

Kebijakan Akan Penentuan Tarif Perusahaan Publik

(Sebuah Tinjauan Teoritis dan Telaah Pustaka)

6

Oleh : Johanna Maria Kodoatie

Tujuan utama penulisan paper ini adalah: (1) memberikan gambaran tentang peranan pemerintah dalam pengadaan barang publik yang efisien sebagai implementasi dari fungsi alokasi dan distribusi yang dicerminkan dari kebijakan pemerintah di bidang pembiayaan pengadaan barang publik; (2) memberikan penjelasan tentang latar belakang pemikiran teoritis terbentuknya harga/tarif perusahaan publik menurut perspektif ekonomi publik; (3) memberikan gambaran betapa kompleks dan sulitnya menentukan struktur tarif sektor publik yang rasional. Secara teori, dalam upayanya menutup defisit perusahaan publik yang bekerja pada 'decreasing cost', pengenaan pungutan yang berupa tarif pada konsumen sektor publik merupakan kebijakan pemerintah yang paling mendekati ideal dan adil dibandingkan kebijakan perpajakan. Dengan mengenakan tarif, seseorang dapat dikecualikan untuk tidak menikmati barang publik, jika tidak membayarnya. Permasalahannya, jumlah tarif menjadi sangat tinggi, jika seluruh biaya produksi ditutup dari tarif tersebut. Untuk mengantisipasi masalah tersebut, hasil studi ini mengusulkan bahwa penentuan tarif yang rasional dari sektor publik perlu mempertimbangkan: (1) kebijakan harga 'marginal cost pricing', yaitu harga per unit barang sama dengan biaya per unitnya yang memenuhi kondisi $P=AC=AR$; (2) adanya diskriminasi harga yang berkaitan dengan pengenaan harga yang berbeda berdasarkan konsumsi, tipe konsumen dan penggunaannya; (3) kebijakan harga 'peak load' dalam mengantisipasi penggunaan kapasitas produksi yang optimum; (4) upaya minimalisasi excess burden; (5) adanya penerimaan yang memadai untuk menutup biaya pengadaan, biaya operasi dan biaya ekspansi; (6) penghapusan subsidi kepada perusahaan publik dan kebijakan subsidi langsung diarahkan pada target grup yang jelas dan masuk dalam budget pemerintah; (7) adanya kepastian hukum yang jelas mengenai struktur tarif, klasifikasi konsumen, penggunaan dan denda yang didiseminasikan; (8) penghapusan dana lain-lain yang tidak perlu dan efisiensi dalam hal tertib administrasi; (9) adanya potongan harga yang memberi insentif konsumen dalam memanfaatkan jasa pelayanan publik secara optimal.

I. Pendahuluan

TIDAK dapat dipungkiri, bahwa mendiskusikan Kebijakan Penentuan Tarif Perusahaan Publik tidak terlepas dari pembahasan hakekat dari barang publik itu sendiri sebagai output dari perusahaan publik serta perlunya membahas barang privat yang diproduksi oleh perusahaan negara. Penyediaan barang publik dan swasta oleh pemerintah ini membawa konsekuensi perlunya pembahasan tentang pembiayaannya termasuk di dalamnya penentuan harga/tarif sebagai cerminan nilai yang diberikan konsumen akan barang dan jasa tersebut.

Menurut Herber (1971) disebutkan bahwa di antara barang privat dan publik terdapat 2 jenis barang kuasi, yaitu:

1. *barang kuasi privat ialah barang ekonomi yang kemanfaatannya dapat dibagi-bagi, berdasarkan aplikasi prinsip pengecualian (exclusion principle) dan atau biaya produksi marginalnya tidak mendekati nol.*
2. *barang kuasi publik adalah barang ekonomi yang dikonsumsi secara bersama-sama (joint consumption) oleh sejumlah kelompok besar masyarakat dan atau biaya produksi marginalnya mendekati nol.*

Kedua jenis barang ini akan selalu mewarnai pembahasan selanjutnya yang memungkinkan adanya barang kuasi privat yang diproduksi oleh perusahaan negara dan adanya barang kuasi publik yang pemanfaatannya perlu pengorbanan dan tidak gratis.

Peran serta pemerintah dikehendaki lebih luas karena adanya eksternalitas (timbulnya kegiatan akibat dari kegiatan lain yang tidak dipertimbangkan dalam mekanisme harga), pasar yang imperfect (monopoli), dan adanya barang publik, yang merupakan bukti kegagalan mekanisme

pasar (persaingan sempurna) dalam memenuhi kebutuhan masyarakat.

Barang publik yang mempunyai karakteristik: *non exclusion* dan *non rivalry* menyebabkan seseorang tidak dapat dikecualikan untuk tidak mengkonsumsi barang publik tersebut, sekali barang publik itu tersedia, serta konsumsi tersebut, tidak akan mengurangi konsumsi barang yang sama untuk orang lain. Contoh barang publik ini antara lain: jalan raya, pertahanan keamanan dan kelistrikan. Sekali jalan raya telah dibangun, semua orang dapat melalui jalan raya tanpa kecuali, meskipun mereka tidak menanggung biaya pengadaannya sekalipun.

Disadari sepenuhnya bahwa penyediaan barang dan jasa bagi kemakmuran masyarakat tidak mungkin disediakan oleh swasta seluruhnya, apalagi jika barang dan jasa tersebut memenuhi hajat hidup orang banyak yang terdiri dari berbagai kelas/segmen, perlu dana yang tidak sedikit serta beresiko tinggi. Artinya pemerintah perlu tanggap akan kebutuhan masyarakat yang tidak mampu disediakan oleh swasta. Sebaliknya, pemerintah pun memberikan kesempatan kepada swasta untuk berpartisipasi dalam pengadaan barang publik yang kuasi tersebut. Swasta mau berpartisipasi asalkan usaha tersebut menguntungkan. Pengadaan barang kuasi publik yang menjanjikan keuntungan bagi swasta antara lain: pendidikan, kesehatan, dan penyediaan fasilitas tilpun.

Namun demikian, terdapat jenis-jenis usaha tertentu yang pengadaannya perlu dilakukan secara monopoli, dan perlu dilakukan oleh pemerintah. Hal ini tidak dapat dihindari mengingat barang ini merupakan konsumsi kebutuhan

dasar masyarakat banyak, dan usaha ini mempunyai karakteristik biaya rata-ratanya selalu menurun dengan semakin banyaknya barang dan jasa yang dihasilkannya (*decreasing cost activities*). Perusahaan akan berusaha menghasilkan output sebanyak-banyaknya agar mencapai keuntungan maksimal, yaitu pada saat biaya rata-ratanya sudah menaik. Jadi jika kegiatan ini dilakukan oleh banyak perusahaan, maka mereka tidak memperoleh keuntungan maksimal. Untuk memperolehnya mereka dituntut untuk menghasilkan produk sebanyak mungkin dengan harga yang rendah (terjangkau masyarakat) sementara pasarnya terbatas. Perusahaan yang demikian dinamakan perusahaan yang mempunyai hak monopoli secara alamiah. Pada jenis industri ini, persaingan tajam antar pengusaha akan menyebabkan hanya satu perusahaan saja yang mampu bekerja efisien yang dapat survive (bertahan), sedangkan yang bekerja tidak efisien harus keluar dari industri tersebut. Dengan perkataan lain, industri monopoli alamiah ini menghendaki hanya ada satu perusahaan yang mempunyai hak monopoli untuk mengusahakan barang tersebut agar dapat menyediakan jumlah barang yang banyak dengan harga yang terjangkau. Dengan perkataan lain, pemerintah sebagai pemegang monopoli tunggal, mengusahakan pengadaan barang dan jasa publik sedemikian rupa sehingga tidak menimbulkan kerugian sosial (*social loss*) dari masyarakat yang membutuhkannya. Kerugian sosial ini dapat terjadi jika swasta yang menyediakannya, di mana harga yang terjadi menjadi terlalu tinggi dan jumlah

barang yang diproduksi menjadi terlalu sedikit. Padahal usaha ini dikehendaki oleh rakyat dalam jumlah banyak dengan harga yang murah. Usaha-usaha ini misalnya usaha penyediaan listrik, air minum, gas dan tilpun.

Suparmoko (1994) menyebutkan bahwa tingkat harga dapat digunakan untuk memperbaiki alokasi sumber-sumber ekonomi sektor pemerintah. Artinya, harga dapat merupakan suatu tanda tingginya nilai yang diberikan konsumen terhadap barang-barang dan jasa yang dihasilkan oleh pemerintah dan sekaligus juga merupakan tanda dari berapa tingginya biaya untuk menghasilkan barang-barang dan jasa tersebut bagi perekonomian. Semakin tinggi harga semakin tinggi pula nilai



JOHANIJA M KODOATIE
Dosen FE Undip, Lulus S1
FE undip tahun 1989,
Graduate Diploma Eco-
nomic, 1995 dari Monash
Univ. Australia. Master of
Economics, 1996 dari
Monash Univ. Australia.

yang diberikan konsumen (nilai kesukaan) terhadap barang publik dan sekaligus semakin tinggi pula beban biaya yang harus ditanggung oleh pemerintah untuk memproduksikannya. Dengan perkataan lain, idealnya, harga suatu barang publik tidak hanya merupakan pencerminan dari nilai kesukaan konsumen akan barang publik tersebut tetapi sekaligus refleksi dari biaya produksi per unit barang publik yang tersedia. Permasalahannya adalah karakteristik barang publik yang *non exclusion* dan *non rivalry* memberikan

insentif konsumen untuk menjadi free rider dalam menikmati barang publik tersebut. Artinya, seseorang cenderung ingin menikmati barang publik secara gratis, karena sekali barang tersebut tersedia, ia tidak mungkin dapat dikecualikan untuk mengkonsumsinya. Konsekuensinya mereka enggan mengemukakan nilai kesukaannya terhadap barang publik tersebut. Jadi tidaklah mengherankan, jika barang tersebut jarang sekali disediakan oleh swasta atau disediakan secara individual, karena mereka tidak mau merugi sebagai akibat adanya tindakan free rider tersebut. Di sini, kebijakan pemerintah dibutuhkan dalam rangka penentuan harga/tarif barang publik yang rasional dan adil, yaitu yang dapat menutup defisit pembiayaannya (deficit financing gap) sekaligus dapat terjangkau oleh seluruh lapisan masyarakat (affordable).

Ada 4 tujuan utama penulisan paper ini adalah: (1) memberikan gambaran tentang peranan pemerintah dalam pengadaan barang publik yang efisien sebagai implementasi dari fungsi alokasi dan distribusi yang dicerminkan dari kebijakan pemerintah di bidang pembiayaan pengadaan barang publik, yang berbeda dengan penyediaan barang privat; (2) memberikan penjelasan tentang latar belakang pemikiran teoritis terbentuknya harga/tarif perusahaan publik menurut perspektif ekonomi publik; (3) mengetengahkan berbagai hasil studi tentang penentuan tarif listrik di Indonesia sejak tahun 1971 sampai dengan sekarang, sebagai contoh kasus penentuan tarif perusahaan publik yang bersifat kuasi; (4) memberikan gambaran kepada audience betapa kompleks dan sulitnya menentukan struktur tarif/harga sektor publik yang rasional.

Paper ini dibagi menjadi 4 sub-bab. Pembahasan tentang kebijakan yang dilakukan pemerintah guna menutup defisit dari pengadaan barang publik dan diskusi tentang penentuan harga/nya akan dijabarkan pada sub-bab II. Sub-bab III mendiskusikan tentang berbagai studi tentang harga/tarif listrik di Indonesia (salah satu contoh perusahaan publik) beserta rekomendasinya. Sub-bab IV berisi Penutup.

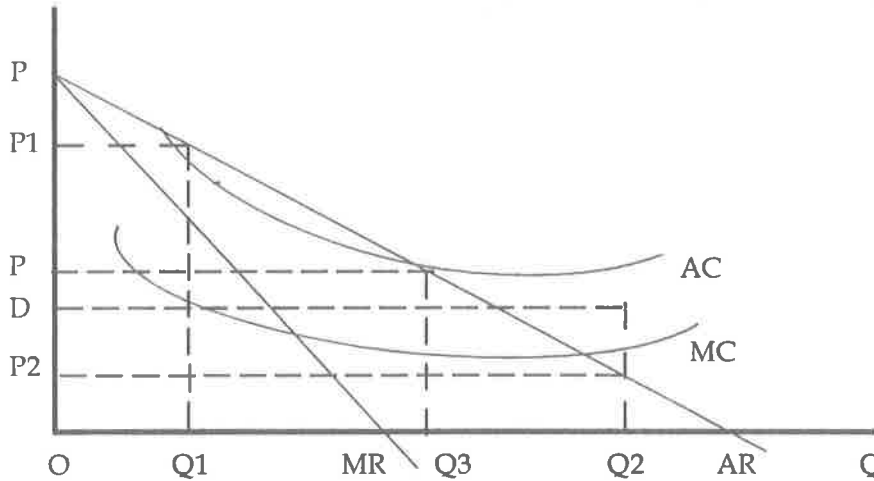
II. Kebijakan Pemerintah dalam Upaya Menutup Defisit dalam Pengadaan Barang Publik dan Penentuan Harga/Tarif nya

Kebijakan pemerintah dalam upaya menutup defisit dalam pengadaan barang publik dicerminkan dari kebijakan perpajakannya maupun kebijakan penentuan tarif/harga/ pungutan dan biaya layanan publik yang diberlakukannya serta peraturan yang mendasarinya.

Seperti yang telah disebutkan di muka, bahwa penentuan harga atas penyediaan barang publik oleh industri yang mempunyai struktur biaya rata-ratanya selalu menurun dengan bertambahnya barang dan jasa yang dihasilkan, tidak dapat dilaksanakan melalui mekanisme pasar. Sebaliknya, jika mekanisme pasar diperkenankan membentuk harga, maka harga yang terjadi menjadi sangat tinggi dan jumlah barang yang diproduksi sangat sedikit. Ilustrasi perusahaan yang demikian dapat dijelaskan melalui diagram di bawah ini.

Diagram 2.1 mengilustrasikan bahwa jika perusahaan memproduksi untuk memperoleh keuntungan maksimal, dengan syarat $MC = MR$, maka ia akan memproduksi hanya pada OQ_1 dengan harga OP_1 . Di sisi lain, tingkat

Diagram 2.1
Perusahaan 'Monopoli Alamiah - Negara (Decreasing Cost Industry)



produksi yang efisien hanya terjadi bila harga yang dibayarkan oleh konsumen adalah sebesar $OP_2 = MC = AR$. Konsekuensinya jumlah barang yang diminta (OQ_2) jauh lebih besar dari yang disediakan (OQ_1). Dengan demikian, gap sebesar Q_1Q_2 tidak dapat disediakan oleh perusahaan tersebut. Tak pelak lagi, amat jarang perusahaan swasta yang bersedia mengusahakannya kecuali pemerintah. Dalam upaya ini pemerintah menetapkan 2 alternatif produksi:

1. berproduksi pada OQ_3 , yaitu pada $OP_3 = AC = AR$, pemerintah tidak rugi dan tidak untung ($TR = TC$) tetapi OQ_3 bukan merupakan output yang efisien.
2. berproduksi pada OQ_2 , yaitu pada $OP_2 = MC = AR$ (produksi yang efisien, tetapi pemerintah rugi atau defisit sebesar $OQ_2 \times DP_2$).

Jika pemerintah memilih alternatif yang ke 2 maka terdapat 5 cara untuk menutup defisit tersebut, yaitu:

1. pajak khusus atau *earmarked taxes* (= *trust fund*)
2. pungutan atau tarif (*user price = user*

- charge*)
3. biaya layanan publik (*administrative revenues*)
4. diskriminasi harga (*Price discrimination*)
5. peraturan (*regulation*)

Ke lima sistem di atas diterangkan secara mendalam dan terpisah berikut keunggulan dan kelemahannya oleh Guritno (1993) dan Herber (1971).

Herber (1971) membahas sistem pendanaan barang kuasi publik dengan mengusulkan pengenaan pajak khusus, pungutan (*user price*), dan biaya layanan publik (*administrative revenues*). Sedangkan Guritno (1993) membahas pengenaan pajak lump sum yang tidak distorsi, pungutan yang didasari adanya diskriminasi harga termasuk kebijakan harga *peak-load*, teori ke dua terbaik (*the second best theory*) dan peraturan.

Earmarked taxes. Salah satu upaya pemerintah untuk menutup defisit adalah pengenaan pajak khusus (*earmarked taxes*) pada produksi dan penjualan suatu barang ekonomi. Contoh dari pajak ini

adalah trust fund. Pengenaan pajak ini lebih dikaitkan dengan pengeluaran konsumtif dan pengeluaran produktif yang berdasarkan prinsip manfaat dari pajak, pembayaran pajak ini sangat berarti bagi pengadaan barang publik secara langsung yang dapat ditunjuk, yang berbeda dengan penerimaan pajak pada umumnya. Penerimaan dari pajak atas bahan bakar dimanfaatkan sepenuhnya sebagai trust fund (sumber dana yang dapat dipertanggung jawabkan) yang digunakan khusus untuk membantu pembiayaan pembangunan jalan raya. Amerika Serikat merupakan negara yang mengimplementasikan sistem ini.

Sementara itu, Guritno (1993) berpendapat bahwa pengenaan pajak pendapatan, meskipun dari sudut prinsip ability to pay, pajak ini adil, namun pengenaan pajak ini dapat menyebabkan distorsi perilaku konsumen yang pada gilirannya menyebabkan tidak efisiensinya perekonomian secara keseluruhan. Sebaliknya jika pajak lump-sum dikenakan, yaitu pajak yang dikenakan dalam jumlah yang sama pada setiap orang, secara prinsip tidak melanggar asas efisiensi, namun melanggar prinsip keadilan vertikal, yaitu orang dalam situasi yang berbeda dikenai pajak yang berbeda.

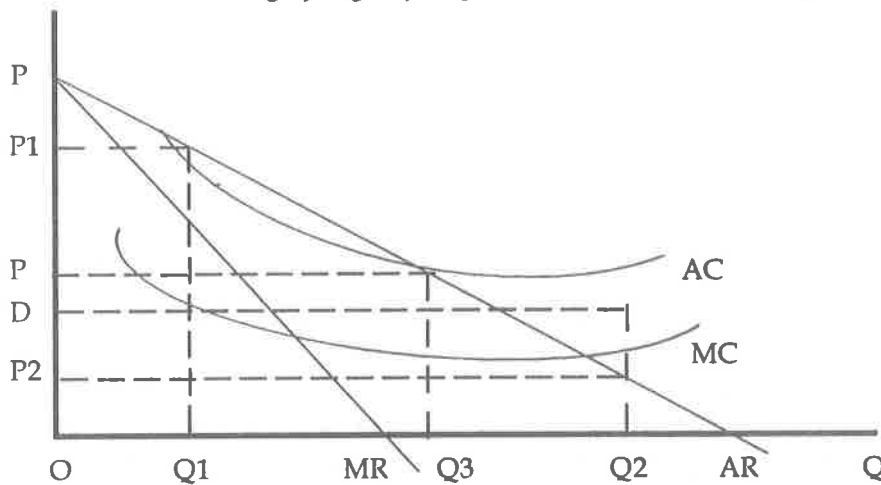
Terlepas dari argumen di atas, menutup defisit dengan pengenaan pajak adalah tidak adil dan cenderung tidak efisien serta kadang-kadang kurang tepat mengingat si pembayar pajak belum tentu menikmati barang publik yang tersedia dan pengenaannya tidak berdampak apa-apa. Misalnya, si pembayar pajak tidak pernah naik kereta api atau pengenaan pajak jalan untuk arus jalan raya yang belum optimal penggunaannya juga

merupakan tindakan yang tidak rasional. Sehingga lebih tepat bila pengguna jalan dikenai pungutan guna pemeliharaan jalan.

User prices. Pungutan (user prices) yang dikenakan merupakan analog dari harga pasar suatu barang publik. Artinya, untuk menikmati barang publik seseorang yang tidak membayar pungutan dapat dikecualikan untuk memanfaatkannya. Di samping itu, pungutan ini mencerminkan tingkat permintaan barang publik yang diinginkan termasuk kebutuhan kapasitas jangka panjang. Penyelenggaraan pendidikan perguruan tinggi, penyediaan listrik, air minum dan fasilitas tilpun serta jasa kereta api merupakan contoh yang representatif bagi penyelenggaraan barang kuasi publik yang sebagian dibiayai oleh pungutan. Pungutan sengaja didesign seperti earmarked taxes untuk meningkatkan penyediaan barang publik yang memberikan eksternalitas positif dan sebaliknya menurunkan penyediaannya yang memberikan eksternalitas negatif.

Pungutan dirasakan adil mengingat beban biaya pengadaan barang publik ditanggung oleh orang yang menikmati jasa tersebut. Permasalahannya, jumlah pungutan menjadi sangat tinggi, jika seluruh biaya produksi ditutup dari pungutan tersebut. Akibatnya, pungutan menjadi lebih tinggi dari pada harga yang mampu dibayar oleh konsumen ($P=MC=AR$). Untuk mengantisipasi masalah tersebut pemerintah memberlakukan kebijakan harga, yaitu harga per unit barang sama dengan biaya per unitnya di mana memenuhi kondisi $P=AC=AR$ dan

Diagram 2.2
Diskriminasi Harga yang terjadi pada perusahaan decreasing cost.



pemerintah tidak untung dan tidak rugi. Hanya saja sistem harga/pungutan yang terbentuk terdiri atas:

1. tiap konsumen harus membayar pungutan atas tiap unit barang yang dikonsumsi
2. tiap konsumen harus membayar pungutan tambahan dalam jumlah yang sama. Pungutan tambahan ini memberikan efek substitusi yang mempengaruhi pilihan konsumen untuk menjadi pelanggan atau tidak. Di sisi pemerintah, dengan semakin banyaknya pelanggan, inefisiensi sebagai akibat perbedaan antara pungutan dan harga yang mampu dibayar konsumen dapat tereliminasi.

Diskriminasi harga. Kebijakan pemerintah yang mengenakan harga yang berbeda bagi jumlah barang kuasi publik yang berbeda merupakan alternatif kebijakan harga yang seragam (uniform). Diskriminasi harga ini disebabkan antara lain adanya perbedaan konsumsi, kelas yang berbeda dan saat pemanfaatan yang berbeda.

Berdasarkan diagram 2.2 diketahui

bahwa minimal terdapat empat kondisi yang berlaku pada perusahaan tersebut:

1. Jika perekonomian menghendaki efisiensi optimal ($P=MC=AR$), masyarakat membeli barang pada OQ_2 dengan harga OP_2 .
2. Jika keuntungan maksimal menjadi tujuan perusahaan negara, maka pada harga yang lebih tinggi (OP_1) dan masyarakat mengkonsumsi barang sebesar OQ_1 ($P=MC=MR$).
3. Jika perusahaan negara menetapkan harga sebesar biaya rata-ratanya ($P=AC$), maka konsumen dapat mengkonsumsi lebih banyak yaitu sebesar OQ_3 dengan harga sebesar OP_3 .
4. Jika untuk jumlah barang sebesar OQ_1 , konsumen sebenarnya bersedia membayar sebesar OP_1 , namun perusahaan mengenakan harga lebih rendah yaitu hanya sebesar $P=AC=OP_3$, maka surplus konsumen yang terjadi adalah PAP_3 .
5. Jika perusahaan dapat melakukan diskriminasi sempurna maka perusahaan akan memperoleh keuntungan yang

diperoleh dari adanya perbedaan pendapatan dan selera konsumen yang pada gilirannya mengakibatkan perbedaan kurva permintaan yang berbeda serta selanjutnya membawa konsekuensi pada perbedaan harga pula. Meskipun demikian, diskriminasi sempurna ini tidak mungkin dilakukan sebab tindakan tersebut membutuhkan biaya yang besar. Akibatnya diskriminasi tidak sempurna sebagai the second best solution, dengan syarat: (1) konsumen tidak saling berhubungan; (2) elastisitas permintaan berbeda untuk konsumen yang berbeda.

Kebijakan diskriminasi harga banyak diterapkan pada perusahaan air minum, perusahaan listrik dan tilpun yang mengenakan tarif berbeda berdasarkan jenis kelompok konsumen, jenis penggunaan dan waktu pemanfaatannya. Namun demikian perlu diperhatikan bahwa kebijakan diskriminasi harga perlu diupayakan sedemikian sehingga excess burden yang harus ditanggung masyarakat seminimal mungkin.

Khusus untuk perusahaan public utilities yang menghasilkan dua jenis barang atau lebih, misalnya perusahaan penyediaan air yang memproduksi air minum (DM) dan air untuk industri batik (DB). Guna menutup defisit pemerintah mengenakan harga lebih tinggi pada barang yang permintaannya bersifat inelastis dan mengenakan harga yang relatif rendah untuk barang yang permintaannya bersifat elastis. Semakin elastis permintaan suatu barang akan semakin kecil pula pengurangan surplus konsumennya, sehingga pada gilirannya semakin kecil pula kerugian yang diderita oleh masyarakat. Penjelasan lebih mendalam dapat dilihat pada ilustrasi diagram di bawah ini. Dari diagram 2.3

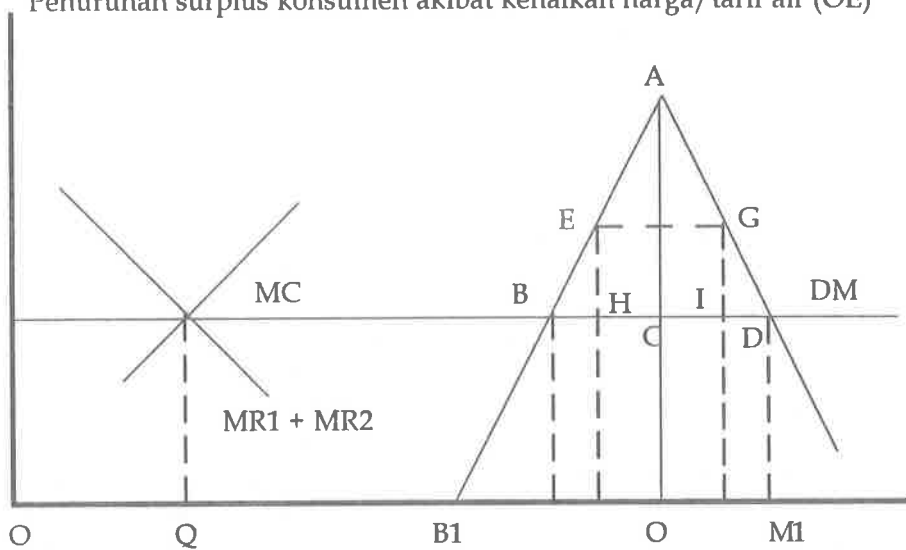
diketahui bahwa permintaan air minum (DM) lebih elastis dari pada permintaan air untuk industri batik. Jika harga/tarif air diberlakukan sama untuk kedua konsumen yaitu sebesar OC, maka surplus konsumen air untuk industri batik (ABC) lebih kecil dari pada surplus konsumen air minum (ACD). Sementara itu jika harga air ditingkatkan menjadi OE, maka terdapat pengurangan surplus konsumen air untuk industri batik sebesar BCFE dan pengurangan surplus konsumen sebesar CEGD dan air yang terjual pada setiap pasar masing-masing sebesar OB1 dan OM1, atau jumlah air yang terjual sebesar $OQ = OB1 + OM1$.

Kebijakan Harga Peak-Load. Kebijakan ini diberlakukan guna menghadapi kurva permintaan yang berbeda pada periode yang berbeda, sehingga perusahaan seharusnya menetapkan tarif yang berbeda.

Untuk mendapatkan gambaran yang jelas tentang mekanisme kebijakan harga peak-load tersebut, dapat dilihat pada diagram 2.4 di bawah ini.

Dari diagram 2.4 diketahui bahwa dalam kasus perusahaan listrik, perusahaan ini menghadapi permintaan listrik yang berbeda untuk siang (periode off-peak) dan malam hari (periode peak). Perlu diketahui bahwa masing-masing periode berlangsung selama 12 jam. W_s adalah proporsi waktu siang hari = 12/24 jam dan D_s adalah kurva permintaan akan listrik pada waktu siang hari dan W_m adalah proporsi waktu malam hari = 12/24 jam dan D_m adalah kurva permintaan akan listrik pada malam hari. Diasumsikan permintaan listrik pada tiap periode tidak dipengaruhi oleh harga listrik pada periode yang lain. Perlu diketahui bahwa permintaan pada malam hari menyebabkan kapasitas

Diagram 2.3
Penurunan surplus konsumen akibat kenaikan harga/tarif air (OE)



mesin digunakan sepenuhnya, sehingga harga yang dibayar oleh konsumen sebesar FQ_1 per unit output. Karena pada siang hari permintaan akan listrik lebih sedikit daripada malam hari, maka tidak seluruh kapasitas mesin digunakan sepenuhnya. Akibatnya, konsumen hanya perlu membayar sebesar OB untuk OQ_2 output. Maka kapasitas optimum pada keadaan permintaan yang berbeda dalam satu hari di mana menyamakan antara MC dengan MR nya. Total Keuntungan konsumen (TR) dari kapasitas mesin sebesar OQ_1 unit per hari adalah $W_m(OCFQ_1)$ dan $W_s(ODEQ_2)$ untuk kapasitas mesin sebesar OQ_2 unit per hari. Oleh sebab itu keuntungan marginal (MR) untuk OQ_1 adalah sebesar $W_m FQ_1 = W_m \cdot OP_1$. Sedangkan Biaya Marginal pada OQ_1 adalah $W_m \cdot B + c$ (c = biaya konstan per unit kapasitas) dan B untuk biaya marginal ($SRMC$) pada OQ_2 .

Maka pada tingkat penggunaan kapasitas mesin yang optimum (pada

malam hari):

$$MC = MR \quad (W_m \cdot OP_1 = W_m \cdot B + c)$$

$$OP_1 = B + c / W_m$$

Dari penjelasan di atas dapat diperoleh kesimpulan bahwa terdapat tiga alternatif kebijakan harga Peak-Load, yaitu:

1. Pada siang hari (off-peak) harga yang terjadi sama dengan biaya marginal jangka pendeknya, $OP_2 = SRMC = B$.
2. Pada malam hari (peak) harga yang terjadi lebih tinggi dari pada $LRMC$ ($OP_1 = B + c / W_m$ (kapasitas mesin optimum) $> B + c / LRMC$), karena $W_m = + < 1$
3. Pada penggunaan kapasitas mesin optimum, $TR = TC$, konsumen pada periode peak (malam hari) menanggung seluruh biaya kapasitas, yaitu sebesar c .

Kebijakan ini umumnya diterapkan pada perusahaan listrik, tilpun dan penerbangan. Misalnya perusahaan penerbangan akan memberi potongan

harga bagi jadwal penerbangan yang kurang disukai orang (termasuk adanya pertimbangan musim liburan dan tidak), sedangkan ia memberlakukan harga penuh (full price) untuk jadwal penerbangan sibuk (peak). Hal yang sama dilakukan oleh perusahaan tilpun, perusahaan akan memberi potongan harga pada penggunaan tilpun pada jam yang tidak disenangi orang (antara jam 24.00 s/d jam 5 pagi) dan memberikan harga penuh bahkan lebih (harga dapat mencapai 125%) untuk pembicaraan tilpun pada jam sibuk.

Peraturan. Penetapan harga berdasarkan peraturan, yaitu harga yang dipungut mampu menutup seluruh biaya produksi termasuk biaya modal. Perlu diperhatikan bahwa pemerintah perlu menetapkan secara tegas komponen biaya produksi. Jika tidak, ada kemungkinan munculnya biaya tak penting yang dimunculkan guna memberi alasan adanya kenaikan harga.

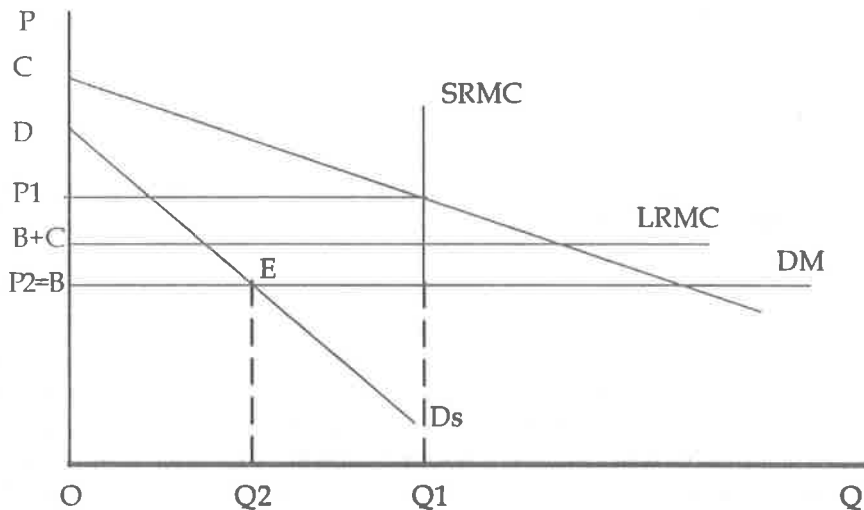
Theory of Second Best. Teori ini digunakan oleh pemerintah untuk mengoreksi perekonomian yang berjalan tidak efisien. Jika di dalam perekonomian terdapat industri yang tidak efisien, yaitu tidak menentukan harga berdasarkan biaya marjinalnya) maka pemerintah harus memaksimalkan kemakmuran masyarakat melalui penetapan harga pada perusahaan-perusahaan negara untuk mencapai penggunaan sumber daya ekonomi yang optimal. Penetapan kebijakan ini didasari pertimbangan jenis-jenis barang yang diproduksi oleh industri yang bekerja tidak efisien, apakah barang tersebut barang substitusi atau komplementer terhadap barang yang dihasilkan perusahaan negara. Kadang-kadang perusahaan negara perlu bekerja

tidak efisien guna mengoreksi inefisiensi perekonomian secara keseluruhan.

Diakui bahwa konflik atau trade off antara tujuan distribusi dan efisiensi (alokasi) tidak dapat dihindari dalam penetapan kebijakan tarif perusahaan publik. Di satu sisi, pemerintah menghendaki alokasi sumber daya ekonomi secara efisien dalam pengadaan barang publik. Namun di sisi lain, jika efisiensi ditekankan, maka akan mengabaikan tujuan distribusi, di mana sebagian masyarakat tidak terlayani. Sehingga tidaklah mengherankan jika penentuan harga perusahaan publik tidak terlepas dari keputusan politik pemerintah yang bertujuan mensinkronkan tujuan yang hendak dicapai. Jadi harga yang ditetapkan oleh pemerintah selalu didukung kepastian hukumnya dengan berbagai peraturan yang mengikatnya misalnya tarif air minum Semarang berlandaskan Keputusan Walikota KDH Dati II Semarang no. 690/759/tahun 1997 yang disahkan oleh Gubernur KDH Dati I Jawa Tengah dengan SK no. 188.4/559/1997. Tarif air minum yang terjadi berbedabeda berdasarkan 9 golongan besar konsumen air. Sedangkan penentuan tarif listrik baru ditentukan berdasarkan Kepres RI No. 70 tahun 1998. Tarif listrik yang ada terbagi menurut 5 golongan besar konsumen pengguna listrik dan pemanfaatannya pun terbagi atas 2 periode yaitu : off-peak load (luar waktu beban puncak) dan peak load (waktu beban puncak, di mana untuk masing-masing kategori waktu bebannya berbeda-beda).

Administrative revenues. Penentuan harga barang publik berdasarkan biaya layanan publik (ad-

Diagram 2.4
Kebijakan Harga Peak-Load & Off-Peak Load
untuk perusahaan listrik



Q_2 administrative revenues) yang mencerminkan besarnya jasa pelayanan administratif pemerintah yang telah diberikan. Contoh dari biaya administratif ini adalah pemberian lisensi dan perijinan, pengenaan fees, dan pengenaan denda.

Perlu diketahui bahwa pungutan (user price) lebih riil dalam mengimplementasikan prinsip pengecualian atas pemanfaatan barang publik dari pada pengenaan pajak khusus. Misalnya, pembeli potensial tidak akan dapat memanfaatkan barang ekonomi (publik) jika tidak membayar pungutan yang dikenakan. Sementara itu, pada kondisi tertentu, seseorang telah membayar dan memperoleh barang publik tersebut tetapi tidak secara otomatis menanggung beban pajak, karena kondisi pasar yang memaksakan si penjual menanggung seluruh beban pajaknya (adanya kemungkinan penggeseran beban pajak).

Sementara itu dalam kasus biaya layanan publik secara administrasi, prinsip pengecualian dapat diterapkan lebih ketat dalam konteks bahwa pembeli potensial dapat dikecualikan untuk pemanfaatan barang dan jasa pemerintah jika ia tidak membayar biaya administrasi. Namun demikian, untuk penerapan prinsip hubungan timbal balik biaya dan manfaat, sistem biaya layanan publik menjadi kurang jelas dibandingkan sistem user price maupun trust fund (=earmarked taxes).

III. Telaah Berbagai Studi tentang Harga/Tarif Listrik di Indonesia

Pengadaan listrik merupakan salah satu contoh barang kuasi publik yang dikelola oleh perusahaan negara, PT. Perusahaan Listrik Negara (PLN), di mana perusahaan ini secara alamiah memegang monopoli tunggal, bagi pengadaannya (meskipun selanjutnya swasta diberi kesempatan sebagai coun-

terpart dalam pengadaannya). Karena pada hakekatnya perusahaan yang memegang monopoli secara alamiah, memproduksi dalam jumlah besar guna mencukupi kebutuhan konsumen yang sangat banyak serta berasal dari berbagai kelas. Secara ekonomis, usaha yang demikian pasti akan merugi, mengingat pendapatan dari hasil penjualan listrik murah tidak mungkin dapat menutup biaya produksi totalnya. Sehingga tak pelak lagi bahwa subsidi pemerintah sangat diharapkan untuk menutup defisit ini.

Sebagai barang kuasi publik yang mampu mengecualikan seseorang untuk tidak mengkonsumsi jika ia tidak secara sukarela membayarnya untuk jasa tersebut, maka tidak begitu sulit perusahaan ini menentukan tarif / harga sama dengan MC (Marginal Cost) nya. Hanya saja permasalahannya, dengan masuknya pertimbangan distribusi ke dalam pertimbangan efisiensi alokasi sumber daya ekonomi, penentuan tarif listrik di Indonesia apakah masih cukup rasional?

Berbagai studi tentang harga/tarif listrik di Indonesia telah banyak dilakukan sejak tahun 1970an, antara lain: Mc Cawley (1970), Munasinghe and Warford (1982), Farid Wijaya Mansoer (1984), Amarullah (1986), Sudja (1993) dan Lorenzo Kristov (1995).

Dari studi dari Mc Cawley (1970) dapat disimpulkan bahwa pemerintah menentukan kebijakan tarif listrik yang jauh dari cerminan biaya produksinya. Pertimbangan politik, ekonomi dan sosial lebih penting dari pada pertimbangan kemampuan finansialnya. Konsep pemerintah akan kebijakan tarif listrik lebih didasarkan pada adanya hak masyarakat atas tersedianya kebutuhan

dasar termasuk di dalamnya kebutuhan listrik. Konsekuensi konsep tersebut, subsidi pemerintah diperlukan baik secara eksplisit maupun tersembunyi, guna memenuhi kebutuhan listrik dengan tarif rendah. Di samping itu, tidak adanya kewajiban PLN untuk membayar biaya modal normal seperti pembayaran bunga maupun depresiasi. Dari Studi Cawley pula diketahui bahwa pendapatan PLN jauh lebih kecil dibandingkan biaya operasinya. Bahwa biaya rata-rata KWH listrik yang terjual adalah sekitar 80-140% lebih tinggi dari pada tarif harga yang diterimanya. Konsekuensinya, untuk menekan biaya yang diperoleh dari subsidi, PLN terpaksa mengurangi pengeluaran untuk pemeliharaan dan upah pegawai yang selanjutnya mengakibatkan penurunan produktivitas peralatan dan kepuasan pegawai. Menurut Cawley, biaya tinggi pengadaan listrik dipersepsikan sebagai tingginya biaya modal awal, tidak efisiennya penggunaan modal serta besarnya kerugian (electricity loss). Secara umum, studi Mc Cawley menyimpulkan bahwa subsidi pemerintah terhadap kelistrikan adalah regresif, yaitu meskipun tujuan distribusi sudah dipertimbangkan, namun manfaat lebih dirasakan oleh konsumen yang lebih mampu dari pada kelompok miskin. Hal ini diperkuat oleh studi dari Hagler dan Bailly (1990), bahwa hanya sekitar 1/20 dari subsidi tarif listrik diterima oleh kelompok miskin, sedangkan sisanya memberikan insentif untuk mengkonsumsi listrik di atas batas optimumnya. Mc Cawley (1970) juga mencatat bahwa subsidi tarif listrik bias tidak hanya terhadap penduduk kota tetapi juga terhadap konsumen besar.

Munasinghe dan Warford (1982) mengetengahkan teori penentuan harga/

tarif listrik berdasarkan Long Run Marginal Cost (LRMC) dan mengaplikasikan teori ini ke sejumlah negara berkembang termasuk Indonesia. Khusus Indonesia, studi hanya dilakukan untuk wilayah Jawa saja. Tujuan studi ini ingin menunjukkan kelemahan tarif PLN yang berlaku pada saat itu dengan tiga alasan: (1) tarif harga tahun 1973 yang naik 100% di tahun 1978 dengan memberlakukan tambahan tarif untuk komponen energi pada tarif yang ada, menyebabkan distorsi; (2) Tarif PLN yang meningkat selalu ditentukan secara administratif oleh standar dasar finansialnya tanpa memperhatikan biaya ekonomi pengadaannya. (3) Sampai dengan tahun 1977 strategi tarif PLN membatasi jumlah konsumennya, karena memang PLN tidak mampu memperluas kapasitasnya. Pada saat yang sama kebijakan ini mendorong tumbuhnya captive power. Munasinghe dan Warford berkesimpulan bahwa kebijakan tarif listrik seragam perlu ditinjau kembali dan memberlakukan tarif baru yang berdasarkan LRMC.

Farid Wijaya Mansoer (1984) dalam disertasi doktornya yang berjudul *Electricity Pricing and Investment Under Government Policy Constraint: the Case of the Java - Indonesia Inter-connected Supply System* mengemukakan bahwa hasil temuannya berbeda dengan teori penentuan harga peak load yang tradisional dan studi-studi terdahulu, yaitu bahwa konsumen listrik pada penggunaan di bawah optimal (off peak) harus menanggung biaya muatan dasar (=base load capacity cost) dan biaya operasi (=running cost). Dari model yang ditawarkan, oleh Farid W Mansoer disajikan kalkulasi biaya secara sederhana dengan memanfaatkan data

yang terbatas, prosedur, dan data-data dasar dari studi-studi sebelumnya. Biaya ini selanjutnya dikonversikan ke dalam struktur tarif yang tipikal. Secara keseluruhan, struktur tarif ini mempunyai harga permintaan yang lebih tinggi tetapi harga energi yang lebih rendah daripada tarif yang berlaku saat itu, khususnya di bawah kondisi yang tidak ada kapasitas lebih muatan dasar (base load excess capacity). Studi tersebut selanjutnya memberikan implikasi bahwa penentuan tarif listrik perlu dipisahkan dari tujuan distribusi, karena akan menyebabkan distorsi harga optimum. Sedangkan tujuan distribusi dapat dicapai dengan cara memberlakukan program bantuan energi yang terpisah dari penentuan tarif listrik, meskipun tidak dapat menghindarkan dari masalah administrasi. Diperlukannya mempertahankan tarif listrik untuk industri agar tetap kompetitif dengan tarif autogeneration yang distimulasi dengan adanya distorsi harga inputnya.

Studi yang dilakukan oleh Amarullah (1986) tidak hanya membahas tentang institusionalisasi LRMC pada PLN, melainkan juga menganalisa hal-hal yang berkaitan dengan keorganisasian, ketenaga kerjaan, tersedianya fasilitas produksi dan program investasi modal serta memberikan rekomendasi adanya rasionalisasi di bidang kelistrikan.

Dalam menghitung biaya penyediaan listrik, Amarullah mengikuti pendekatan LRMC yang dikemukakan oleh Munasinghe dan Warford. Hasil perhitungan menunjukkan biaya penyediaan listrik melebihi rata-rata pendapatan PLN sebesar 40%.

Analisa Sudja (1993), bertepatan dengan mulai dipopulerkannya peran serta listrik swasta yang didukung oleh

Kepres, menyebutkan bahwa dengan hadirnya listrik swasta akan meningkatkan tarif listrik. Sudja berargumen bahwa alasan peningkatan tarif listrik berkaitan dengan kebutuhan sektor swasta untuk memperoleh tingkat pengembalian yang tinggi dan ketidakmampuan pengembang listrik swasta memperoleh pinjaman dengan tingkat suku bunga rendah. Pendapat ini beralasan karena lebih mendasarkan pada konsep agent of development yang menyebutkan bahwa pengadaan listrik bertujuan untuk meningkatkan standar kualitas hidup konsumen yang dilayaninya, dari pada hanya sekedar kegiatan bisnis yang komersial.

Studi yang dilakukan oleh Kristov (1995) pada prinsipnya bertujuan mengestimasi total biaya penyediaan listrik di Indonesia. Tidak ada yang unik dalam biaya pengadaan listrik, kecuali biaya ini bervariasi menurut waktu penggunaan, lokasi geografi dan tipe konsumen. Prosedur yang dilakukan oleh Kristov untuk estimasi tersebut adalah :

1. *mengestimasi semua biaya yang terjadi untuk pengadaan tenaga listrik*
2. *menghitung penerimaan rata-rata yang dibutuhkan untuk mengkover biaya-biaya tadi menghitung perbedaan antara penerimaan rata-rata ini dengan penerimaan rata-rata yang sebenarnya diterima oleh PLN. Perbedaan ini merupakan biaya bagi Indonesia untuk mensubsidi pengadaan listrik, yang disebut hidden subsidy.*

Kesimpulan penting dari studi Kristov adalah biaya pengadaan tenaga listrik untuk Indonesia adalah 45,5% lebih tinggi dari pada penerimaan rata-rata (AR) yang diterima PLN untuk periode 1980/81-1993/94. Hasil ini konsisten

dengan hasil-hasil studi terdahulu bahwa biaya pengadaan tenaga listrik adalah:

- a. *80 - 140% lebih tinggi dari AR yang diterima PLN untuk tahun 1969 (Mc Cawley, 1970)*
- b. *47% lebih tinggi dari ARnya untuk tahun 1978 (Munasinghe dan Warford, 1982)*
- c. *40% lebih tinggi dari ARnya untuk tahun fiskal 1984/85 (Amarullah, 1986)*
- d. *46% lebih tinggi dari ARnya untuk tahun fiskal yang sama dengan studi Amarullah (Kristov, 1995)*

Adalah benar jika kehadiran listrik swasta mendorong peningkatan tarif listrik, tetapi hasil analisis ini menunjukkan bahwa harga / tarif listrik jauh lebih rendah dari pada biaya pengadaannya. Oleh sebab itu Kristov menyarankan jika PLN diprogramkan untuk lebih mampu secara komersial, maka subsidi tersembunyi pemerintah perlu dihapuskan. Sedangkan subsidi yang ada perlu dialokasikan secara jelas dalam budget pemerintah dan ditargetkan untuk pencapaian tujuan yang jelas pula. Sedangkan penerimaan dari pengenaan tarif perlu diupayakan agar mengkover seluruh biaya pengadaan listrik, termasuk pembelian listrik dari swasta.

Berdasarkan data yang ada pada penulis, tarif dasar listrik dari tahun ke tahun mengalami kenaikan. Berdasarkan data PLN yang dikutip oleh Kristov (1995), sejak tahun 1989 sampai dengan 1993, tarif listrik per KWh mengalami kenaikan dari Rp. 57-400 per KWh di tahun 1989 menjadi Rp. 67 - 585 di tahun 1993. Sedangkan tarif dasar listrik tahun 1998 (berdasarkan Kepres RI no. 70/1998) mengalami peningkatan sekitar 40% dari tarif dasar listrik di tahun 1994 (berdasarkan Kepres RI no. 67/1994).

Dari berbagai studi yang dilakukan

terhadap tarif listrik di Indonesia diperoleh kesamaan persepsi bahwa tarif listrik jauh lebih rendah dari pada biaya pengadaannya dan pemberian subsidi pemerintah sebagai upaya menutup defisit tersebut, membuat perusahaan ini (PLN) bekerja tidak efisien. Hal tersebut membawa implikasi bahwa sumber ketidakefisienan adalah adanya subsidi dan rendahnya tarif yang dikenakan. PLN sebagai perusahaan yang bekerja pada decreasing cost yang selalu membawa atribut defisit anggaran dalam pengadaannya, sudah perlu memikirkan bahwa penentuan tarif yang rasional merupakan kebutuhan mendesak, apalagi negara Indonesia dalam kondisi krisis, di mana semua pelaku ekonomi dituntut untuk melakukan efisiensi. Jika pemerintah menghapuskan subsidi terhadap PLN, bagaimana perusahaan ini mengantisipasinya terutama antisipasi yang berkaitan dengan biaya-biaya pengadaan sekaligus biaya ekspansinya, adalah merupakan pekerjaan rumah tidak hanya untuk PLN tetapi juga bagi kita konsumennya.

IV. Penutup

Secara teori, pengenaan pungutan yang berupa harga/tarif pada konsumen sektor publik merupakan kebijakan pemerintah yang paling mendekati ideal dibandingkan kebijakan perpajakan, dalam upayanya menutup defisit perusahaan publik yang bekerja pada decreasing cost. Dengan mengenakan pungutan atau harga/tarif, seseorang dapat dikecualikan untuk tidak menikmati barang publik, jika tidak membayarnya. Di samping itu, pungutan dirasakan adil sebab beban biaya pengadaan barang publik ditanggung oleh orang yang menikmati jasa tersebut. Permasalahannya, jumlah pungutan

menjadi sangat tinggi, jika seluruh biaya produksi ditutup dari pungutan tersebut. Akibatnya, pungutan menjadi lebih tinggi dari pada harga yang mampu dibayar oleh konsumen ($P=MC=AR$). Untuk mengantisipasi masalah tersebut pemerintah memberlakukan kebijakan harga, yaitu harga per unit barang sama dengan biaya per unitnya di mana memenuhi kondisi $P=AC=AR$ dan pemerintah tidak untung dan tidak rugi. Pungutan ini terdiri dari:

1. *harga atas tiap unit barang yang dikonsumsi*
2. *pungutan tambahan dalam jumlah yang sama (biaya langganan).*

Dalam pengenaan tarif/pungutan, kebijakan diskriminasi harga perlu diberlakukan terutama berkaitan dengan pengenaan harga yang berbeda bagi jumlah barang kuasi publik yang berbeda, yang disebabkan antara lain adanya perbedaan konsumsi dan tipe konsumen serta penggunaannya. Pertimbangan harga peak load juga perlu melengkapi pungutan/tarif harga yang berlaku dalam mengantisipasi penggunaan kapasitas produksi yang optimum. Singkatnya, di samping pertimbangan-pertimbangan di atas, penentuan tarif / harga yang rasional untuk perusahaan publik, perlu mempertimbangkan:

1. *kebijakan marginal cost pricing, yaitu $P=MC=AR$.*
2. *minimalisasi excess burden (pengurangan surplus konsumen seminimal mungkin)*
3. *penerimaan yang memadai untuk menutup biaya pengadaan, biaya operasi dan biaya ekspansi*
4. *penghapusan subsidi kepada perusahaan publik dan kebijakan subsidi langsung diarahkan pada target grup yang jelas dalam budget pemerintah (tujuan distribusi perlu dipisahkan dari subsidi*

- tarif untuk memperoleh harga yang optimal)*
5. *adanya kepastian hukum yang jelas mengenai struktur tarif, klasifikasi konsumen, penggunaan dan denda yang didiseminasikan*
6. *penghapusan dana lain-lain yang tidak perlu dan efisiensi dalam hal tertib administrasi, terutama dalam pencatatan konsumsi barang publik*
7. *adanya tawaran potongan harga yang memberi insentif konsumen untuk memanfaatkan sektor publik secara optimal.*☺

Daftar Pustaka

- _____. 1988-1989. **Analisis Kebijakan Pemerintah**, Modul 3, Program Magister Manajemen, Fakultas Pasca Sarjana, Universitas Gajahmada, Yogyakarta: 1988-1989.
- _____. 1988. **Indonesia Energy Pricing Policy Study**, Jakarta: PT Redecon Resource Development Consultants in cooperation with Energy Development Internasional.
- Herber, Bernard P., 1971 **Modern Public Finance The Study of Public Sector Economics**, Illionis: Richard D. Irwin, Inc.
- Kristov, Lorenzo. **The Price of Electricity in Indonesia**. Bulletin of Indonesian Economic Studies. Vo. 31, No. 3, December 1995, pp. 73-102.
- Mangkoesebroto, Guritno, 1993. **Ekonomi Publik**, Edisi ke 3, Yogyakarta: BPFY Yogyakarta.
- Mangkoesebroto, Guritno, 1994. **Kebijakan Ekonomi Publik di Indonesia: Substansi dan Urgensi**, editor oleh: A. Tony Prasetyanto, Jakarta: P.T. Gramedia Pustaka Utama.
- Mansoor, Farid Wijaya, 1986. **Electricity Pricing and Investment under Government Policy Constraints: The Case of The Java-Indonesia Interconnected Supply System**, Colorado: PHD Dissertation of Colorado University.
- Musgrave, Richard A. & P. B. Musgrave, 1989. **Kuangan Negara Dalam Teori dan Praktek**, alih bahasa oleh: Alfonsus Sirait, dkk., 1991. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Stiglitz, Joseph E., 1986. **Economics of the Public Sector**, New York: W.W. Norton & Company.
- Suparmoko, M., 1994. **Kuangan Negara Dalam Teori dan Praktek**, Edisi ke 4, Yogyakarta: BPFY Yogyakarta.
- Webb, Michael G., and Martin J. Ricketts, 1980. **The Economics of Energy**, New York: Halsted Press, a Division of John Wiley & Sons, Inc.