

MODUL

PENSTRUKTURAN MASALAH

Tujuan Instruksional Umum

1. *Mahasiswa mampu menjelaskan pengertian teori dasar keuangan publik*
2. *Mahasiswa mampu melakukan sintesa bagaimana pilihan publik untuk menetapkan prioritas pembiayaan barang publik berdasarkan teknik partisipasi*
3. *Mahasiswa mampu menjelaskan pengertian dan teori pembiayaan dan investasi lokal*
4. *Mahasiswa mampu melakukan sintesa bagaimana partisipasi masyarakat dan swasta dikaitkan dengan keuangan dan investasi dalam strategi pembangunan daerah*

1. Pendahuluan

Penstrukturan masalah merupakan hal terpenting dalam menentukan kebijakan yang akan dikenakan terhadap suatu kota atau kawasan. Banyak pelaksanaan kebijakan yang gagal di suatu kota karena salah menstrukturkan permasalahan sebenarnya di kota atau kawasan tersebut. Kesalahan yang fatal adalah menyelesaikan dengan benar masalah yang salah. Dalam mendefinisikan masalah, selain menekankan pada situasi problematik, juga harus dikembangkan wawasan dan pendapat yang kreatif.

Penemuanenalan masalah suatau kota dapat dilakukan dengan pendekatan sebagai berikut:

1. Mempelajari data sekunder yang berhubungan dengan kota tersebut. Dengan mempelajari data dapat diketahui kondisi umum dari kota tersebut. Temukenali masalah yang terjadi di kota tersebut dari data yang diperoleh.
2. Wawancara dengan pihak yang mengenal kondisi dan permasalahan perencanaan di kota atau kawasan tersebut. Tahap ini dilakukan untuk mencocokkan masalah yang telah ditemukan dari tahap mempelajari data sekunder dengan masalah sebenarnya yang dirasakan oleh masyarakat. Hal ini perlu dilakukan karena seringkali kita melakukan interpretasi yang salah dari data sekunder. Tetapi bukan berarti mempelajari data sekunder menjadi tidak penting. Informasi yang diperoleh dari wawancara, tidak dilengkapi dengan data yang dapat menggambarkan informasi tersebut dengan lebih jelas.
3. Melakukan pengamatan langsung ke lapangan. Hal ini dilakukan agar kita dapat benar-benar memahami dan merasakan masalah yang terjadi dan dampak yang ditimbulkannya.

2. Kreativitas dalam Penstrukturan Masalah

Kriteria untuk menentukan keberhasilan penstrukturan masalah berbeda dengan kriteria dalam menentukan keberhasilan penyelesaian masalah. Keberhasilan penyelesaian masalah terjadi karena analisis mendapatkan teknik yang benar dalam menyelesaikan masalah yang telah terbukti benar. Sebaliknya, keberhasilan penstrukturan masalah

terjadi karena analisis mendapatkan penyelesaian kreatif untuk masalah yang tidak jelas dan mempunyai arti ganda (ambiguous). Penstrukturan masalah dapat dikatakan kreatif jika satu atau lebih dari kondisi-kondisi yang disebutkan di bawah ini dapat dipenuhi :

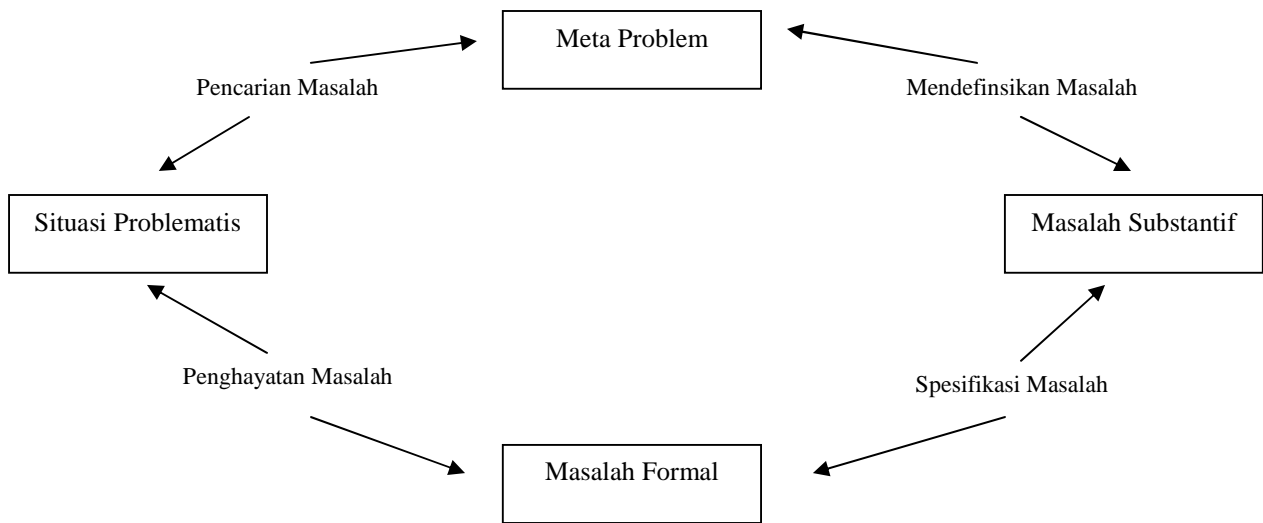
1. Hasil analisis benar-benar baru.
Orang tidak dapat atau tidak akan sampai pada penyelesaian yang sama.
2. Proses analisis tidak konvensional.
Merupakan modifikasi atau penolakan terhadap ide-ide yang telah diterima sebelumnya.
3. Proses analisis membutuhkan ketekunan dan motivasi yang tinggi.
Analisis memerlukan perhatian dengan intensitas tinggi atau periode waktu yang lama.
4. Hasil analisis dipandang sebagai sesuatu yang bernilai oleh analis, pembuat kebijakan, dan *stakeholders* lainnya, karena menyajikan suatu penyelesaian yang tepat untuk suatu masalah.
5. Masalah yang dianalisis mempunyai arti ganda, tidak jelas, dan sulit didefinisikan sehingga hal terpenting adalah merumuskan masalah itu sendiri.

3. Fase-fase dalam Perumusan Masalah

Pendefinisian atau perumusan persoalan dalam perencanaan atau analisis kebijakan dapat dipandang sebagai proses dengan empat fase yang berkaitan satu sama lain, yaitu :

1. Penghayatan persoalan (*problem sensing*); tahapan analisis mengamati atau mengalami kondisi yang menumbuhkan situasi problematik.
2. Pencarian masalah (*problem searching*); tahapan analisis menemukan masalah yang dapat mewakili beberapa masalah yang diajukan oleh beberapa *stakeholder*.
3. Mendefinisikan masalah (*problem definition*); tahap analisis berusaha mendefinisikan masalah dengan pengertian yang paling dasar dan umum.
4. Spesifikasi masalah (*problem specification*); tahapan analisis membangun penyajian formal atas suatu masalah substansif yang kemudian menghasilkan persoalan formal untuk dipecahkan.

Proses perumusan masalah ini dapat digambarkan sebagai berikut :



Sumber: William N. Dunn, 1994, *Public Policy Analysis*, Fourth Edition, Prentice Hall, halaman 149.

Meskipun proses perumusan masalah dapat dimulai dari tahap mana saja di antara ke empat tahap di atas, suatu prasyarat dalam perumusan persoalan adalah perlunya pengenalan atau menyadari keberadaan situasi problematis. Dalam pergerakan dari situasi problematis ke *meta problem*, analis perlu melakukan pencarian masalah. Pada tahap ini tujuannya bukan menemukan masalah tunggal, tetapi menemukan perwakilan masalah dari beberapa masalah yang diajukan oleh beberapa pelaku kebijakan. *Meta problem* dalam perumusan masalah ini merupakan masalah dari masalah yang tidak terstruktur karena domain perwakilan masalah ditentukan oleh bermacam-macam pelaku yang sangat tidak teratur.

Untuk bergerak dari meta problem ke substantif problem, analis berusaha mendefinisikan persoalan melalui pengertian yang dasar dan umum. Setelah masalah substantif didefinisikan, kemudian dibentuk masalah formal yang lebih detail dan spesifik. Hal ini melalui tahapan spesifikasi masalah, yang biasanya berupa penyajian model formal terhadap persoalan substantif. Pada tahap inilah biasanya berbagai kesimpulan timbul karena kaitan antara persoalan substantif yang tidak terstruktur dengan jelas dan penyajian formalnya dapat saja sangat lemah. Untuk menghindari hal ini maka hal yang pokok harus diperhatikan adalah sifat dari masalah itu sendiri.

4. Teknik-teknik dalam Perumusan Persoalan

Teknik dalam perumusan persoalan antara lain meliputi:

1. Analisis klasifikasi, yaitu teknik untuk memperjelas konsep yang digunakan dalam mendefinisikan situasi problematis. Dalam hal ini terdapat beberapa aturan yang menunjukkan bahwa metode ini relevan dengan situasi problematis dan secara logika konsisten, yaitu relevansi substantif ketuntasan keterampilan konsistensi, dan perbedaan hierarkis.
2. Analisis hierarki, yaitu teknik mengidentifikasi sebab-sebab yang mungkin dari situasi problematis. Analisis ini membantu mengidentifikasi tiga macam sebab; sebab yang mungkin, sebab yang masuk akal, dan sebab yang dapat diubah.
3. *Synectics*, metode ini dibuat untuk mengembangkan pengenalan persoalan secara analogis. *Synetic* yang menunjukkan pada penemuan kesamaan-kesamaan, membantu analisis membuat penggunaan analogi yang kreatif dalam merumuskan persoalan. Dalam hal ini dapat dihasilkan empat tipe analogi : analogi personal, analogi langsung, analogi simbolik, dan analogi fantasi.
4. *Brainstorming*, yaitu metode memunculkan ide, tujuan, dan strategi yang membantu mengidentifikasi dan mengkonseptualisasikan situasi problematis. Prosedur ini sangat berguna, dan dapat meliputi aktivitas yang relatif terstruktur maupun tidak, dan dapat meliputi aktivitas yang relatif terstruktur maupun tidak, tergantung tujuannya dan keterbatasan praktis.
5. Analisis asumsi, yaitu teknik yang bertujuan menciptakan sintesa yang kreatif atas asumsi-asumsi yang paling komprehensif dan sistematis karena mencakup semua prosedur yang dipakai teknik lain. Teknik ini dipakai untuk memecahkan persoalan yang tidak terstruktur yang memiliki tingkat konflik yang tinggi diantara para pelaku. Prosedur dalam teknik ini adalah : identifikasi pelaku, pemunculan asumsi, pembenturan asumsi, pengelompokan asumsi dan sintesa asumsi.

Meskipun tiap teknik tersebut dapat dibedakan menurut tujuannya, prosedur, fokus dan kriteria hasil gunanya, semuanya dirancang untuk meningkatkan kreativitas analisis dan menurunkan probabilitas mengalami tipe kesalahan ketiga (*E-III Error of Third Type*), yaitu rumusan formal dan substantif yang salah atas persoalan yang mestinya dirumuskan secara benar.

1. Teori Pigou

Pigou berpendapat bahwa barang publik harus disediakan sampai suatu tingkat dimana kepuasan marginal akan barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal (*marginal disutility*) akan pajak yang dipungut untuk membiayai program-program pemerintah atau untuk menyediakan barang publik. Kelemahan teori ini adalah karena didasarkan pada rasa 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.

2. Teori Bowen

Bowen mengemukakan suatu teori mengenai penyediaan barang-barang publik dan teorinya didasarkan pada teori harga seperti halnya pada penentuan harga barang-barang swasta. Bowen mendefinisikan barang publik sebagai barang dimana pengecualiannya tidak dapat ditetapkan. Jadi sekali suatu barang publik sudah tersedia maka tidak ada seorang pun yang dapat dikecualikan dari manfaat barang tersebut. Kelemahan Teori Bowen adalah digunakannya analisis permintaan dan penawaran. Masalahnya adalah pada barang publik tidak ada prinsip pengecualian sehingga masyarakat tidak mau mengemukakan kesenangan (preferensi) mereka akan barang tersebut sehingga kurva permintaannya menjadi tidak ada.

3. Teori Erick Lindahl

Erick Lindahl mengemukakan analisis yang mirip dengan teori Bowen, hanya saja pembayaran masing-masing konsumen tidak dalam bentuk harga absolut tetapi berupa persentase dari total biaya penyediaan publik. Teori ini adalah teori yang sangat berguna untuk membahas penyediaan barang publik yang optimum dan secara bersamaan juga membahas mengenai alokasi pembiayaan barang publik antara anggota masyarakat. Kelemahan teori ini adalah pembahasan hanya mengenai barang publik tanpa membahas mengenai penyediaan barang swasta yang dihasilkan oleh sektor swasta.

4. Teori Samuelson

Samuelson menyempurnakan teori pengeluaran pemerintah dengan sekaligus menyertakan barang sektor swasta. Samuelson menyatakan bahwa adanya barang publik yang mempunyai dua karakteristik *non rivalry* dan *non excludability* tidaklah berarti bahwa perekonomian tidak dapat mencapai Pareto Optimal atau tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal. Pareto Optimal adalah suatu kondisi perekonomian dimana perubahan yang terjadi menyebabkan paling tidak salah satu orang akan menderita kerugian. Kelemahan teori ini yaitu hasil analisis sangat tergantung pada tingkat kesejahteraan individu mana yang dipilih dan tingkat kesejahteraan mana yang mula-mula dipilih; Samuelson menunjukkan kondisi Pareto Optimal akan tetapi tidak menunjukkan pergeserannya; adanya anggapan bahwa konsumen secara terus terang mengemukakan kesukaan mereka terhadap barang publik dan kesukaan mereka inilah yang menjadi dasar pengenaan biaya untuk menghasilkan barang publik; barang publik yang dibahas adalah barang yang mempunyai sifat kebersamaan, yaitu barang publik yang dipakai oleh konsumen dalam jumlah yang sama.

5. Teori Anggaran.

Teori ini didasarkan pada suatu analisa dimana setiap orang membayar atas penggunaan barang-barang publik dengan jumlah yang sama, yaitu sesuai dengan sistem harga untuk barang-barang publik melalui budget. Teori alokasi barang publik melalui anggaran merupakan suatu teori analisa penyediaan barang publik yang lebih sesuai dengan kenyataan (*reality*) 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. Kelemahan utama teori ini adalah digunakannya kurva indiferens sebagai alat analisis yang baik dari segi

etori akan tetapi kurang bermanfaat untuk aplikasi penggunaannya dalam kenyataan sehari-hari.

5.1.1 Efisiensi

Efisiensi adalah hasil tertentu yang ingin dicapai baik oleh konsumen maupun produsen dengan menggunakan faktor/biaya seminimum mungkin atau faktor/biaya tertentu untuk memperoleh hasil semaksimal mungkin. Efisiensi produktif terjadi bila tidak mungkin lagi mengalokasikan kembali masukan atau faktor produksi pada pemanfaatan alternatif sedemikian rupa agar meningkatkan hasil tanpa mengurangi hasil lainnya.

Perubahan ekonomi dikatakan efisien apabila perubahan yang dilakukan untuk memperbaiki keadaan suatu golongan dalam masyarakat tidak memperburuk keadaan golongan lain. Misalnya tindakan pemerintah untuk melindungi produsen mobil dengan proteksi mobil impor adalah ditujukan untuk melindungi golongan produsen mobil dengan cara merugikan konsumen mobil yang harus membayar mobil dengan harga yang jauh lebih mahal dari pada harga mobil impor.

5.1.2 Peran dan Kegagalan Pemerintah dalam Penyediaan barang Publik

Pemerintah adalah suatu organisasi yang dibentuk untuk melaksanakan kewenangan atau kekuasaan atas masyarakat dan menyelenggarakan pelayanan dan pendanaan. Pelayanan pemerintah berupa penyediaan barang dan jasa, misalnya pertahanan dan keamanan, peradilan, dan pendidikan.

Dalam perekonomian modern, fungsi atau peranan pemerintah dapat diklasifikasikan dalam 3 golongan besar, yaitu :

1. Fungsi Alokasi

Fungsi alokasi pemerintah adalah mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi dilaksanakan secara efisien. Pemerintah menyediakan barang publik dan mengetahui barang publik apa saja yang diinginkan oleh masyarakat selain barang dan jasa yang disediakan swasta. Dengan demikian maka sumberdaya dialokasikan sesuai dengan kebutuhan masyarakat apakah banyak dimanfaatkan untuk menghasilkan barang swasta, yang dengan sendirinya sumberdaya tersebut tidak dapat dimanfaatkan untuk menghasilkan barang publik dan sebaliknya.

2. Fungsi Distribusi

Pemerintah berupaya untuk mendistribusikan pendapatan dan kekayaan agar masyarakat sejahtera. Distribusi pendapatan tergantung dari pemilikan faktor-faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan dan kemampuan memperoleh pendapatan. Masalah keadilan dalam distribusi pendapatan merupakan masalah yang rumit dalam ilmu ekonomi. Ada sebagian ahli ekonomi yang berpendapat bahwa masalah efisiensi harus dipisahkan dari masalah keadilan, atau dengan arti kata lain, masalah keadilan dan masalah efisiensi adalah berkebalikan. Dengan demikian pemerintah harus mengambil kebijaksanaan untuk membantu mereka yang menghadapi ketidakadilan dengan memberikan subsidi yang dananya diambil dari pajak yang dikenakan pada mereka yang memperoleh pendapatan atau kekayaan tertentu.

3. Fungsi Stabilisasi

Fungsi pemerintah disini adalah sebagai alat stabilisasi perekonomian. Perekonomian yang sepenuhnya diserahkan kepada sektor swasta akan sangat peka terhadap guncangan keadaan yang dapat menimbulkan pengangguran dan inflasi. Pemerintah dengan kebijaksanaan fiskal perlu mempertahankan atau mencapai tujuan seperti kesempatan kerja yang tinggi, stabilitas tingkat harga, rekening luar negeri yang baik serta tingkat pertumbuhan yang memadai. Disamping itu pemerintah dapat melakukan kebijaksanaan moneter dengan menerapkan sarana persyaratan cadangan, tingkat diskonto dan kebijaksanaan pasar terbuka.

Tidak selamanya campur tangan pemerintah menyebabkan peningkatan kesejahteraan masyarakat, bahkan secara sistematis senantiasa terjadi kegagalan pemerintah (*government failures*). Kegagalan ini terjadi disebabkan oleh pemerintah melaksanakan fungsi alokasi tidak dengan cara yang efisien. Ketidakefisienan tersebut disebabkan oleh 4 (empat) hal yaitu : informasi yang terbatas, pengawasan yang terbatas atas reaksi pihak swasta; pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat; hambatan dalam proses politik.

1. Informasi yang terbatas. Banyak kebijakan pemerintah yang tidak dapat dilihat dampaknya karena sangat rumit dan sulit untuk diperhitungkan sebelumnya.
2. Pengawasan yang terbatas atas reaksi swasta. Suatu kebijakan pemerintah akan menimbulkan reaksi pihak swasta dan sering sekali pemerintah tidak dapat menghambat reaksi tersebut.
3. 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.
4. 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 terlebih dahulu oleh pihak legislatif.

5.1.3 Eksternalitas

Eksternalitas timbul karena tindakan konsumsi atau produksi dari satu pihak mempunyai pengaruh terhadap pihak yang lain dan tidak ada kompensasi yang dibayar oleh pihak yang menyebabkan atau kompensasi yang diterima oleh pihak yang terkena dampak tersebut. Jadi yang dimaksud dengan eksternalitas adalah tindakan seseorang yang mempunyai dampak terhadap orang lain (atau segolongan orang lain) tanpa adanya kompensasi apapun sehingga timbul inefisiensi dalam alokasi faktor produksi.

Ada dua syarat terjadinya eksternalitas, yaitu :

1. Adanya pengaruh dari suatu tindakan, dan
2. Tidak adanya kompensasi yang dibayarkan atau diterima.

Ditinjau dari dampaknya, eksternalitas dapat dibagi dua yaitu eksternalitas positif dan eksternalitas negatif. Eksternalitas positif adalah dampak yang menguntungkan dari suatu tindakan yang dilakukan oleh suatu pihak terhadap orang lain tanpa adanya kompensasi dari pihak yang diuntungkan, sedangkan eksternalitas negatif apabila dampaknya bagi orang lain yang tidak menerima kompensasi sifatnya merugikan. Selain eksternalitas karena tindakan konsumsi, eksternalitas juga timbul karena suatu aktivitas produksi. Kita juga harus dapat membedakan dua jenis eksternalitas yaitu *technical externalities* dan *pecuniary externalities*. *Technical externalities* adalah tindakan seseorang dalam konsumsi atau produksi akan mempengaruhi tindakan konsumsi atau produksi orang lain tanpa ada kompensasinya. *Pecuniary externalities* adalah menyangkut harga dalam perekonomian yaitu dengan mempengaruhi kendala anggaran (*budget constraints*).

Di dalam perekonomian terdapat empat kemungkinan eksternalitas, yaitu :

1. Konsumen-konsumen, yaitu tindakan seorang konsumen yang menimbulkan eksternalitas bagi konsumen lain.
2. Konsumen-produsen, yaitu tindakan seorang konsumen yang menimbulkan eksternalitas (positif atau negatif) terhadap produsen.
3. Produsen-konsumen, yaitu tindakan seorang produsen yang menimbulkan eksternalitas bagi konsumen.
4. Produsen-produsen, yaitu tindakan seorang produsen yang menimbulkan eksternalitas bagi produsen lain.

Adanya eksternalitas dari suatu kegiatan akan dapat menimbulkan alokasi sumber-sumber ekonomi yang didasarkan pada pertimbangan-pertimbangan individu pihak yang melakukan suatu aktivitas menjadi tidak efisien. Inefisiensi tersebut timbul apabila tindakan seseorang mempengaruhi orang lain dan tidak tercermin dalam sistem harga. Namun secara umum adanya eksternalitas tidak akan mengganggu tercapainya efisiensi masyarakat apabila semua dampak yang merugikan maupun yang menguntungkan (eksternalitas negatif dan positif) dimasukkan dalam perhitungan produsen dalam menetapkan jumlah barang yang diproduksi.

Cara yang dapat dilakukan untuk mengatasi eksternalitas adalah pengenaan pajak, pemberian subsidi, pemberian hak polusi melalui lelang atau peraturan untuk mengatasi eksternalitas.

5.2 PILIHAN PUBLIK (MASYARAKAT) BERDASARKAN TEKNIK PARTISIPASI DALAM PENETAPAN PRIORITAS PEMBIAYAAN BARANG PUBLIK

Masyarakat atau publik menentukan pilihannya terhadap barang swasta dan barang publik bergantung pada keinginannya untuk memenuhi kebutuhannya. Teori mengenai pilihan publik (*public choice*) adalah mempelajari bagaimana membuat keputusan untuk mengalokasikan sumberdaya dan mendistribusikan pendapatan yang dilakukan dalam kerangka sistem politik nasional, dan bagaimana proses politik digunakan dalam menetapkan jumlah barang dan jasa yang disediakan oleh pemerintah.

Pilihan publik dapat didefinisikan sebagai studi ekonomi pengambilan keputusan nonpasar atau merupakan penerapan ilmu ekonomika pada ilmu politik. Obyek pilihan publik adalah sama dengan obyek ilmu politik, yaitu teori negara, pemungutan suara, perilaku pemberi suara, politik partai, birokrasi dan sebagainya. Postulat pilihan publik sama dengan ekonomika, yaitu bahwa manusia itu egois, rasional dan memaksimalkan utilitasnya.

Untuk mengetahui *public choice* (Phillip. J. Cooper, 1998) yang ada maka perlu dilakukannya forum dengar pendapat (*public hearing*) dari masyarakat mengenai keinginan dan kepentingannya dalam upaya penetapan prioritas pembiayaan barang publik. Dalam mengimplementasikan kepentingan publik (*public interest*) tersebut proses politik kemudian harus dilakukan. Dalam masyarakat demokratis kesenangan-kesenangan masyarakat dan kesediaan mereka untuk membiayai barang publik harus dilakukan dengan partisipasi masyarakat. *Citizen participation* didefinisikan sebagai proses yang memberikan peluang bagi masyarakat (*citizens*) untuk mempengaruhi keputusan-keputusan publik (*public decisions*).

Beberapa teori tentang teknik partisipasi dalam penetapan prioritas pembiayaan barang publik (Guritno, 1999) yaitu :

1. Teori Wicksell

Menurut Wicksell cara pemungutan dengan suara mutlak 100 persen (*unanimous*) hasilnya akan sama dengan sistem harga pada pasar persaingan sempurna. Jadi menurut Wicksell penentuan harga untuk barang publik atau barang sosial tidak dapat dilakukan dengan cara sistem pasar pada pemungutan suara, dan hanya sistem pemungutan dengan suara mutlak yang dapat menyamai hasil yang akan dicapai melalui sistem harga untuk barang swasta. Cara pemungutan suara dengan suara mutlak akan menghambat pelaksanaan perekonomian karena sangat sulit memperoleh suara bulat dalam suatu pemungutan suara.

2. Teori Buchanan dan Tullock

Buchanan dan Tullock mengemukakan pendapat mengenai faktor-faktor yang mempengaruhi cara pengambilan keputusan. Mereka menganalisa berapa jumlah suara sebaiknya yang menang dalam suatu pemungutan suara. Dasar penentuan suara yang dikemukakan oleh Buchanan dan Tullock merupakan dasar analisis yang berguna untuk menentukan dilaksanakan atau tidaknya suatu pilihan. Jadi dalam pemungutan suara, ada suatu hubungan searah antara efisiensi dan biaya, semakin besar efisiensi hasil pemungutan suara, semakin besar pula biaya pemungutan suara dan begitu sebaliknya. Apabila kita menginginkan pemungutan suara yang efisien, artinya hasil pemungutan suara tersebut memuaskan semua orang, maka biaya yang diperlukan menjadi sangat besar dan sebaliknya.

3. Teori pemungutan suara. Dari berbagai teori pemungutan suara atau voting, terdapat beberapa sistem yang umumnya dilakukan, yaitu :

- Sistem pilihan berdasarkan suara bulat (aklamasi)
- Sistem pilihan berdasarkan suara terbanyak

- Sistem pilihan berdasarkan pilihan titik (*point voting*)
- Sistem pilihan berdasarkan pilihan ganda (*plurality voting*)
- Teori demokrasi perwakilan

4. Pertukaran suara atau logrolling

Logrolling merupakan suatu cara bagi pemilih untuk melakukan kolisi di antara par a pemilih yang kalah dengan cara mempertukarkan suara agar mereka sama-sama memperoleh keuntungan dengan cara memberikan nilai lebih banyak kepada pilihan yang disukai oleh pemilih lain apabila pemilih tersebut memberikan penilaian yang lebih besar kepada pilihan yang disukai.

Berdasarkan teori-teori di atas dapat disimpulkan bahwa pilihan publik dengan sistem mayoritas sederhana dapat menimbulkan masalah-masalah karena adanya Arrow Paradoks, kecuali pada suatu masyarakat yang sangat homogen dimana preferensi mereka semua sama sehingga dapat dilakukan pemilihan secara aklamasi.

5.3 PEMBIAYAAN DAN INVESTASI LOKAL

5.3.1 Sumber-Sumber Pembiayaan

Pembiayaan pemerintah lokal dalam melaksanakan pembangunan di daerah berasal dari sumber (K.J Davey, 1988) :

Alokasi Pemerintah Pusat

Alokasi pemerintah pusat sebagai sumber pendanaan bagi pemerintah lokal terdiri atas anggaran pusat (vote), bantuan (grants), bagi hasil pajak, pinjaman, penyertaan modal.

- Anggaran pusat (vote) yaitu penetapan besarnya anggaran daerah berdasarkan pada hasil pemungutan suara dalam lembaga pembuatan undang-undang, tetapi ada juga yang didasarkan pada luas wilayah dan jumlah penduduk;
- Bantuan pusat (grants) alokasi dana kepada daerah yang mandiri (devolved), wujud bantuan dapat berupa :
 - Bantuan khusus yaitu bantuan yang didasarkan pada prosesntase tertentu dari pengeluaran regional yang telah disepakati;
 - Batuan biaya satuan yaitu bantuan yang ditetapkan bagi setiap satuan pelayanan;
 - Bantuan untuk mengimbangi eksploitasi sumber-sumber penerimaan regional;
 - Bantuan pembangunan serbaguna yaitu bantuan yang dialokasikan oleh pemerintah lokal menurut pedoman tertentu seperti kepadatkaryaan;
 - Bantuan pelengkap serbaguna, dimaksudkan untuk melengkapi anggaran lokal yang kapasitas fiskal-nya di bawah rata-rata;
 - Sumbangan-sumbangan serbaguna, untuk mengimbangi anggaran lokal guna menyesuaikan penerimaan lokal terhadap pengeluaran lokal;
- Bagi hasil pajak adalah sejumlah dana yang dikeluarkan oleh pemerintah pusat dan diserahkan kepada pemerintah lokal berdasarkan proporsi tertentu yang telah ditetapkan dalam peraturan. Bagi hasil pajak yang diterima oleh pemerintah lokal sangat tergantung dari besarnya jumlah pajak yang dapat dikumpul di daerahnya, dan sebagian dikembalikan ke daerah berdasarkan perhitungan tertentu;

- Pinjaman, adalah sejumlah uang yang diberikan pemerintah pusat ke pemerintah lokal dengan tujuan :
 - Untuk menutup kebutuhan dana (cash) jangka pendek;
 - Untuk membiayai kekurangan dana anggaran tahunan berupa biaya rutin dan beban utang;
 - Untuk investasi dalam jangka panjang dan diharapkan dapat menghasilkan penerimaan daerah;
 - Untuk membiayai pembangunan modal dalam jangka panjang;
- Penyertaan modal, penerimaan pinjaman yang digunakan untuk kegiatan semikomersial dan menanamkan modalnya di dalam suatu kegiatan yang *self liquidating*, yaitu penanaman modal dalam suatu kegiatan yang seyogianya akan menghasilkan pendapatan untuk menutup biaya rutin serta menghasilkan laba untuk membayar deviden/pinjaman;

Perpajakan

Pemerintah lokal dapat mendapatkan penerimaan daerah dari perpajakan dengan tiga cara, yaitu :

- Bagi hasil pajak;
- Pungutan tambahan pajak (surcharge) di atas suatu pajak yang dipungut oleh pemerintah pusat;
- Pungutan yang ditahan oleh pemerintah lokal sendiri;

Retribusi

Jenis pungutan yang dibayar langsung oleh mereka yang menikmati suatu pelayanan dan biasanya dimaksudkan untuk menutup seluruh atau sebagian dari biaya pelayanan.

Perusahaan (Badan Usaha)

Pemerintah lokal dapat memperoleh penerimaan berasal dari perusahaan yang didirikan. Jenis-jenis usaha yang dapat dikembangkan oleh pemerintah lokal terdiri dari :

- Property Development, pembangunan tanah dan bangunan adalah perusahaan yang mengeksploitasi nilai tanah dan bangunan guna menutup biaya pembangunan prasarana kota, hasil penerimaan berasal dari pajak-pajak perbaikan (betterment), peningkatan nilai (valorization) dan retribusi jasa awal (initial service);
- Badan Usaha Patungan, Pemerintah Lokal bekerja sama dengan pihak lain (swasta maupun masyarakat) membentuk perusahaan bersama;
- BUMD, Pemerintah Lokal membentuk perusahaan daerah, sebagai salah satu upaya mendapatkan penerimaan, seperti (PDAM, PD Pasar, dll);

5.3.2 Investasi Lokal

Kegiatan investasi lokal dapat dilakukan oleh semua pelaku pembangunan baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Lokal, Swasta maupun masyarakat (K.J. Davey). Ada sejumlah permasalahan yang seringkali dihadapi usaha-usaha lokal adalah:

1. Mutu pengelolaan. Pengelolaan yang ada cenderung ditujukan untuk sekedar memberikan pelayanan daripada untuk menjualnya, dan semata-mata memperhatikan keteraturan serta penampilan. Pengelola badan usaha milik publik (negara maupun daerah) jarang memiliki motivasi untuk menjalankan usaha yang menguntungkan

seperti halnya para sejawatnya di dunia usaha swasta. Akibatnya, berbagai jenis investasi mengalami salah kelola, termasuk di dalamnya ketiadaan peraturan dan produktivitas rendah, kelambanan dan penetapan harga (seringkali ditambah dengan tekanan-tekanan politik), pembuatan persetujuan dan pembelian yang korup, dan kelemahan dalam menagih piutang.

2. Daya tahan yang mendasar. Para pengelola cenderung bergerak dalam usaha yang secara komersil sesungguhnya tidak memungkinkan untuk maju, atau mampu tetap beroperasi jika memungkinkan mendapatkan labanya menurun. Ketiadaan semangat usaha swasta yang mendasar, sejak saat pendiriannya, dapat menunjukkan ketidakmampuannya mendatangkan laba.

Investasi lokal yang dilakukan pemerintah (baik pusat maupun lokal) cenderung mengalami kerugian, karena pengelolaan masih bersifat publik dimana bentuk pelayanan disamakan dengan pengelolaan fasilitas pelayanan publik. Kesiapan pemerintah untuk mengelola secara private belum banyak dilakukan, struktur organisasi masih gemuk seperti struktur organisasi pemerintahan, kinerja masih rendah karena orientasinya belum profit. Berbeda dengan investasi lokal yang dilakukan oleh swasta, karena orientasinya sangat jelas mencari keuntungan maka struktur organisasi ramping, kinerja tinggi dan semangat efisiensi dan efektifitas menjadi kunci utama dalam menjalankan pengoperasian perusahaannya.

5.4 PARTISIPASI MASYARAKAT DAN SWASTA DIKAITKAN DENGAN KEUANGAN DAN INVESTASI DALAM STRATEGI PEMBANGUNAN DAERAH

Berbagai kebutuhan akan pelayanan dapat disediakan baik oleh publik maupun swasta. Keuntungan dari sektor publik adalah ketersediaan pelayanan secara luas sesuai dengan keinginan publik. Keuntungan dari sektor swasta adalah masing-masing pengguna secara luas membuat sumber ekonominya tersedia untuk mendapatkan pelayanan, dan oleh karena itu kuantitas dan biaya dari jasa ditentukan secara luas berdasarkan keinginan masing-masing.

Seringkali pelayanan publik terbagi atas *social wants* (keinginan sosial) dan *merit wants* (keinginan berdasarkan manfaat). *Social wants* (keinginan sosial) terjadi apabila pelayanan yang diberikan sesuai dengan kepuasan yang diterima oleh publik dalam penggunaan fasilitas yang ada. Sebagai contoh dari *social wants* adalah sistem lampu merah dan kran air minum. Untuk pemahaman secara luas seluruh pelayanan polisi dan proteksi kebakaran juga dimaksudkan untuk menjaga keinginan sosial tersebut. Jenis pelayanan tersebut hanya sebagian atau sama sekali tidak memasukkan prinsip *exclusion*, kepuasannya tidak dapat dibatasi untuk jenis pelayanan tertentu baik melalui harga ataupun melalui beberapa cara. *Merit wants* (keinginan berdasarkan manfaat) adalah pelayanan yang diberikan dengan keuntungan yang lebih baik kepada publik sebagai individu pengguna jasa pelayanan. Jenis pelayanan tersebut adalah subjek dari prinsip *exclusion* dan oleh karenanya pemanfaatannya membutuhkan pembayaran dengan harga. Bagaimanapun, penguasaan besaran harganya berada di bawah biaya atau diberikan

dengan gratis. Sebagai contoh dari *merit wants* adalah pelayanan pendidikan pada tingkatan *precollege* sebagaimana yang terjadi di Amerika Serikat.

Salah satu cara untuk melihat harga dan ketentuan terhadap pelayanan yang diberikan adalah alokasi untuk seluruh pelayanan sektor swasta sebagai subjek dalam prinsip *exclusion*. Jika jenis pelayanan tersebut juga tidak sesuai dengan *merit wants*, maka peraturan yang ada membutuhkan proses adopsi tingkatan tertentu terhadap konsumsi.

Di dalam sektor swasta dasar operasional adalah keuntungan, sedangkan untuk sektor publik dasarnya adalah kestabilan pendapatan yang memadai untuk memenuhi keinginan masyarakat yang tidak disediakan secara cukup melalui keputusan pasar.

Bentuk-bentuk pembiayaan pembangunan oleh swasta dapat dilakukan melalui kredit bank jangka panjang/pendek lembaga keuangan perbankan, lembaga keuangan bukan bank, asuransi, dana pensiun dan pegadaian dan marginal obligasi serta saham dari pasar modal.

Pemanfaatan pelayanan publik dilakukan melalui sistem harga sebagai cerminan kekuatan hasrat publik terhadap produk atau jasa. Ketika pelayanan dikenai harga yang secara substansi lebih rendah dari biaya atau secara gratis akan menyebabkan berkembangnya beberapa kondisi yang tidak diinginkan. Walaupun pada kenyataannya terdapat beberapa jenis barang ataupun jasa yang diinginkan oleh publik karena sifatnya gratis. Seiring dengan meningkatnya kebutuhan publik akan fasilitas, tidak diikuti dengan ketersediaan dana pemerintah yang memadai menjadikan terbatasnya kesediaan pemerintah untuk membangun fasilitas pelayanan, hal ini menjadikan fasilitas pelayanan tidak dapat dinikmati oleh semua pihak karena sebagian fasilitas pelayanan dibangun bukan oleh pemerintah tetapi oleh pihak lain (misalnya swasta). Keterbatasan dana pemerintah yang tidak dapat memenuhi seluruh fasilitas pelayanan yang dituntut oleh masyarakat, menyebabkan pemerintah secara selektif menetapkan prioritas dalam pengadaan fasilitas pelayanan sehingga tercipta adanya "Spesialisasi". Spesialisasi penggunaan secara luas terhadap barang ataupun jasa meningkat, disamping itu ada kebijakan yang ditempuh oleh pemerintah dengan pemberian "subsidi", dimana pemerintah memberikan sebagian dana bantuan dalam pengadaan fasilitas pelayanan, dan sebagian dana lainnya ditanggung oleh masyarakat secara swadaya, atau ditanggung oleh swasta dengan jalan memberikan kompensasi yang menguntungkan bagi swasta sehingga swasta mau berpartisipasi dalam pengadaan fasilitas pelayanan.

Keterbatasan dana pemerintah disamping berpengaruh terhadap pengadaan fasilitas pelayanan baru juga menghambat kegiatan pemeliharaan fasilitas pelayanan yang telah dibangun. Salah satu usaha yang dapat ditempuh oleh pemerintah adalah pengenaan "Charge" atau pengenaan harga/pungutan terhadap pelayanan, dimana masyarakat yang akan menikmati atau menggunakan fasilitas pelayanan dikenakan pungutan untuk menghasilkan keuntungan. Adanya posisi monopoli yang dimiliki pemerintah dalam pengadaan dan pemeliharaan fasilitas pengenaan pungutan dipandang masih relevan, dengan ketentuan bahwa pungutan dilakukan untuk pengadaan dan pemeliharaan fasilitas pelayanan. Yang perlu mendapatkan perhatian dari pemerintah adalah penetapan

besarnya pungutan, adanya kekuatiran bahwa penetapan pungutan akan menciptakan inefisiensi penggunaan sumberdaya di dalam sektor publik. Pemerintah lokal harus juga menghindari penggunaan pengenaan harga pelayanan ketika pungutan administrasi sangat tinggi, dan diupayakan pengenaan biaya didasarkan pada kemampuan pengguna (konsumen) baik masyarakat maupun pihak swasta.

Bentuk pembiayaan pemerintah lokal pada dasarnya bergantung atas kendala anggaran. Pemerintah lokal berlaku sebagai pihak pembuat keputusan yang mewakili kepentingan masyarakat lokal untuk mendapatkan kondisi yang :

1. Tingginya pengeluaran untuk menjamin kualitas yang baik bagi pemberian pelayanan masyarakat lokal
2. Tingginya sisa pendapatan swasta untuk kepentingan masyarakat
3. Aliran modal yang baik dan lancar bagi pelayanan
4. Hasil yang baik dari akumulasi aset finansial

Dalam proses untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah lokal menghadapi kendala anggaran. Melalui kendala anggaran tersebut, pemerintah mampu untuk menganalisa reaksi keuangan lokal terhadap aktivitas makro ekonomi, termasuk kebijakan dana pemerintah pusat. Aspek penting lainnya dalam pembiayaan pemerintah lokal adalah adanya kelebihan yang ada dan pilihan antara pengurangan pajak dan pembelian yang meningkat dalam waktu lama.

Metode pembiayaan yang digunakan pemerintah lokal seharusnya menerapkan aspek dinamis baik secara teori maupun secara empiris. Pemerintah lokal harus secara sistematis dan hati-hati terhadap indikator makro ekonomi. Analisis secara hati-hati dapat sangat membantu jika sebagian besar indikator makro menekan informasi lokal dan mengabaikan perubahan kualitas tertentu yang sangat relevan untuk keputusan pemerintah lokal, sebagai contoh perubahan di dalam nilai lahan.

Disamping itu pemerintah lokal perlu mengupayakan sumber-sumber pembiayaan baru guna mengatasi keterbatasan anggaran yang dimilikinya. Kerjasama dengan pihak swasta dan masyarakat dapat dilakukan khususnya dalam pengadaan fasilitas pelayanan, dampak dari kerjasama ini adalah :

- Berubahnya fungsi fasilitas pelayanan dan publik ke private, karena pengadaan fasilitas pelayanan melalui kerjasama dengan pihak swasta, dimana pihak swasta diijinkan untuk mengadakan pungutan kepada masyarakat yang akan memakai atau menikmati fasilitas pelayanan;
- Fungsi fasilitas pelayanan tetap (sebagai fasilitas pelayanan publik), tetapi pihak swasta mendapatkan kompensasi dalam wujud lain;
- Berubahnya fungsi fasilitas pelayanan dari publik menjadi “club” dimana hanya anggota dari club yang dapat memanfaatkan atau menikmati fasilitas pelayanan, karena mereka yang mengadakan fasilitas pelayanan, dan masyarakat dapat menggunakan fasilitas pelayanan tersebut dengan menjadi anggota club dengan membayar pungutan, besarnya sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh club;

Partisipasi masyarakat dalam pembiayaan pembangunan maupun pemeliharaan fasilitas pelayanan dapat dilakukan secara swadaya, dan seringkali swadaya yang dilakukan oleh masyarakat akan merubah fungsi fasilitas pelayanan dan publik ke club, hal ini dikarenakan :

- Adanya anggapan dari masyarakat bahwa pemanfaatan fasilitas pelayanan secara umum (publik) akan mempercepat kerusakan, sementara sumber pembiayaan dilakukan secara swadaya dari masyarakat setempat;
- Adanya anggapan bahwa pemerintah lokal kurang perhatian dalam pembangunan maupun pemeliharaan fasilitas pelayanan;

Untuk menghindari kesalahpahaman pengertian tersebut seharusnya pemerintah lokal aktif melakukan sosialisasi kebijakan yang ditempuh pemerintah dalam melaksanakan pembangunan, dimana keterlibatan masyarakat secara aktif sangat dibutuhkan karena keterbatasan dana yang dimiliki pemerintah lokal. Dimana dalam kegiatan sosialisasi tersebut perlu transparansi dari pemerintah lokal dalam mengelola pembangunan, hal tersebut akan menarik simpati masyarakat untuk terlibat aktif dalam pelaksanaan pembangunan termasuk di dalamnya partisipasi dalam pembiayaan pembangunan dan pemeliharaan fasilitas pelayanan.

Pembahasan keuangan sudah barang tentu berkaitan dengan keseimbangan politik. Masalah politik dapat dilihat baik secara vertikal maupun horisontal. Secara vertikal terjadi antara pemerintah pusat dan pemerintah lokal, dimana masalah keuangan antara pusat dan daerah tidak hanya membahas penggunaan uang, tetapi juga mengenai proses pembuatan keputusan. Alokasi sumber-sumber keuangan merupakan simbol dan alat kewenangan, serta hasrat untuk memiliki otonomi keuangan daerah yang merupakan keinginan untuk memperoleh pembagian kewenangan. Secara horisontal terjadi antar pelaku pembangunan di daerah yaitu antara pemerintah lokal, DPRD, swasta, masyarakat dalam memutuskan berbagai kebijakan pembiayaan pembangunan dari program dan proyek yang telah ditetapkan. Ketidakepahamaan mewarnai jalannya penetapan pembiayaan program dan proyek baik antara pemerintah lokal dengan pelaku lainnya seperti DPR, swasta maupun masyarakat. Adanya paradigma partisipasi dalam pembangunan menyebabkan masyarakat menjadi salah satu peran utama (subyek) pembangunan, sehingga masyarakat merasa berhak untuk ikut aktif dalam penetapan pembiayaan program dan proyek pembangunan. Ketidakepahamaan ini seringkali didasarkan adanya *interest*, baik secara pribadi ataupun kelompok tertentu agar kepentingannya terakomodasikan.

Contoh Soal Ujian (Tutup Buku)

1. Berkaitan dengan semakin dituntutnya keterbukaan peran pemerintah sebagai penyedia pelayanan publik dalam proses pembiayaan barang publik, maka partisipasi masyarakat dalam penetapan prioritas sangat diperlukan. Pembangunan daerah yang pada masa sebelumnya lebih bersifat *Top Down* saat ini mengalami pergeseran ke arah *Bottom Up* sehingga strategi pembangunan dalam menetapkan prioritas pembiayaan pembangunan daerah khususnya dalam penetapan pembiayaan program dan proyek pembangunan didasarkan pada kepentingan masyarakat. Berdasarkan gambaran tersebut , maka :

- Apakah yang dimaksud dengan *public goods*, dan bagaimana perbedaan antara *pure public goods* dan *quasi public goods*?
 - Jelaskan fungsi pemerintah dalam penyediaan barang publik?
 - Jelaskan beberapa teori teknik partisipasi dalam penetapan prioritas pembiayaan barang publik?
2. Mekanisme pembiayaan partisipatif meliputi usulan program/proyek, penetapan program/proyek yang diprioritaskan, serta pengelolaan dana/anggaran. Berdasarkan tahapan-tahapan tersebut maka jelaskan bagaimana :
- a. Mekanisme usulan program/proyek disusun?
 - b. Mekanisme penetapan prioritas program/proyek?
 - c. Mekanisme pengelolaan dana/anggaran?

KEPUSTAKAAN

1. Richard W Lindholm & Hartojo Wignjowijoto, 1986, *Financing and Managing State and Local Government*, UI Press
2. Roy W. Bahl & Johannes F Linn, 1992, *Urban Public Finance in Developing Countries*, Oxford University Press
3. Guritno Mangkoesubroto, 1999, *Ekonomi Publik*, UGM Press
4. Davey, K.J. (1988) *Pembiayaan Pemerintahan Daerah*, UI Press