan**Angelina Ika Rahutami¹**

Abstract

One of the factors that cause market failure is the existence of public goods. Infrastructure as a form of public goods would require financing schemes that can maximize the welfare of the community and reduce the free rider and externalities. Provision of public infrastructure, not necessarily the responsibility of government alone, but can be shared with the public and private parties. Based on the concept of public private partnership, the provision of public infrastructure, not necessarily the responsibility of government alone, but can be shared with the public and private parties. Either party can provide funds in the bank financing infrastructure development. Indonesia currently has over banks liquidity. Many funds are rotating in the financial sector has not absorbed well by the real sector. In order for this process went well, it is necessary to the establishment and functions of each role. Government as enabler (enabler), the private sector will act as the economy and society are actively involved in development.

Keywords: Public Goods, Public Private Partnership, Financing

Mekanisme pasar menjadi suatu titik tolak analisis ekonomi dewasa ini. Berlakunya mekanisme pasar dikatakan akan dapat menjamin terjadi kondisi kesejahteraan masyarakat yang optimal. Dalam dunia nyata, mekanisme pasar tidak selalu menjamin terjadinya tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal. Hal ini terjadi karena adanya kegagalan pasar. Salah satu faktor yang menjadi penyebab kegagalan pasar adalah adanya barang publik. Bila kita membicarakan barang publik, maka kita akan melihat kembali kepada adanya pengelompokan barang dalam perekonomian. Salah satu cara pengelompokan barang adalah didasarkan pada yang disebut sebagai *excludability* dan *rivalry*. *Excludability* adalah suatu kondisi dimana kepemilikan barang menyebabkan orang lain tidak dapat ikut menggunakannya, sedangkan *rivalry* adalah suatu kondisi dimana kepemilikan barang menyebabkan penggunaan seseorang akan menjadi berkurang akibat penggunaan orang lain.

Infrastruktur sebagai salah satu bentuk barang publik, tentunya membutuhkan skema pembiayaan yang dapat memaksimalkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi terjadinya *free rider* dan eksternalitas. Penyediaan infrastruktur publik, tidak harus menjadi tanggung jawab pemerintah seorang diri, namun dapat dibagikan dengan pihak masyarakat dan swasta. Tulisan ini akan membahas konsep penyediaan infrastruktur sebagai barang publik secara teoritis, dan mendeskripsikan kondisi pembiayaan barang publik di Indonesia.

¹ Dosen Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Katolik Soegijapranata

Infrastruktur sebagai Barang Publik dan Campur Tangan Pemerintah

Berdasarkan konsep *excludability* dan *rivalry*, barang dapat dibedakan menjadi 4 kelompok yaitu, (i) Barang swasta (*private goods*) yang dapat disediakan melalui sistem pasar dan memiliki sifat pengecualian dan bersaing, (ii) Barang publik (*public goods*) yang tidak memiliki sifat pengecualian dan tidak bersaing, (iii) Barang bersama (*common goods*) yang merupakan sumberdaya bersama memiliki sifat bersaing tetapi tidak terjadi pengecualian, dan (iv) Barang kolektif (*Collective goods*) yang memiliki karakter terjadi pengecualian namun tidak bersaing.

Permasalahan yang terjadi terutama pada barang publik dan barang bersama. Karakteristik keduanya menimbulkan terjadinya *free-rider* dan munculnya eksternalitas. *Free-rider* adalah orang yang menerima manfaat dari barang tanpa membayar untuk mengkonsumsinya. Selama masyarakat tidak dapat dikecualikan dari menikmati manfaat barang publik, individu akan cenderung tidak melakukan pembayaran dan mengharapkan orang lain yang akan membayar penggunaan barang tersebut. Masalah *free-rider* menyebabkan pasar tidak bersedia menawarkan barang publik. Pemecahan masalah *free-rider* adalah melalui campur tangan pemerintah. Pemerintah akan menyediakan barang publik jika total manfaat melebihi total biaya penyediaan barang publik. Pemerintah dapat membuat setiap orang menjadi lebih baik melalui penyediaan barang publik dan pembayaran melalui penerimaan pajak.

Sumberdaya bersama memiliki karakteristik yang mirip dengan barang publik yaitu tidak terjadi pengecualian. Barang publik tidak murni ini tersedia untuk umum tanpa pungutan biaya dalam penggunaannya. Perbedaan karakteristiknya adalah terdapat sifat bersaing, karena penggunaan oleh seseorang menyebabkan berkurangnya penggunaan oleh orang lain. Barang bersama ini menimbulkan penggunaan yang berlebihan bila individu tidak dipungut biaya penggunaan. Kondisi ini pada dasarnya sama dengan terjadinya eksternalitas negatif.

Baik barang publik maupun sumberdaya bersama sama-sama bersifat tidak mengecualikan, dan tidak dipungut biaya. Kondisi ini menyebabkan munculnya eksternalitas karena sesuatu nilai yang tidak diukur dalam bentuk harga. Jika seseorang menyediakan barang publik, maka orang lain akan menjadi lebih baik (*better off*), namun tidak dipungut biaya untuk manfaat yang dirasakannya. Di lain pihak bila seseorang menggunakan sumberdaya bersama, misalnya mamancing ikan, maka orang lain akan merasa lebih buruk (*worse off*), dan tidak dikompensasi atas kerugian tersebut. Adanya eksternalitas ini menyebabkan keputusan swasta untuk konsumsi dan produksi mengalami alokasi yang inefisien, sehingga dibutuhkan intervensi pemerintah dalam menaikkan kesejahteraan ekonomi. Intervensi pemerintah juga dibutuhkan karena adanya kegagalan pasar dalam mengalokasikan sumberdaya secara efisien. Hal ini terjadi karena tidak adanya spesifikasi hak milik yang jelas.

Terdapat 3 kemungkinan utama yang berkaitan dengan penyediaan barang publik.

1. Jika barang bersifat pengecualian tapi tidak bersaing, maka penyediaan barang publik baik oleh pemerintah maupun swasta, dibiayai oleh *user fees* (karcis misalnya). Misalnya museum, jalan tol, tempat parkir dan lain sebagainya. Keuntungan dari *fee* adalah secara politis tidak sulit untuk dilaksanakan selama menurunkan masalah anggaran pemerintah. Adanya *fee* juga menyebabkan barang dapat disediakan secara swasta, dan penyediaan

secara swasta biasanya akan jauh lebih efisien dan tidak sia-sia. Jika konsumsi barang dihubungkan dengan eksternalitas negatif (misalnya jalan raya), *fee* mengakibatkan terjadinya pengurangan konsumsi yang akan menaikkan efisiensi. Kelemahan dari *fee* adalah (i) dapat menaikkan penawaran barang, yang akan menyebabkan terjadinya *underconsumption* (selama tidak terjadi eksternalitas negatif). Dengan demikian masalah efisiensi tidak akan terpecahkan, dan (ii) *fee* tidak tersedia jika barang tidak dapat dikecualikan atau pengecualian bersifat sangat mahal.

2. subsidi pengeluaran swasta untuk barang publik. Misalnya pengurangan pajak untuk donasi kepada organisasi yang mengelola barang publik (misalnya museum). Keunggulan skema pembiayaan ini adalah menaikkan penawaran barang publik dan mudah diterapkan secara politik. Sedangkan kelemahannya adalah ketidakcukupan barang publik.
3. penyediaan pemerintah untuk barang publik. Pemerintah menyediakan barang publik yang dibiayai melalui pajak dan tidak ada *user fee* sama sekali. Misalnya pertahanan dan keamanan, sistem peradilan, jalan raya, jalan kereta api dan lain sebagainya. Keunggulan dari skema pembiayaan ini adalah pemerintah secara prinsip dapat mengimplementasikan alokasi yang efisien. Kelemahannya adalah pajak yang digunakan untuk penyediaan barang publik dapat menimbulkan inefisiensi apabila terjadi distorsi pajak.

Public Private Partnership

Infrastruktur sebagai salah satu bentuk barang publik, tentunya membutuhkan skema pembiayaan yang dapat memaksimalkan kesejahteraan masyarakat dan mengurangi terjadinya *free rider* dan eksternalitas. Diluar tiga skema pembiayaan secara teoritis seperti disebut diatas, konsep yang banyak digunakan saat ini disebut sebagai public private partnership (PPP). PPP ini dipicu oleh adanya perubahan konsep pemerintahan dari sentralistis menjadi desentralistis sejalan dengan konsep otonomi daerah yang diterapkan dewasa ini. Otonomi daerah itu sendiri pada dasarnya merupakan suatu bentuk kebijakan desentralisasi fiskal. Efek utama dari desentralisasi fiskal adalah peningkatan alokasi sumberdaya sehingga pada akhirnya akan meningkatkan efisiensi ekonomi. Peningkatan efisiensi ekonomi tersebut dapat dilakukan dalam bentuk (Loehr and Manasan, 2001) :

1. Efisiensi produksi terhadap biaya produksi barang dan jasa. Terdapat tiga hal penting dalam mencapai efisiensi produksi yaitu (a) biaya penyediaan jasa lokal harus bersaing dengan biaya jasa standar, (b) perubahan struktural dan (c) kapabilitas daerah
2. Efisiensi alokatif. Efisiensi alokatif menuntut keserasian antara pengeluaran pemerintah dengan kebutuhan/preferensi masyarakat. Terdapat tiga hal yang harus diperhatikan yaitu (a) pemerintah kabupaten harus dapat mendeteksi permintaan masyarakat, (b) barang dan jasa yang disediakan oleh unit pemda seharusnya dibiayai oleh pajak/retribusi daerah dan (c) pembuat keputusan di pemerintah kabupaten harus dapat diterima (*accountable*) oleh konstituennya
3. Efisiensi fiskal. Terdapat tiga hal yang penting yaitu (a) pungutan pajak daerah harus memberikan imbalan jasa bagi masyarakat, (b) sistem finansial pemda harus mampu menciptakan stabilitas ekonomi makro. Efisiensi dapat terwujud dengan asumsi dasar

bahwa pemerintah daerah dapat mengidentifikasi secara lebih tepat kebutuhan masyarakat dan memobilisasi penggunaan sumberdaya lokal sehingga memiliki dampak yang lebih spesifik (Loeh, Manasan, 2001)

Pencapaian efisiensi ekonomi tersebut akan mengakibatkan daerah tersebut mampu berkompetisi di pasar global serta mencapai kemandirian ekonomi.

Konsep PPP pertama kali muncul pada Juni 1998 di British Columbia. Konsep PPP merupakan bentuk kerjasama antara pemerintah dengan sektor swasta dalam menyediakan jasa, fasilitas dan infrastruktur (www.marh.gov.bc.ca). Karakteristik dari PPP adalah kemitraan dimana terdapat *sharing* antara pemerintah dan swasta dalam bentuk investasi, resiko, tanggung jawab dan *reward*. Kemitraan tersebut tidak dibangun pada aturan dan pola tanggung jawab yang seragam, namun biasanya bervariasi antara poyek yang satu dengan yang lain. Konsep PPP dapat pula tidak hanya dipandang dari sisi *public* dan *private sector* saja. Menurut UNDP pelaku PPP dapat dikembangkan menjadi 3 unsur yaitu (Hardijanto, 2000):

1. Negara, berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif.
2. Swasta, mendorong terciptanya lapangan kerja dan pendapatan masyarakat.
3. Masyarakat, memwadahi interaksi sosial politik, memobilisasi kelompok dalam masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas ekonomi sosial dan politik.

Konsep ini juga dikenal sebagai *triangle synergy* antara *government*, *business* dan *communities*.

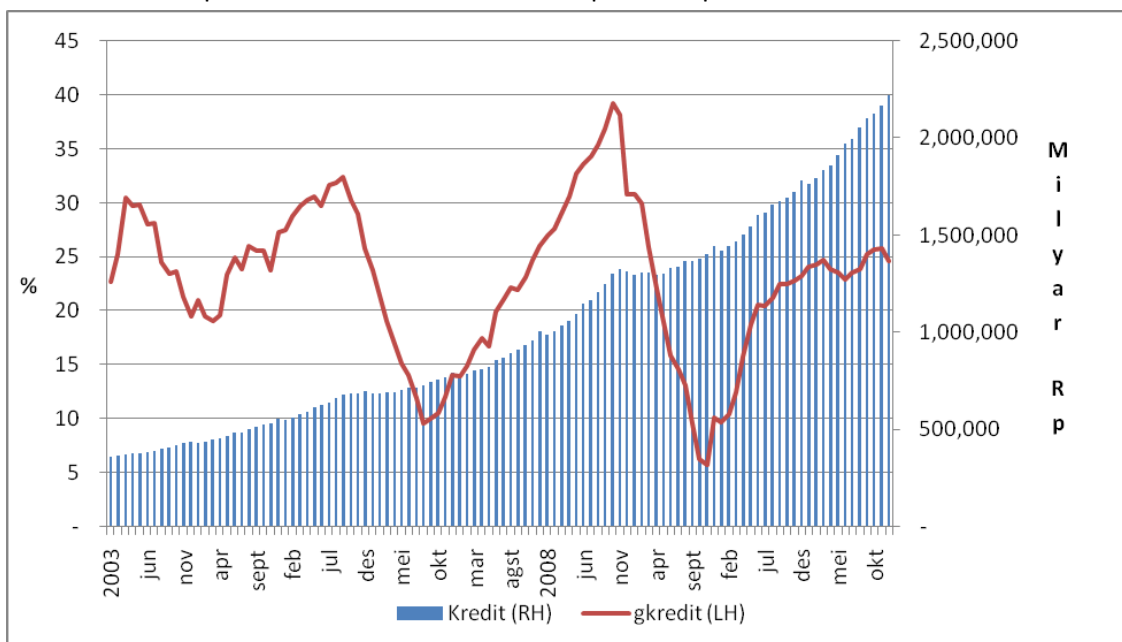
Penggunaan PPP dalam pelaksanaan otonomi daerah tidaklah semudah konsepnya. Hal yang harus diingat adalah bahwa PPP sebenarnya bukan merupakan solusi *instant* dalam *mendeliver* seluruh jasa (www.marh.gov.bc.ca). Secara historis sinergi antara *public* dan *private sector* bukan hal yang mudah, karena adanya perbedaan “nilai” di antara keduanya. Konsep “*empowerment dan customer focus*” di swasta sulit diserap oleh sektor publik dan sebaliknya kepentingan swasta terhadap profit tidak selalu sejalan dengan kebijakan yang diambil pemerintah. Penerapan PPP harus memperhitungkan *cost-benefit* yang muncul. Penggunaan PPP akan memberi keuntungan berupa penghematan biaya, pembagian resiko, peningkatan kualitas layanan atau pemeliharaan kualitas layanan, peningkatan pendapatan, implementasi yang lebih efisien dan adanya keuntungan ekonomis. Sedangkan resiko yang mungkin muncul adalah hilangnya kontrol dari pemda, naiknya biaya, resiko politis, akuntabilitas yang buruk, pengurangan kualitas atau efisiensi layanan, bias dalam proses seleksi dan masalah tenaga kerja.

Langkah awal penerapan PPP adalah pembenahan pada tiga komponen pembangunan yaitu *government*, *business* dan *communities*. Hal ini didasarkan pada pemikiran bahwa pembentukan budaya dan perilaku aparat pemerintahan, swasta dan masyarakat menjadi dasar dari proses berikutnya. Untuk itu perlu dilakukan klarifikasi fungsi dan peran masing-masing komponen pembangunan sesuai dengan kemampuan dan dinamika yang dimilikinya (Ramdhansyah, 2001).

Kredit Perbankan Dan Pembiayaan Barang Publik

Berdasarkan konsep PPP tersebut, penyediaan infrastruktur publik, tidak harus menjadi tanggung jawab pemerintah seorang diri, namun dapat dibagikan dengan pihak masyarakat dan swasta. Salah satu pihak yang dapat menyediakan dana dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur adalah perbankan. Saat ini perbankan Indonesia mengalami over likuiditas. Banyak dana yang berputar dalam sektor keuangan belum terserap dengan baik oleh sektor riil.

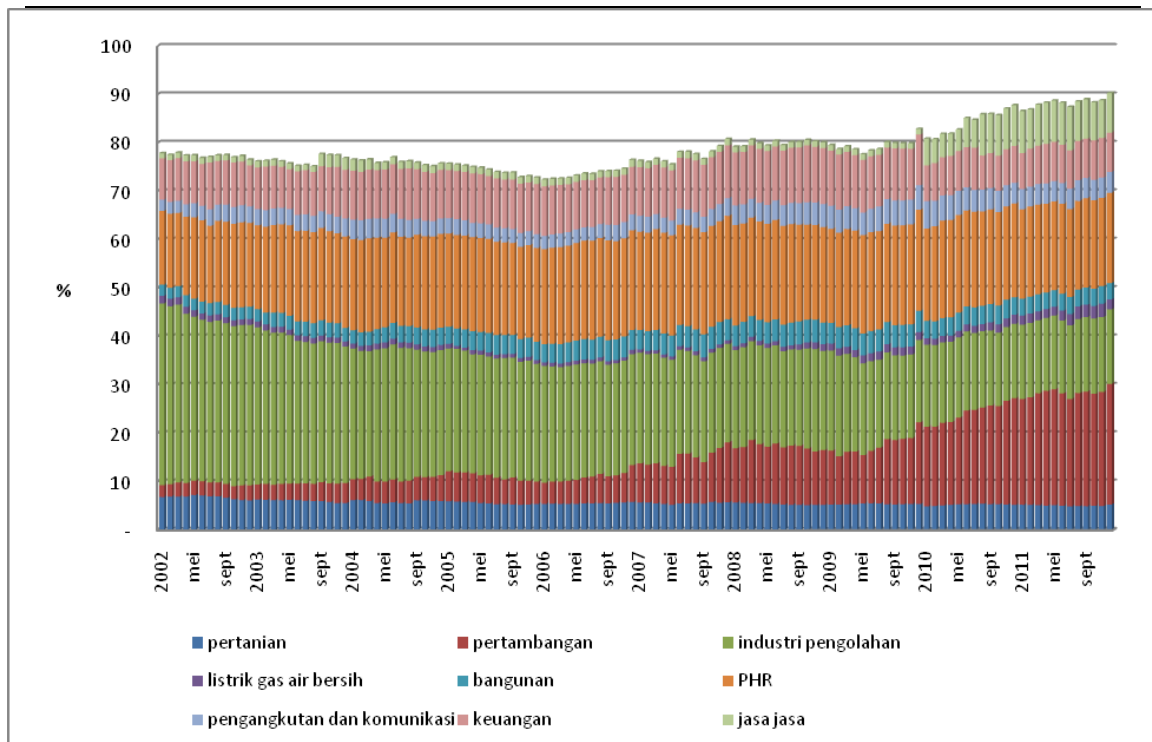
Mulai tahun 2003, pertumbuhan nilai kredit rupiah dan valuta asing di bank umum mengalami peningkatan dibandingkan dengan periode yang sama pada tahun sebelumnya. Pertumbuhan kredit perbankan tertinggi antara tahun 2003-2011 dengan data bulanan terjadi pada Oktober 2008 sebesar 39,27% dengan nilai kredit sebesar Rp 1.300.859 milyar. Pertumbuhan terendah terjadi pada November 2009 yaitu sebesar 5,73% dan Agustus 2006 sebesar 9,62%. Berdasarkan nilai kredit yang disalurkan dari tahun-tahun terlihat adanya kenaikan kredit perbankan baik dalam bentuk rupiah maupun valas.



Sumber: Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Bank Indonesia

Gambar 1. Pertumbuhan Kredit Perbankan 2003.1-2011.12 (%)

Penyaluran kredit perbankan menurut sektoral dapat dipisahkan menjadi sektor pertanian, pertambangan, perindustrian, perdagangan, jasa dan lain-lain. Proporsi kredit sektoral terbesar diberikan kepada Industri pengolahan walaupun semakin lama kecenderungannya semakin berkurang. Sektor berikutnya yang paling banyak menyerap kredit adalah Perdagangan, Hotel dan Restaura, serta pertambangan dan keuangan. Bila dilihat lebih rinci maka sektor yang digunakan untuk mengembangkan infrastruktur publik masih memiliki proporsi yang relatif rendah. Sektor listrik, gas dan air bersih hanya berkisar antara 0,5% - 2%. Kondisi ini mengindikasikan bahwa perbankan belum memberikan jumlah yang signifikan untuk pengembangan infrastruktur.



Sumber: Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Bank Indonesia

**Gambar 2. Proporsi Kredit Sektoral Terhadap Total Kredit
2002.1 – 2011.12 (dalam %)**

Deskripsi mengenai kredit perbankan menunjukkan tingginya peluang pembiayaan yang bisa dilakukan oleh sektor perbankan. Salah satu alternatif penyaluran over likuiditas di sektor perbankan dapat ditujukan pada pembiayaan infrastruktur publik.

Penutup

Berdasarkan teori dan data di atas, terlihat bahwa perlu adanya usaha mendorong peran swasta untuk terlibat dalam pembiayaan publik. Agar proses ini berjalan dengan baik, maka perlu pembentukan fungsi dan peran masing-masing (Parker, Bradley, 2000). Pemerintah sebagai pemampu (*enabler*) diharapkan mampu mengoptimalkan potensi-potensi yang dimiliki oleh kedua komponen lainnya. Pemerintah bertindak sebagai pengatur (*steering*) arah pembangunan, menetapkan kebijakan, menentukan sistem birokrasi, prosedur dan menyiapkan infrastruktur yang dibutuhkan oleh kedua komponen. Sektor swasta akan berperan sebagai roda ekonomi. Peran ini akan berjalan dengan baik bila lingkungan dan kebijakan yang disediakan oleh pemerintah bersifat kondusif sehingga memberi keleluasaan sektor swasta untuk bergerak secara ekonomis. Sedangkan peran masyarakat yang selama ini sebagai obyek pembangunan harus diubah menjadi subyek pembangunan melalui pemberdayaan (*empowerment*) masyarakat mampu berpartisipasi dalam proses pembangunan dan memiliki jiwa kewirausahaan.

Referensi

_____, Statistik Ekonomi dan Keuangan Indonesia, Bank Indonesia

Hardijanto (2000), **Pendayagunaan Aparatur Negara Menuju Good**

Governance, www.kbw.go.id

Larson P, (1997), **Public Administration and Development**, www.emerald-library.com

Loehr, William, Manasan, Rosario, **Briefing Note For Consulting Assistance on Economic Reform II Discussion Paper No. 38 Fiscal Decentralization and Economic Efficiency: Measurement and Evaluation**, www.hiid.harvard.edu.

Wilkinson, David, (1997), Whole System Development - Rethinking Public Service Management, **International Journal of Public Sector Management** Volume: 10 Number: 7

Reksohadiprojo, Sukanto, (2001), **Ekonomika Publik**, BPFE, Yogyakarta

Mangkoesebroto, Guritno, (1998), **Ekonomi Publik**, edisi 3, BPFE, Yogyakarta