

# **META-THEORY: KEBIJAKAN BARANG PUBLIK UNTUK KESEJAHTERAAN RAKYAT**

## **(META-THEORY: POLICY OF PUBLIC GOODS FOR THE PEOPLE'S WELFARE)**

**Lesmana Rian Andhika**

Ilmu Administrasi Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Padjadjaran  
Jl. Bukit Dago Utara No. 25 Bandung 40135  
e-mail: lesmana15001@mail.unpad.ac.id

Naskah diterima: 03 Januari 2017

Naskah direvisi: 19 Mei 2017

Naskah diterbitkan: 30 Juni 2017

### **Abstract**

*Public goods no longer was defined theoretically, public goods should be enjoyed by society as provided by the state. But practically the meaning of such public goods shifted from the real meaning, especially noticeable in the developing countries that rely on the source of the state budget of taxes. Tax withheld not only from the strategic sectors but also collect taxes from the provision of public goods with a reason to improve the quality and ensure the availability of public goods on an ongoing basis. This research would like to give an overview of the management of public goods not only provided by the government but the private sector also can perform its functions to produce public goods. The phenomenon occurs, the public good has been privatized, and the game monopoly and cartel could increase poverty. So to get the public good requires effort in order to satisfy the basic needs. The specific purpose of this research focuses on the management of public goods reviewed from the aspect of public policy which comes from a variety of scientific literature. Methods in this study using systematic reviews technique, done in a deductive or analytical & theoretical framework (meta-theory). The results of this study revealed that the management of public goods can't be fully enjoyed by the public for free with government policies that pay attention to the pattern of provision, moral and policy execution environment. Policies become real answers over problems with the support of the government's good governance.*

*Keyword: public goods, private goods, people, policy*

### **Abstrak**

Barang publik tidak lagi didefinisikan secara teoritis, barang publik seharusnya bisa dinikmati oleh masyarakat secara gratis yang disediakan oleh negara. Namun, secara praktis makna barang publik tersebut bergeser dari makna sesungguhnya, terutama terlihat pada negara-negara berkembang yang mengandalkan sumber anggaran negara dari pajak. Pajak dipungut bukan saja dari sektor-sektor strategis, namun negara juga sudah memungut pajak dari penyediaan barang publik dengan alasan untuk meningkatkan kualitas dan menjamin ketersediaan barang publik secara berkelanjutan. Penelitian ini ingin memberikan gambaran pengelolaan barang publik bukan hanya disediakan oleh pemerintah tapi swasta juga bisa melakukan fungsinya untuk memproduksi barang publik. Fenomena yang terjadi, barang publik telah diprivatisasi, permainan monopoli dan kartel bisa meningkatkan angka kemiskinan. Sehingga untuk mendapatkan barang publik membutuhkan usaha agar dapat terpenuhinya kebutuhan dasar. Tujuan khusus penelitian ini berfokus pada pengelolaan barang publik ditinjau dari aspek kebijakan publik yang berasal dari berbagai literatur ilmiah. Metode dalam penelitian ini menggunakan *systematic reviews technique*, dilakukan secara deduktif atau *theoretical & analytical framework (meta-theory)*. Hasil penelitian ini mengungkapkan bahwa pengelolaan barang publik tidak bisa sepenuhnya dinikmati oleh masyarakat secara gratis dengan kebijakan pemerintah yang memperhatikan pola penyediaan, moral dan lingkungan eksekusi kebijakan. Kebijakan menjadi jawaban riil atas permasalahan dengan dukungan tata kelola pemerintahan yang baik.

Kata kunci: barang publik, barang swasta, rakyat, kebijakan

## **PENDAHULUAN**

Pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 pada alinea ke-4 menyatakan sebagai berikut:

“Kemudian dari pada itu untuk membentuk suatu Pemerintah Negara Indonesia yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial, maka disusunlah Kemerdekaan Kebangsaan Indonesia itu dalam suatu Undang-Undang Dasar Negara Indonesia, yang terbentuk dalam suatu susunan

Negara Republik Indonesia yang berkedaulatan rakyat dengan berdasar kepada Ketuhanan Yang Maha Esa, Kemanusiaan yang adil dan beradab, Persatuan Indonesia dan Kerakyatan yang dipimpin oleh hikmat kebijaksanaan dalam permusyawaratan/perwakilan, serta dengan mewujudkan suatu Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” merupakan tujuan negara yang memiliki filosofi mendalam.

Kalimat “serta dengan mewujudkan suatu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia” merupakan gambaran kewajiban negara memberikan keadilan bagi setiap warga negara Indonesia, salah satunya adalah memperoleh barang publik (*public good*). Barang publik adalah barang yang dikonsumsi

oleh masyarakat secara gratis, namun pada praktiknya sejumlah barang publik tersebut sudah diprivatisasi oleh pemerintah sehingga masyarakat tidak dapat menikmati secara gratis. Pertanyaannya adalah, bagaimana pergeseran pemikiran dan praktek penyelenggaraan barang publik di Indonesia.

Berg (2011) menjelaskan, barang publik sangat terkait dengan konsep ekonomi lain seperti eksternalitas, yang mengarah pada biaya dan manfaat yang tercipta di pasar yang bersifat tambahan dan eksternal terhadap produk yang diproduksi dan dibeli dipasaran (*public goods are strongly related to another economic concept: that of externalities, which point to costs and benefits that are created in markets that are additional and external to the product that was produced for and bought on the market*). Walaupun barang publik merupakan konsep ekonomi, tetapi barang publik dan barang pribadi dapat diidentifikasi melalui karakteristiknya, *non-rival* dan *non-excludable*, *rival* dan *excludable*. (Varian, 1992) menyebutkan, *goods that are not excludable and are nonrival are called public goods*.

Berbagai negara mencoba menyediakan barang publik untuk dinikmati oleh warganya. Barang publik mencerminkan elemen kunci dari kualitas hidup dan keseimbangan lingkungan. Kekurangan penyediaan barang publik juga akan memengaruhi prospek pembangunan ekonomi, mengancam stabilitas ekonomi, perdamaian dan kemakmuran, barang publik juga bisa menjadi strategi untuk mengentaskan kemiskinan suatu negara. PBB (UN, 2008) memberi pandangan, bahwa barang publik membantu pengentasan kemiskinan (*current views of economic development (macroeconomic stability, market-oriented reforms, good governance) ... effectively into poverty eradication*).

Bagi negara berkembang, strategi ini bisa menjadi pilihan. Barang publik diletakkan pada sudut "hulu" sebuah kebijakan, tetapi yang menjadi "hilir" stabilitas ekonomi, tata kelola yang baik memang menjadi masalah yang cukup besar pada negara-negara berkembang. Di sisi lain, politik menjadi masalah ketika politik memberi intervensi berlebihan pada kegiatan pemerintah. (Slavov, 2014) mengutarakan, *in contrast, choosing the level of a pure public good through a political process such as majority rule can produce higher levels of the public good*. Pada negara-negara yang menganut *trias politica* seperti Indonesia peran legislatif terkadang memberi arti pengawasan dan memberi tekanan kepada pemerintah agar berlaku adil terhadap masyarakat dalam penyediaan barang publik. (Batina & Ihori, 2005) menegaskan, *public policy will have very different effects in the two models; there are other possible ways of modeling privately provided public goods*.

Setiap negara mempunyai perlakuan berbeda untuk mengelola barang publik dengan berbagai aturan, dengan tujuan utama untuk menjamin barang publik tersebut dari segi ketersediaan dan manfaat sesuai yang diharapkan. Namun masalah akan muncul ketika barang publik sudah diprivatisasi, alasannya perlu keikutsertaan swasta dalam pengelolaannya karena pemerintah mengalami kekurangan anggaran dan sumber daya manusia yang handal untuk mengelola barang publik. Tidak ada pilihan lain bagi masyarakat, barang ini harus dimiliki walaupun dengan harga yang mahal. Sebagai contoh, masyarakat yang hidup diperkotaan, untuk mendapatkan air bersih harus membeli dengan harga mahal, terkadang air yang disediakan oleh pemerintah berkualitas buruk. Masyarakat dipaksa membeli air bersih dari pangkalan air dan air kemasan. Fakta menunjukkan lebih dari 40 persen warga Jakarta harus membeli air dengan harga Rp37.000 hingga Rp85.000 per meter kubik (Nur, 2015).

Beberapa contoh lainnya dapat dicermati dari kondisi sarana transportasi di negeri ini telah menimbulkan banyak kerugian. Para supir truk, pengusaha, dan masyarakat merasakan proses distribusi barang di Indonesia sangat menguras waktu, tenaga, pikiran, dan uang. Biaya distribusi bisa mencapai 30 persen dari total ongkos produksi. Banyak perusahaan di negeri ini merasakan biaya distribusi jauh lebih besar ketimbang biaya produksi atau biaya pembelian yang berdampak pada tingkat inflasi nasional (Satu, 2012). Biaya sekolah yang mahal menjadi berita yang traumatik bagi warga yang tidak mampu, seperti SMA negeri di Kota Medan dalam penerimaan siswa baru tahun 2016 memberlakukan uang pendaftaran dengan biaya tinggi, dengan alasan biaya seragam dan paket buku serta uang komite per bulan (Hartati, 2016). Hasil *Global Medical Trends 2016 Survey* memberi gambaran, tingkat inflasi untuk biaya perawatan kesehatan di Indonesia adalah sebesar 9,3 persen di tahun 2015. Sedangkan inflasi ekonomi di tahun yang sama adalah 2,4 persen (Watson, 2016). Itu artinya, inflasi untuk biaya perawatan kesehatan lebih besar dibanding inflasi ekonomi, jika kita menderita sakit, kerugian yang akan kita terima menjadi berlipat akibat kerugian secara fisik dan kerugian secara finansial. Uraian di atas, memberikan gambaran akan timbulnya kemiskinan pada masyarakat dan tidak sesuai dengan maksud dan tujuan dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Tahun 1945 yang mengatur tentang Pengertian Perekonomian, Pemanfaatan Sumber Daya Alam, dan Prinsip Perekonomian Nasional.

Ada persyaratan yang harus dipenuhi untuk mendapatkan barang-barang tersebut, (Pichierri, 2016) memberi penjelasan, 1) *a human need*; 2) *such properties as render the thing capable of being brought into a casual connection with the satisfaction of this need*; 3) *human knowledge of this causal connection*; and 4) *command of the thing sufficient to direct it to the satisfaction of the need*. Kebutuhan manusia seperti pada kebutuhan dasar merupakan hak yang tidak bisa ditawar oleh siapapun, bila dikaitkan dengan pengelolaan yang dilakukan oleh negara seperti setiap masyarakat harus berusaha untuk memenuhinya, negara hanya menyediakan selebihnya masyarakat dipaksa dijadikan objek. Dana yang berasal dari APBN dialokasikan 20 persen untuk pendidikan, listrik dan bahan bakar umum disubsidi oleh negara. Ketika berganti ke pemerintahan *anomaly* kebijakan yang menyangkut barang yang disubsidi pemerintah tersebut mulai hilang walaupun ada dengan harga yang tinggi dan sangat sulit untuk mendapatkannya. Peran media yang mendukung pemerintah hanya sekedar memperbaiki citra bahwa yang dilakukan oleh negara adalah benar. Namun, kenyataannya di berbagai daerah di pelosok negeri ini masih terdapat banyaknya bangunan sekolah tidak layak huni, balita kurang gizi, kekeringan dan mahalannya bahan pokok.

(Offe, 2012) memberikan pandangan, *procedural rules can at most 'remind' citizens and political elites of the obligations and responsibilities they should live up to*. Kualitas moral akan dikaitkan dengan tujuan politik yang mensintesis nilai-nilai modernitas dan keadilan, karena kebijakan pemerintah selalu dipengaruhi oleh faktor politik. Intuisi liberal memberi gambaran peraturan-peraturan pemerintah beroperasi dengan membuat perilaku yang tidak diinginkan dan membina perilaku yang diinginkan melalui bentuk dukungan.

Banyak penelitian yang telah dilakukan untuk mengungkapkan masalah barang publik, sebagai acuan penulis mengambil perbandingan pada negara berkembang yang setara dengan kondisi negara Indonesia yang berasal dari berbagai penelitian dan literatur ilmiah. Penelitian dan literatur ilmiah tersebut dapat dibagi pada beberapa kecenderungan utama. *Pertama*, keberagaman sosial dalam penyediaan barang publik dapat memberikan kontribusi untuk pembangunan ekonomi (Gao, 2012; Kryzaneck, 2013). *Kedua*, pola ketersediaan barang publik dan barang swasta yang seimbang (Yesilirmak, 2013). *Ketiga*, pola penyediaan barang publik oleh pemerintah (Solhjell, 2015). Keempat, desentralisasi dan penyediaan barang publik tidak sesuai harapan (Workman, 2013). Intinya, bukti-bukti yang dimunculkan tidak jauh berbeda bahwa sumber masalah dalam penyediaan barang

publik berasal dari pola penyediaannya, desentralisasi belum tentu bermakna dalam penyediaan barang publik oleh pemerintah.

Fenomena masalah di atas memberi gambaran apakah barang publik dapat digunakan untuk kesejahteraan masyarakat dan didapat secara gratis. Tujuan artikel penelitian ini, (1) mempertegas dan menyetujui bahwa barang publik akan mahal harganya apabila penyediaannya sepenuhnya dikuasai oleh sektor swasta, hal ini akan meningkatkan kemiskinan masyarakat karena daya beli menurun, (2) sebagai studi pendahuluan (*preliminary research*) untuk memahami gejala-gejala yang berkembang di lapangan disebabkan mahalannya barang publik yang dikonsumsi oleh masyarakat, dan (3) mencoba mengkaji barang publik dari sudut pandang kebijakan publik. Perbedaannya terletak pada lokasi penelitian di mana negara Indonesia memiliki pendapatan dari sektor pajak sebagai penerimaan utama dan salah satu gunanya untuk membiayai penyediaan barang publik dan berusaha untuk menganalisis pola penyediaan barang publik yang ditinjau dari sisi kebijakan publik.

## METODE

Metode yang digunakan dalam artikel penelitian ini adalah *systematic reviews technique*. (Gough, Oliver, & Thomas, 2012) memberi pandangan, *research can be understood as systematic investigation to develop theories, establish evidence and solve problems*. Penelitian ini berusaha untuk mengidentifikasi semua bukti tertulis yang ada mengenai tema penelitian untuk membangun pengetahuan dan menghasilkan berbagai kajian secara sistematis yang digunakan untuk mengembangkan teori. Penggalan data pada penelitian ini dilakukan secara deduktif atau *theoretical & analytical frameworks (meta-theory)*, yang berasal dari berbagai literatur ilmiah terutama mengenai kebijakan barang publik. *Meta-theory* bisa digunakan untuk mengidentifikasi kerangka teori yang berhubungan dengan teori-teori sosial, sejarah, budaya dan politik (Paterson, et.al, 2001).

Berbeda dengan *literature reviews* tradisional, penelitian ini sering membentuk opini “potongan pendapat ahli” kurang berguna dan kurang berkontribusi terhadap informasi perdebatan masalah penelitian, hal ini disebabkan oleh sejumlah faktor dan cenderung menjadi “bias” dan dilakukan dengan sudut pandang yang mengumpulkan dan menafsirkan literatur tertentu (Torgerson, 2003). Namun *literature reviews* tradisional masih bermanfaat pada tingkat sarjana, bagi pasca sarjana tidak terlalu memberikan informasi perdebatan (Jesson, Matheson, & Lacey, 2011) untuk mencari sebuah informasi.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

Teori klasik tentang penyediaan barang publik telah tersaji di berbagai literatur ilmiah baik itu merupakan definisi atau pembahasan dengan sudut pandang berbeda, misalnya teori Pigou (Arthur Cecile Pigou, 1877-1959), teori Bowen (Howard R. Bowen, 1908-1989), teori Lindahl (Erik Lindahl, 1891-1960), teori Samuelson (Paul Antony Samuelson, 1915-2009), teori anggaran (Henry Adams, Willian F. Willoughby, Aaron Wildawsky et.al).

*Public goods, private goods*, di awal kemunculannya merupakan kajian neo klasikal ekonomi, beberapa literatur klasik dapat kita jumpai yang membahas barang publik dari sudut pandang ilmu ekonomi seperti tulisan Samuelson (1954), Buchanann (1968,1999), Head & Shoup (1969), Foley (1970), Musgrave & Musgrave (1989), Varian (1992). Pemahaman barang publik dari sudut pandang kajian ekonomi merupakan masalah mikro ekonomi. Mikro ekonomi bercerita tentang distribusi produksi, alokasi dan konsumsi barang. Teori Pigou berpendapat, barang publik harus disediakan sampai suatu tingkat di mana kepuasan marginal akan barang publik sama dengan ketidakpuasan marginal akan pajak yang dipungut untuk membiayai barang publik. Teori Bowen, penyediaan barang publik didasarkan pada teori harga yang sama pada penyediaan barang swasta. Teori Lindahl, teori ini hampir mirip dengan Teori Bowen namun perbedaannya terletak pada pembayaran masing-masing konsumen tidak dalam bentuk harga yang absolut tetapi persentase dari

penyediaan barang publik. Teori Samuelson, adanya barang publik memiliki karakteristik *non-excludable* dan *non-rival*, bukan berarti perekonomian tidak dapat mencapai kondisi pareto atau tingkat kesejahteraan masyarakat yang optimal. Teori Anggaran (penyediaan barang publik), merupakan suatu teori analisis penyediaan barang publik yang lebih sesuai dengan kenyataan yang bertitik tolak pada distribusi pendapatan (pajak) untuk membiayai pengeluaran pemerintah. Saat ini permasalahan barang publik juga sudah berkembang menjadi kajian analisis kebijakan. Teori Kebijakan, akan merespon kegagalan pasar dalam penyediaan barang publik dan kebijakan apa yang tepat untuk digunakan dalam merespon kegagalan pasar tersebut (Weimer & Vining, 2011). Dari beberapa teori di atas juga mempunyai kelemahan seperti ditunjukkan pada Tabel 1.

Teori-teori tersebut memberikan penjelasan tentang barang publik dengan memandang dari sudut pandang penyediaan, kepuasan, harga pasar, cara pembayaran, karakteristik barang. Barang publik, istilah yang sering digunakan untuk jenis barang serupa dengan pertahanan nasional (Stiglitz, 2000; Hyman, 2011). Istilah lain yang kadang digunakan selain "*public goods*" seperti "*collective goods*" (Buchanann, 1968, 1999; Weimer & Vining, 2011) dan "*social goods*" (Musgrave & Musgrave, 1989). Istilah "*collective goods*" memiliki keuntungan dalam konotasi tambahan yaitu konsep penggunaan dan mengajak bersama yang digunakan secara simultan.

**Tabel 1.** Kelemahan Teori Barang Publik

Teori	Kelemahan
1. Teori Pigou	Kelemahan teori Pigou didasari pada ketidakpuasan marginal masyarakat dalam membayar pajak dan rasa kepuasan marginal akan barang publik, sedangkan kepuasan dan ketidakpuasan adalah sesuatu yang tidak dapat diukur secara kuantitatif.
2. Teori Bowen	Kelemahan teori Bowen menggunakan permintaan dan penawaran, masalah nya terletak pada barang publik tidak ada prinsip pengecualian sehingga masyarakat tidak bisa mengemukakan kesenangan mereka akan barang tersebut.
3. Teori Lindahl	Kelemahan teori Lindahl adalah teori ini hanya membahas mengenai barang publik tanpa membahas mengenai penyediaan barang swasta yang dihasilkan oleh sektor swasta.
4. Teori Samuelson	Hasil analisa tergantung pada kepuasan individu terhadap barang publik, kelemahan terbesar berada pada anggapan konsumen secara terbuka mengemukakan kesukaan mereka akan barang publik dan kesukaan mereka ini menjadi dasar pengelola untuk mengenakan biaya dalam memanfaatkannya.
5. Teori Anggaran	Kelemahan dari teori Anggaran, digunakannya kurva indiferens sebagai alat analisis, secara teori penggunaan kurva ini baik tetapi kurang bermanfaat untuk aplikasi penggunaannya dalam kenyataan sehari-hari.
6. Teori Kebijakan	Kelemahan dari teori Kebijakan, terkadang dalam proses perumusan tidak memperhatikan data dan fakta, dampak yang ditimbulkan oleh kebijakan tersebut, perlu kajian mendalam tarik ulur kepentingan untuk mengesahkan sebuah kebijakan yang terkadang merugikan masyarakat. Setiap kebijakan yang menjadi masalah sering berada pada tataran implementasi kebijakan. Intinya setiap kebijakan adalah baik untuk meningkatkan kepentingan dan kesejahteraan masyarakat.

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

Meskipun muncul istilah yang berbeda-beda semua istilah tersebut membawa ide dari kemanfaatan yang tersedia untuk komunitas masyarakat secara keseluruhan. Barang publik bersifat unik karena mekanisme pasar tidak dapat mengalokasikan barang publik secara mutlak.

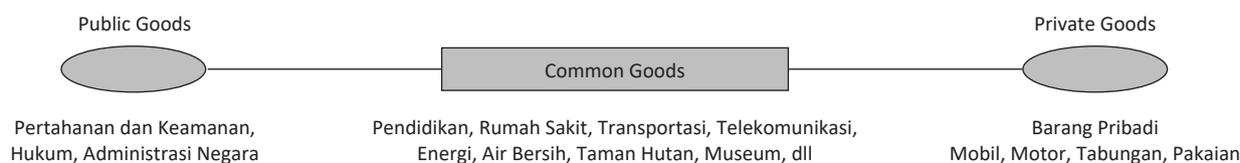
Barang publik dapat diidentifikasi melalui karakteristiknya. (Varian, 1992) memberi penjelasan, *goods that are not excludable and are nonrival are called public goods*. Karakteristik barang publik dapat dijelaskan pertama, *non-rival* dan *non-excludable*, ini berarti konsumsi atas barang tersebut oleh suatu individu tidak akan mengurangi jumlah barang yang tersedia untuk dikonsumsi oleh individu lainnya, dan *non exclusive* berarti semua orang berhak menikmati manfaat dari barang tersebut. Sebagai contoh seperti lembaga penyiaran publik pemerintah, jalan raya, museum, taman hutan, sarana pendidikan, kesehatan, ketersediaan air bersih dan lain sebagainya. Banyaknya pengguna barang publik tersebut tidak akan mengurangi manfaat dari barang publik itu sendiri. Manfaat yang dirasakan atas konsumsi suatu barang tidak akan berkurang walaupun dikonsumsi berulang-ulang; Kedua, *rival* dan *excludable*, manfaat atas konsumsinya pada suatu barang akan berkurang bila dikonsumsi oleh beberapa individu (*rival*), dan proses konsumsi atau pemanfaatan suatu barang dapat dikhususkan bagi individu. Selain karakteristik barang publik hal lain yang dapat memengaruhi barang publik menjadi mahal terletak pada pola penyediaannya. (Peston, 1972) menjelaskan, *goods and services are not provided simply by households and firms, but also by government*, penjelasan ini dapat menggambarkan pelayanan dan barang bukan hanya dilakukan atau disediakan pemerintah tetapi juga dilakukan oleh pihak swasta.

(Varian, 1992; Stiglitz, 2000; Trogen, 2005; Hyman, 2011; Weimer & Vining, 2011), sama-sama memberikan penekanan karakteristik pokok dari barang publik, barang ini tidak dapat dimiliki dan hanya bisa dinikmati. Karakteristik tersebut dapat memberikan arti karena *pertama*, konsumsi barang umum oleh satu orang tidak mengurangi jumlah yang tersedia bagi orang lain dan tidak perlu bagi seseorang untuk memilikinya agar dapat memanfaatkannya; *Kedua*, tidak ada persaingan (*non-rival*) di dalam konsumsinya, satu orang dapat meningkatkan kepuasannya dari barang ini tanpa mengurangi kepuasan orang lain. Barang-barang publik tidak dikonsumsi dalam arti dipakai habis, tetapi barang-barang ini dinikmati; *Ketiga*, tidak dikecualikan (*non-excludable*). Tidak ada cara untuk mengecualikan siapa pun agar dapat memanfaatkan barang umum yang murni. Manfaat barang publik

juga dapat dirasakan oleh banyak orang meskipun ada yang tidak ikut membayar dalam penyediaan barang publik tersebut. Dengan demikian, karakteristik *non-rival* dan *non-excludable* bervariasi pada setiap barang. Adanya barang publik merupakan bukti kegagalan ekonomi di mana orang memberikan suara untuk menentukan seberapa banyak barang publik disediakan pemerintah dibandingkan yang disediakan pasar (Samuelson, 1986; Buchannan, 1968, 1999). Pembiayaan barang publik biasanya didanai dengan uang pajak (Slavov, 2014; Ozdemir, Johnson, & Whittington, 2016). Pungutan pajak seperti dua bilah uang logam yang berbeda, satu sisi pungutan pajak akan menyebabkan penurunan kesejahteraan sosial masyarakat (penggunaan barang publik), disisi yang lain pajak juga akan menimbulkan kesejahteraan pada masyarakat dengan mendorong pembangunan infrastruktur barang publik (*multi player effect*) dengan menggunakan pajak. Sepertinya, penjelasan karakteristik barang publik (*non-rival, non-excludable*) tidak sesuai dengan fakta di negara Indonesia. Sebagai contoh, sektor pendidikan ketika seseorang memasuki perguruan tinggi maka dilakukan ujian tes, bersaing dengan ribuan peserta lain untuk mendapatkan satu tempat di perguruan tinggi dengan kuota terbatas dengan harapan mendapatkan pendidikan yang diinginkan. Dengan asumsi *non-rival* (tidak ada persaingan) dalam kasus ini menjadi gugur. *Non-excludable* (tidak dikecualikan), siapapun bisa mendaftar ke perguruan tinggi favorit tanpa kecuali, namun peserta yang ikut tes setidaknya memiliki batas nilai untuk dapat lolos administrasi ujian, asumsi *non-excludable* dalam kasus ini juga menjadi gugur.

Jadi, barang publik belum tentu dikatakan barang publik, karena untuk mendapatkannya harus perlu usaha dan mengeluarkan sesuatu. Semestinya barang publik dapat dinikmati masyarakat tanpa persaingan. Barang-barang tersebut dapat dipahami sangat sulit untuk menyediakannya, di sisi lain barang ini juga akan menghasilkan keuntungan, tapi di beberapa kondisi sulitnya penyediaan barang publik disebabkan oleh mekanisme kegagalan pasar dan sangat berkontribusi terhadap kestabilan keadaan ekonomi dan sosial di suatu negara. Barang publik juga berkontribusi dalam menjaga keselarasan kehidupan berbangsa dan bernegara dan mempererat kesatuan pada setiap warga negara (Kallhoff, 2014).

Dari beberapa teori barang publik yang dilihat dari sudut pandang ilmu ekonomi seperti yang telah diuraikan sebelumnya, menggambarkan penyediaan barang publik juga disediakan negara yang berasal dari uang masyarakat yang dipungut melalui pajak. Pada negara-negara berkembang yang mengandalkan



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

**Gambar 1.** *Public Goods, Private Goods, and Common Goods*

pajak sebagai modal utama anggaran negara untuk membangun, barang publik lebih cenderung kepada barang semi publik (*common goods*), seperti terlihat pada gambar berikut:

Dari Gambar 1 di atas, dapat dipahami ada beberapa kondisi barang publik tidak boleh diserahkan kepada sektor swasta karena menyangkut dengan keamanan negara dan sistem peradilan. Dalam pandangan terbentuknya negara, unsur yang mutlak dimiliki adalah rakyat, wilayah dan pemerintahan yang berdaulat. Untuk menjamin keadilan rakyat melalui proses peradilan, wilayah, dan pemerintahan yang berdaulat maka yang terkait dengan hal tersebut harus diurus oleh negara. Ketika beberapa bentuk barang publik diserahkan kepada swasta maka barang tersebut secara otomatis menjadi barang semi publik. Sedangkan barang pribadi hanya dimiliki oleh pribadi dan tidak ada seseorangpun yang dapat mencegah untuk mendapatkannya.

Beberapa kondisi perubahan barang publik menjadi semi publik dapat disebabkan oleh beberapa faktor yaitu, eksternalitas, kewajiban negara, dan peran swasta diuraikan berikut:

#### a. Faktor eksternalitas

Faktor eksternalitas adalah dampak yang bernilai (positif atau negatif) yang dihasilkan dan tindakan (apakah terkait dengan produksi atau konsumsi) yang memengaruhi seseorang yang tidak sepenuhnya menyetujuinya melalui partisipasi dalam perubahan harga di pasar. Eksternalitas yang relevan karena pembeli dan penjual terlibat secara sukarela. Masalah eksternalitas untuk situasi di mana barang publik diproduksi dan dikonsumsi secara baik melibatkan hak kepemilikan yang dilemahkan karena hak untuk kepemilikan barang publik tidak ditentukan sepenuhnya oleh biaya. Hak kepemilikan yang dapat dilaksanakan seringkali memungkinkan dilakukannya penghapusan kepemilikan pribadi. Inefisiensi ekonomi yang terkait dengan eksternalitas kemungkinan efek dari mekanisme pasar.

#### b. Kewajiban negara

Pemerintah berkewajiban menyediakan barang publik (Anomaly, 2013; Ozdemir, Johnson, & Whittington, 2016). Kewajiban negara seperti yang telah diuraikan pada pendahuluan memberikan sebuah gambaran tanggung

jawab dari pemerintah kepada warganya. Penyediaan barang publik semestinya “murni” dan harus dikelola oleh negara dan digunakan untuk kesejahteraan masyarakat. Berbagai pertimbangan juga mendasari kenapa barang publik juga dikelola oleh swasta. Beberapa alasan misalnya, kegagalan pasar akan memengaruhi setiap kebijakan pemerintah.

#### c. Peran swasta

Membangun sebuah negara tidak hanya dibebankan pada negara tapi sektor swasta juga memberikan kontribusi signifikan ikut serta dalam membangun sebuah negara (Wentworth & Makokera, 2015). (Peston, 1972) berargumentasi, *goods and services are not provided simply by households and firms, but also by government*, tidak berlebihan pernyataan ini dapat menggambarkan pelayanan dan barang bukan hanya dilakukan atau disediakan pemerintah tetapi juga dilakukan oleh pihak swasta. Keterlibatan swasta bukanlah sesuatu yang gratis, sektor swasta akan mencari keuntungan. Pelayanan prima, tata kelola yang baik, transparansi, inovasi merupakan refleksi dari kegiatan swasta. Berbeda dengan pemerintah yang belum mampu bersaing dengan sektor swasta. Oleh karena itu prinsip-prinsip swasta ini yang diinjeksikan pada tubuh pemerintah yang dimulai dengan pemikiran *new public management* untuk memberikan pelayanan yang baik, juga sebagai pintu untuk bersaing dengan sektor swasta. Ketika pelayanan dan kemampuan pemerintah sudah baik, kiranya barang publik yang dikelola oleh swasta tidak perlu lagi dan diambil alih oleh pemerintah.

Perbedaan penting antara barang publik, barang semi publik, barang semi swasta, dan barang pribadi dilihat dari kebijakan pola penyediaan barang diuraikan sebagai berikut:

#### a. Barang publik (*public goods*)

Karakteristik barang *non-rival* dan *non-excludable* seharusnya disediakan oleh negara. *Nonprofit-type institutions involve redistribution, meaning that the individual who pays for the good is not the (sole) beneficiary of the good* (Witesman, 2016). Lembaga pemerintah bertanggung jawab untuk mendistribusikan barang publik kepada

masyarakat namun barang tersebut seperti telah diuraikan sebelumnya akan tidak dapat dinikmati secara gratis bila *nonprofit organization* telah diprivatisasi. Masalah yang sering melekat pada barang publik antara lain:

1. barang publik tidak akan pernah menguntungkan bagi negara, karena biaya produksi maka barang tersebut harus bernilai tambah buat negara dengan beberapa asumsi dan diperoleh secara umum namun harus di bayar;
2. konsep ekonomi yang selalu mencari keuntungan memaksa barang publik (*public goods*) tidak lagi dapat diperoleh secara gratis; dan
3. bagaimana pemerintah bisa memutuskan barang tersebut bisa gratis, ketika penghasilan negara masih mengandalkan pada sektor pajak yang dipungut.

Kondisi ini, membuat barang publik tidak bermakna hanya dikatakan barang publik seperti ditunjukkan pada Gambar 1. Pemerintah

memiliki beberapa cara untuk mengatasinya dan memastikan barang publik tetap tersedia, yaitu: 1) perilaku setiap orang yang memiliki wewenang; 2) mereka dapat mengubah perilaku dengan berbagai peraturan yang memihak kepada masyarakat sebagai warga negara; dan 3) memulihkan biaya ketersediaan barang publik dengan mengembalikan pajak penghasilan pada sektor lain (Berg, 2011). Di sisi lain, barang publik juga secara khusus harus dikelola oleh negara dan tidak bisa diserahkan kepada swasta (*extreme public good*) secara penuh.

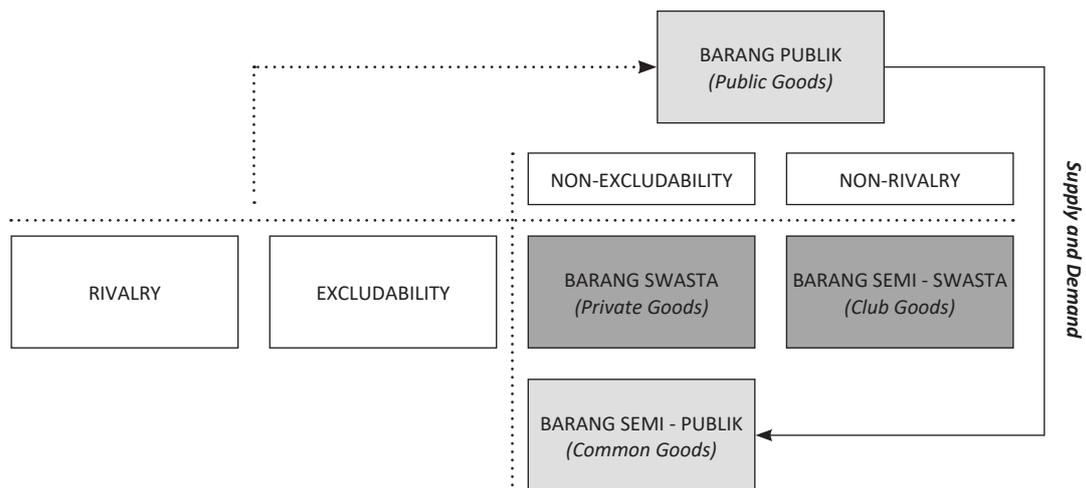
**b. Barang semi publik atau milik bersama (*common goods*)**

*Common Goods* merupakan sebuah konsep keadilan, dan sekarang menjadi wacana politik filosofis (Murphy & Parkey, 2016; Vazquez & Gonzalez, 2016). Karakteristik barang ini *non-excludable* namun *rival*. Sebagai contoh, eksploitasi sumber daya alam. Hutan, kita tidak bisa mencegah orang untuk mengambil hasil hutan, tapi bila diambil secara berlebihan

**Tabel 2.** *Club Goods Distinguished by Economic, Administrative, and Legal Aspects*

<b>Club type</b>	<b>Economic</b>	<b>Administrative</b>	<b>Legal</b>
<i>Common Interest Development (CID)</i>	<p><i>Enhances property values for owners within the CID</i></p> <p><i>City benefits by not having to pay infrastructure or increased service cost for new development</i></p> <p><i>Broader community excluded from using benefit or infrastructure</i></p>	<p><i>Homeowners association. Governance structure is developer written and controlled until units all sold. Then requires a super majority to change governance rules</i></p> <p><i>From of private government: renters and those outside the CID do not have a voice</i></p>	<p><i>Codes, covenants, and restrictions are written into the deed. Follows commercial, not civil law. Buyer is assumed to make a fully informed and, thus, binding decision to all the restrictions upon purchase of proverty</i></p> <p><i>More restrictive on civil liberties than public government</i></p> <p><i>Technically all private property</i></p>
<i>Bussiness Improvement District (BID)</i>	<p><i>Enhances commercial value by increasing antractiveness to consumers</i></p> <p><i>Enhanced service provided in the BID</i></p> <p><i>Leads to service differentiation elsewhere in the city</i></p> <p><i>Emphasis on attracting consumers and making neighborhood less appealing to "undesirable"</i></p>	<p><i>BID governing board: typically restricted to property owners (as distriinct from business tenants or resident in the district</i></p> <p><i>Focus on consumer function</i></p> <p><i>User "Clean and Safe" ambassador strategies to reduce presence of "undersirable"</i></p>	<p><i>BIDs are set up with majority vote of proverty owners in a district. Owners agree to tax themselves extra and use the extra funds to invest in improved service in the district. All owners in the district are bound to the extra to the extra tax once a majority votes for it.</i></p> <p><i>Sidewalks and stress are still open public space but may have more private surveillance</i></p>
<i>Economic Development Zone (EZD)</i>	<p><i>Increases industrial in locating in a depressed area</i></p> <p><i>City user EZDs to promote employment and economic development</i></p> <p><i>Industry uses EZDs to reduce cost</i></p>	<p><i>Industrial development. Authorities typically negotiate tax abasement with prospective firm</i></p> <p><i>Individual deals subject to approval</i></p>	<p><i>EZDs are usually set up by the state or federal government and require an application process by the individual community or the firm</i></p> <p><i>Benefits to firm within the zone (infrastructure, tax abatements) are not extended to other firms in the community</i></p>

Sumber: Warner (2011:162).



Sumber: Diolah dari berbagai sumber

**Gambar 2.** Jenis Barang

maka jumlah hasil hutan akan berkurang sehingga orang tidak memiliki kesempatan untuk menghirup udara segar karena hutan penyangga iklim yang dapat menghasilkan udara segar yang bisa dihirup orang banyak. Kasus ini menggambarkan banyak cara untuk mengambil keuntungan secara pribadi dalam jangka pendek, namun tidak memikirkan keuntungan buat orang lain. Prosedur yang benar akan mengingatkan kita bahwa kita hidup dalam waktu yang lama, gambaran ini menjadi menarik ketika sesuatu yang dieksploitasi berlebihan akan menjadi masalah untuk kelangsungan hidup berbagai ekosistem yang terpengaruh.

**c. Barang semi swasta (*club goods*)**

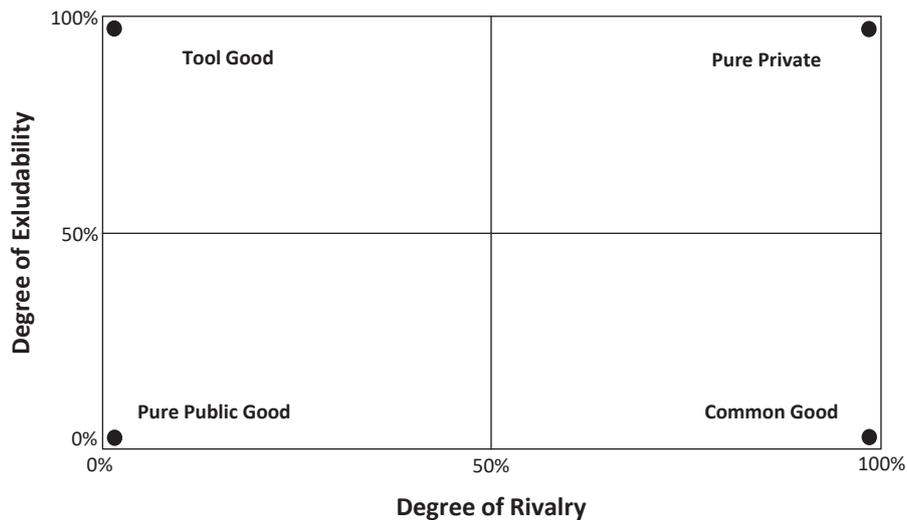
(Buchanann, 1968, 1999) memberi istilah *club good* pertama kali untuk mengatasi kesenjangan antara barang swasta dan barang publik. Karakteristik barang ini *excludable* namun *non-rival*, barang publik dengan manfaat terbatas pada kelompok tertentu seperti kelompok sosial, agama, Uni Eropa, persemakmuran. Sebagai contoh, mengunduh buku atau jurnal di perpustakaan negara, setiap orang berhak untuk mengunduh jurnal dan meminjam buku dan perlu usaha seperti terkoneksi dengan internet, tidak ada persaingan untuk mendapatkannya karena tidak semua orang perlu dengan jurnal maupun buku yang tersedia, biasanya diperlukan oleh mahasiswa, dosen, peneliti dan tidak mungkin seorang penjual sayur di pasar memiliki kepentingan untuk mengunduh jurnal atau buku. Namun kondisi ini akan menjadi *rival* ketika jumlah akses yang begitu banyak untuk mengunduh satu judul jurnal yang sama. Ide sentral dari *public goods* berlaku untuk situasi di mana kedua sudut pandang antara *excludable* dan *rival* berjalan beriringan (Tutic, 2013). Tipe

dari *club goods* dan tempat di mana barang tersebut ada dapat diidentifikasi melalui Tabel 2:

**d. Barang pribadi (*private goods*)**

Karakteristik *rival* dan *excludable*, merupakan barang kebutuhan horizontal setiap individu, jelas untuk mendapatkannya harus memerlukan usaha. Sebagai contoh ketika kita ingin memiliki sebuah sepeda, maka untuk memilikinya perlu usaha dengan cara mengeluarkan sejumlah uang kemudian menjadi milik pribadi. Contoh lainnya seperti “tubuh” (*extreme private good*) yang hanya dimiliki oleh pemilik tubuh tersebut. Kebutuhan yang harus dipenuhi sesuai dengan kebutuhan dan manfaat, pola untuk memperoleh harus diikuti dengan pengetahuan, tapi pengetahuan tidak selalu menjadi prasyarat untuk menjaga keberlangsungan *common goods*. Budaya juga sangat berpengaruh dalam menjaga *common goods* seperti kebiasaan adat Suku Anak Dalam (Jambi), Suku Baduy (Banten) yang menjaga keseimbangan alam. Penjelasan di atas membawa kita pada perenungan yang mendalam, barang-barang yang didapatkan tidaklah semua dapat dipahami seperti Gambar 2.

Berbeda rezim penguasa, berbeda pula pola kerja dan kebijakan yang dihasilkan (Pichierri, 2016). Kita dapat melihat berbagai kebijakan pemerintah yang menyerahkan sumber daya dikelola kepada sektor swasta. Salah satu contoh nyata sumber daya yang diserahkan pada sektor swasta adalah pengelolaan tanah, banyak tanah negara dikuasai oleh swasta dengan menerbitkan HGU (Hak Guna Usaha) sampai dengan berpuluh-puluh tahun lamanya. Kenyataan ini sering terjadi pada sektor usaha pertanian, perkebunan, perikanan, peternakan dan pertambangan. Sesungguhnya harta dari



Sumber: Trogen (2005:179)

**Gambar 3.** *Taxonomy of Goods with Degrees of Rivalry and Excludability*

sumber daya yang paling hakiki adalah “tanah”, seperti halnya pertahanan keamanan negara, agama yang masih dikuasai penuh oleh negara, selebihnya keberadaan barang publik dikelola bersama dengan asas saling menguntungkan. Walaupun barang publik dieksploitasi dan tidak mengurangi orang untuk mendapatkannya namun mengakibatkan kerugian terhadap orang lain seperti kasus di atas yang dapat menyebabkan polusi, kemacetan dan pencemaran lingkungan. Cara mengukur seberapa terang perbedaan antara *public goods* dan *private goods* dapat dilihat pada Gambar 3.

Gambar 3 di atas memberi penjelasan, *taxonomy* sederhana ketika barang diperlakukan sebagai sebuah persaingan. Ketika persaingan antara karakteristik *rival* dan *excludable* muncul secara terus menerus maka kita dapat melihat seberapa besar persaingan itu terjadi dengan menggunakan gambar di atas, biasanya gambar ini akan digantikan dengan model grafik (Trogen, 2005) yang memuat skala persentase cakupan besar penggunaan.

**e. Kebijakan Pola Penyediaan Barang Publik**

Masalah pola penyediaan barang publik menjadi persaingan antara pemerintah dan swasta, pemerintah bertujuan untuk menjalankan fungsinya mengantarkan pelayanan publik yang baik, swasta juga berlomba untuk mencari keuntungan, hanya dengan keuntungan swasta bisa hidup dan bertahan. (Hoppe, 2010) memberi penjelasan, *the so-called monopoly problem allegedly associated with a pure market system was in fact demonstrated not to constitute any special problem at al.* Realitas ekonomi akan memaksa setiap organisasi dan individu untuk berkompetisi. Kompetitif yang

ideal akan menghasilkan alokasi barang yang hemat, namun kompetitif tidak selalu ideal dan bahkan cenderung terjadi persaingan yang tidak sehat yang akan memunculkan masalah, kompetitif yang ideal akan memaksimalkan perilaku orang. Melihat pola penyediaan barang publik dapat memakai analisis “*pareto circle*” atau disebut “*pareto chart*” dikenal juga dengan “aturan 80-20”. Analisis *pareto circle* ada pada mekanisme yang mendasari tim penalaran, individu mempertimbangkan apa yang baik untuk kelompok dan memainkan peran mereka dalam mencapai tujuan (Dekel, Fischer, & Zultan, 2017). Di mana banyak kejadian hampir 80 persen efeknya ditimbulkan oleh 20 persen penyebabnya, artinya 80 persen merupakan akumulasi faktor dominan yang menjadi prioritas utama untuk diselesaikan, sedangkan sisanya 20 persen akan diselesaikan kemudian. Analisis pareto sering digunakan sebagai *tool* untuk mencari penyebab atau faktor dominan dari suatu masalah terutama pada proses produksi suatu barang. Konsep ini merupakan *social system and social equilibrium* (Heyl, 1968; Weimer & Vining, 2011; Dekel, Fischer, & Zultan, 2017) yang akan menyisir makna efisiensi dan keadilan, sistem yang bergerak secara berkesinambungan.

Barang publik, eksternalitas, monopoli alam dan informasi yang simetris merupakan masalah dalam kegagalan pasar (Weimer & Vining, 2011), pemerintah dituntut untuk turun tangan dengan berbagai kebijakan. Seperti, dalam pemerintahan Presiden Joko Widodo membuat beberapa kebijakan percepatan pertumbuhan ekonomi dan mengantisipasi kegagalan pasar yang dikenal dengan “Paket Kebijakan Ekonomi” sebagai konsekuensi dari

pemerintah harus menjamin kesetaraan hak setiap individu akan barang dan jasa publik, mengawasi setiap langkah swasta yang dapat memengaruhi pasar “supply and demand” agar mereka tidak melakukan praktek monopoli, menyediakan barang publik dan swasta secara bersama-sama, menghindari faktor-faktor yang merugikan masyarakat, dalam prakteknya permintaan akan cenderung menggambarkan barang publik. Tingkat permintaan yang baik sering menentukan sejauhmana barang publik akan bermakna efisien. Barang publik dapat digunakan oleh siapapun (Parks, Joireman, & Lange, 2013) dan disediakan oleh pemerintah, kegiatan ini berupaya menjamin ketersediaan barang publik untuk dikonsumsi oleh masyarakat (Cowen & Kavla, 2003; Drahos, 2004; Anomaly, 2013) dan pemerintah juga berkesempatan untuk membuat kebijakan yang baik. (Schmitz, 2015) menjelaskan, *the government and a non-governmental organization (NGO) can invest in the provision of a public good*, mungkin saja beberapa hal pemerintah tidak mampu menyediakan barang publik tetapi yang lainnya bisa. Contoh berbagai kebijakan untuk menikmati barang publik seperti sekolah, pemerintah menyediakan “Kartu Indonesia Pintar”, dan pemenuhan kesehatan “Kartu Indonesia Sehat” bagi warga miskin.

Formulasi kebijakan harus mempertimbangkan apakah permintaan untuk barang publik berasal dari kekecewaan atau keinginan pemerintah, apakah biaya penyediaan barang publik melebihi manfaat dan apakah memikirkan mekanisme pasar akan menghasilkan hasil yang lebih baik atau buruk (Anomaly, 2013). Kebijakan negara akan diuntungkan dengan menawarkan beberapa penghargaan kepada seseorang, kelompok yang mendukung kebijakan, selebihnya akan dianggap gagal untuk berkontribusi dalam membangun kepentingan umum. Penyediaan barang publik tidak hanya membahas karena kegagalan pasar (Singh, 2016), tetapi menjadi syarat sebagai ukuran pertumbuhan ekonomi, pembangunan dan kualitas hidup pada suatu negara. Kegagalan pemerintah untuk menyediakan barang publik dapat menurunkan kualitas hidup dan mengurangi kesejahteraan dan akan meningkatkan angka kemiskinan (UN, 2008; Singh, 2016). Setiap kebijakan pemerintah jarang sekali bermasalah dengan proses pembuatannya, proses pelaksanaan kebijakan (tidak selalu) melalui tahap-tahap tertentu (Sabatier, 1983). Kebijakan selalu erat kaitannya dengan kekuatan swasta di pemerintahan pusat maupun daerah, kejadian ini biasanya pada pengelolaan sumber daya alam, dengan mengeluarkan izin yang sifatnya penyalahgunaan wewenang. (Woll, 1974) berargumentasi, *the “public interest” has often been defined as a reflection of*

*private interests within particular spheres of public policy*. Alasan demi kepentingan umum, pilihan kebijakan yang didasari pada model ekonomi mengingatkan kita pada *public choice theory*. (Buchanan & Tollison, 2009) menekankan beberapa hal penting dalam mengambil sebuah kebijakan publik, a). Masyarakat telah merasa nyaman menerima sebuah kebijakan dalam interaksi sosial kehidupannya; b). Para elit politik tidak mengubah haluan pemikiran setelah terpilih. Pemikiran *public choice* merupakan perspektif dari ilmu politik yang muncul dari pengembangan dan metode ilmu ekonomi terhadap proses pengambilan keputusan. Pilihan publik diarahkan pada cara pengalokasian keseimbangan ekonomi (anggaran) yang rasional dalam proses politik (legislatif) dalam mengambil kebijakan untuk kepentingan masyarakat.

Argumentasi di atas menjadi nyata ketika kita melihat target sebuah kebijakan menasar ke arah mana. Ke arah manapun target itu dituju, pemerintah tidak bisa mengambil keuntungan. Target kebijakan tersebut umumnya akan memengaruhi pada tingkat individu, kelompok-kelompok yang harus dipatuhi bersama dan akhirnya akan menghasilkan tata kelola distribusi barang publik yang baik, dapat dilihat pada Gambar 4.

Kerangka pemahaman yang dapat mengajak kita berdiskusi ketika kebijakan telah dilaksanakan maka waktunya untuk menganalisis kebijakan tersebut bermanfaat atau tidak. Dasar pemikiran kita merujuk beberapa pemikiran kebijakan yang dilontarkan oleh Woll (1974), Sabatier (1983), Knoepfel, et al., (2007), Weimer & Vining (2011), dan Bardach (2012) yang mengartikan analisis kebijakan merupakan kegiatan sosial dan politik, mengambil moral dan tanggung-jawab intelektual pada kasus penyediaan barang publik yang didasari oleh asas kemanfaatan dan digunakan untuk kesejahteraan rakyat. Setiap negara tidak akan membiarkan warganya hidup dalam kemiskinan, kesulitan dalam memperoleh sesuatu yang menjadi hak. Ketika barang publik begitu mahal bisa disebabkan oleh beberapa hal misalnya suatu negara mengalami gejolak ekonomi yang dahsyat (kasus Yunani), akibat perang berkepanjangan (Kasus Palestina), dan tingginya angka korupsi pada suatu negara, tata kelola yang buruk, hukum menjadi tidak bermakna ketika kekuasaan mendominasi segala sendi kehidupan berbangsa dan bernegara.

Beberapa argumentasi yang berkaitan dengan kebijakan barang publik dapat dilihat pada Tabel 3.

Analisis *mapping* di atas memberikan gambaran bagaimana sebuah kebijakan yang akan dirumuskan harus melalui dasar dari fakta dan data yang ada. Selanjutnya hal yang perlu dilakukan untuk merumuskan sebuah kebijakan yang berkenaan

Resulting From Production of a Good Consumption of a Good				
REGULATION Government Incentives Are Coercive	e.g. Compulsory Taxation to Finance National Defence Compulsory Draft		e.g. Compulsory Education	
	DISTRIBUTION Government Incentives Are Economic	e.g. Lucrative Service Benefit for Individual Weapon Procurement from Corporations		e.g. Subsidies to Students and Educational Institutions
Individual Targets		Group Targets		
	Production Indivisibilities	Consumption Indivisibilities	Production Indivisibilities	Consumption Indivisibilities
REGULATION	1. Internal and External Security  Compulsory Taxation (Individuals)	2. Compulsory Education  Occupational Licensure	5. Environmental Regulations (Corporation)	6. Regulations of Natural Monopoly Transportation Rate Regulation
DISTRIBUTION	3. Subsidies to Individuals  e.g. Tax incentives for Energy Conservation	4. Subsidies to Individuals  e.g. Grant for Education	Subsidies to Corporations  e.g. Military Procurement	Subsidies for Research Development  Grant to Educational Institutions

Sumber: Champney (1988:989)

**Gambar 4.** *Indivisible Public Benefit*

dengan barang publik, yaitu 1) perumusan kebijakan lebih tepat, dimulai mendefinisikan masalah yang terjadi sesuai dengan data dan fakta; 2) merekonstruksi setiap kebijakan alternatif; 3) pemilihan kriteria yang tepat dapat memutuskan kebijakan barang publik mana yang dikelola oleh negara dan swasta; dan 4) mengembangkan model *realistic expectation*. Langkah tersebut akan menuju kepada bagaimana pola penyediaan barang publik.

Pola penyediaan barang publik tidak terlepas dari penyedia barang publik, *free riders*, diuraikan sebagai berikut:

#### 1. Siapa penyedia barang publik?

Jika melihat definisi, maka barang publik adalah barang dan jasa yang disediakan untuk sektor publik. Namun barang publik tidak selalu diartikan barang yang diproduksi oleh pemerintah. Jika pemerintah hanya mampu mensubsidi agar menjadi *non-excludable* saja, maka penyelenggaraan barang publik termasuk

*common goods*. Jika pemerintah hanya mampu menyediakan seluruh pengelolaan barang publik sesuai permintaan sehingga tidak ada orang yang tersisih, maka barang publik termasuk *toll goods*. Mempertahankan lembaga-lembaga publik adalah pekerjaan umum, meskipun mungkin di tingkat tertinggi menguntungkan lebih besar untuk masyarakat. Ternyata, masalah memproduksi barang publik terutama tentang bagaimana jumlah kontributor yang diperlukan untuk menghasilkan dan memengaruhi biaya transaksi. Jadi begitu mudah dipahami yang menyediakan barang publik adalah pemerintah, ketika pemerintah mengalami kesulitan dalam memproduksi barang publik maka dimungkinkan untuk bekerjasama dengan swasta, namun barang publik itu sudah menjadi *common goods* karena dikelola oleh swasta.

**Tabel 3.** *Simple Mapping theory*

Faktor	Karakteristik	Referensi
1. Kewajiban negara menyediakan barang publik karena kegagalan ekonomi pasar, kebijakan didasari pada asas keadilan dan produksi barang publik	<i>Economic failure &amp; production of public goods</i>	Champney 1988; Holcombe 2000; Bray & Kwo, 2014; Anomaly 2015
2. <i>Public decisions and informed by social values</i>	<i>Public policy process</i>	Woll, 1974; Sabatier, 1983; Knoepfel, et.al, 2007; Weimer & Vining, 2011; Bardach, 2012

Sumber: Diolah dari berbagai sumber.

## 2. *Free riders*

Menyediakan barang publik bukan tanpa masalah, *non-excludable* dan *non-rival* akan tidak bermakna bila *free riders* muncul. Istilah *free riders* digunakan pada orang yang mengambil keuntungan tanpa mengeluarkan kontribusi apapun (Cornes & Sandler, 1996; Hardin, 2003; Goodstein & Polasky, 2014). Misalnya seseorang akan menonton siaran langsung bola “Liga Inggris” dengan menggunakan antena parabola, biasanya siaran langsung ini akan diacak sehingga masyarakat tidak bisa menikmati siaran pertandingan bola tersebut. Keadaan ini dimanfaatkan oleh perusahaan lain untuk dapat mengambil keuntungan dengan menjual produk yang bisa membuka acakan siaran langsung tersebut, monopoli perdagangan akan menjadi nyata. Kredit usaha untuk usaha kecil dan menengah, namun peluang ini digunakan orang kaya dan korporasi untuk melakukan kredit pada bank hanya sedikit usaha kecil yang mencoba mengajukan kredit terbatas. Mengatasi kenakalan orang kaya dan korporasi ini negara bisa melakukan kebijakan subsidi dan hibah (Goodstein & Polasky, 2014). Contoh lain, ketika kita berdemonstrasi untuk sesuatu masalah, akan ada orang mengambil keuntungan walaupun tidak ikut berdemonstrasi. Perilaku orang seperti ini akan cenderung bermasalah pada moral (Hardin, 2003) meraih keuntungan bersandar pada usaha orang lain. Beberapa cara yang praktis dan komprehensif untuk menghindari *free riders* dapat dilakukan pemerintah kepada mereka yang mencari keuntungan diantaranya dengan memberikan sanksi secara tegas dan keras, pencabutan izin operasional, dan melakukan tindakan paksa untuk memberikan kontribusi kepada negara berupa pungutan pajak yang tinggi.

## KESIMPULAN

Kegagalan pasar akan berdampak pada penyediaan barang publik, faktor eksternalitas, monopoli akan memberikan efek dalam pengelolaan dan penyediaan. Kegagalan pasar akan membuat setiap pemerintahan dengan berbagai kebijakan untuk dapat menjamin ketersediaan barang publik. Pada sisi lain kekurangan anggaran pada sebuah negara dan sumber daya manusia akan memungkinkan keikutsertaan swasta dalam penyediaan dan pengelolaan barang publik dengan pola-pola kerjasama saling menguntungkan. Barang publik, akan menjadi bermanfaat apabila dapat disediakan dan dinikmati walaupun beberapa

argumentasi menjelaskan ketersediaan barang publik dapat mengurangi angka kemiskinan pada suatu negara. Barang publik yang tersedia menjadi cerminan masyarakat sebuah negara sejahtera atau tidak. Dari sisi kebijakan, pola penyediaan barang publik harus berpihak kepada kepentingan rakyat, mengurangi privatisasi barang publik, dan dukungan pemerintah melalui peraturan yang tegas terhadap praktek monopoli kartel pada barang publik. Upaya lainnya untuk mengembalikan kepercayaan publik pada pemerintah dapat dilakukan dengan cara meminimalisir angka praktek korupsi, mengimplementasikan tata kelola pemerintah yang baik, pemerataan berkeadilan dalam pendistribusian barang publik. Selain itu, pengelolaan barang publik oleh swasta yang telah berjalan harus berkurang secara perlahan dan dikembalikan pengelolannya pada negara.

Barang publik untuk rakyat yang semestinya dinikmati secara gratis oleh masyarakat masih berupa teori. Privatisasi yang terjadi akan membawa pergeseran makna barang publik yang berkarakteristik *non-excludable* dan *non-rival*. Mekanisme pasar akan memaksa pemerintah untuk melakukan penyelamatan ekonomi dengan menggandeng pihak swasta. Pemenuhan kebutuhan barang publik tidak hanya dilakukan oleh pemerintah namun juga pihak swasta. Kenyataannya kebijakan yang ada terkadang tidak berdasarkan keadilan dan tidak berpihak kepada masyarakat dengan mengorbankan satu hal demi keuntungan yang lebih besar. Pemenuhan barang publik oleh pemerintah menjadi salah satu cerminan tanggung jawab pemerintah terhadap warganya. Apabila pengelolaan barang publik lebih besar dikelola oleh swasta dari pada negara maka dapat dipastikan untuk mendapatkannya bukanlah gratis. Pemerintah tidak bisa mengabaikan rasa keadilan kepada masyarakat sebagaimana yang tersirat pada pembukaan Undang-Undang Dasar Tahun 1945 dan peraturan lainnya sebagai turunan (*derivate*) dari undang-undang.

## SARAN

Saran ini sebagai inti sari untuk memberikan kontribusi pemikiran mengenai kebijakan penyediaan barang publik dengan segala permasalahannya. Oleh sebab itu ada beberapa langkah yang harus diambil oleh pemerintah seperti, setiap kebijakan merupakan jawaban riil terhadap permasalahan penyediaan dan pengelolaan barang publik, setiap kebijakan harus menjadi alat yang tepat untuk menyejahterakan masyarakat dan bukan berupa kebijakan untuk menyejahterakan kepentingan kelompok, setiap rumusan kebijakan berdasarkan data dan fakta yang

riil dan bukan bersifat kebijakan *top-down* yang harus dilaksanakan tanpa adanya aspek moral dalam setiap eksekusi kebijakan, pemerintah semestinya mengambil alih peranan penyediaan barang publik atas daerah-daerah yang diindikasikan tidak mampu mengelola barang publik sebagai konsekuensi dari daerah yang tidak bisa merancang secara tepat berbagai regulasi kompensasi terhadap kerugian masyarakat dapat dilakukan dengan berbagai pengetahuan dan informasi, data dan fakta yang akurat tentang sebab akibat yang ditimbulkan dari kegagalan dalam penyediaan barang publik serta membangun tata kelola pemerintahan yang baik.

### Ucapan Terima Kasih

Penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Bapak/Ibu, Ida Widianingsih, M.A, Ph.D, Prof. Drs. H. Oekan S. Abdoellah, M.A, Ph.D, Prof. (Emiritus) Drs. H. A. Djadja Saefullah, M.A, Ph.D (Universitas Padjadjaran), yang telah memberikan dorongan, dan ilmu pengetahuan yang berharga dalam memahami metode penelitian, dan ucapan terimakasih pula kepada Mrs. Amalia Podlaszewska, Ph.D Candidate (Bauhaus Universitat Weimer, Jerman), Mrs. Dr. Helen McLaren (Flinders University, Australia) yang berkenan memberikan workshop *academic skill writing for international publication and conferences*, sehingga penulisan jurnal ilmiah ini dapat diselesaikan dengan baik.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku

- Bardach, E. (2012). *A Practical guide for policy analysis: The eightfold path to more effective problem solving* (4th ed.). Thousand Oaks: CQ Press.
- Batina, R. G., & Ihori, T. (2005). *Public goods theories and evidence*. Berlin: Springer-Verlag.
- Bray, M., & Kwo, O. (2014). *Regulating private tutoring for public good policy option for supplementary education in Asia*. Bangkok: UNESCO.
- Buchanan, J.M. (1999). *The demand and supply of public goods* (Vol. 5). Indianapolis, IN: Liberty Fund.
- Buchanan, J. M., & Tollison, R. (2009). *Theory of public choice II*. Michigan: The University of Michigan Press.
- Cornes, R., & Sandler, T. (1996). *The theory of externalities, public goods, and club goods* (2nd ed.). Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodstein, E. S., & Polasky, S. (2014). *Economic and the environment* (7th ed.). Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.
- Gough, D., Oliver, S., & Thomas, J. (2012). *An introduction to systematic reviews*. London: SAGE Publications.
- Hoppe, H.H. (2010). *A theory of social and capitalism*. Alabama: Ludwig von Mises Institute.
- Hyman, D. N. (2011). *Public finance: A contemporary application of theory to policy* (10th ed.). Mason, OH: South Western Cengage Learning.
- Jesson, J. K., Matheson, L., & Lacey, F. M. (2011). *Doing your literature review: Traditional and systematic techniques*. London: SAGE Publications.
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2007). *Public policy analysis*. Bristol: The Policy Press.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1989). *Public finance in theory and practice*. Singapore: McGraw-Hill.
- Paterson, B. L., Thorne, S. E., Canom, C. & Jillings, C., 2001. *Meta-study of qualitative health research: A practical guide to meta-analysis and meta-synthesis*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publication.
- Peston, M. (1972). *Public goods and the public sector*. London: The Macmillan Press.
- Sabatier, P. A. (1983). *Can regulation work? (environment, development, and public policy. environmental policy and planning)*. New York: Plenum Press.
- Samuelson, L. (1986). *Microeconomic theory*. Dordrecht: Kluwer-Nijhoff Publishing.
- Stiglitz, J. E. (2000). *Economics of the public sector* (3rd ed.). New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- Torgerson, C. (2003). *Systematic reviews*. London: Continuum International Publishing Group.
- Trogen, P. C. (2005). Public goods. In D. Robbins, *Handbook of public sector economics* (p. 169). Boca Raton: CRC Press .
- UN. (2008). *Public goods for economic development*. Vienna: United Nations Industrial Development Organization.
- Varian, H. R. (1992). *Microeconomic analysis* (3rd ed.). New York: W.W Norton & Company, Inc.

- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2011). *Policy analysis: Concepts and practice* (5th ed.). New York: Routledge.
- Woll, P. (1974). *Public policy*. Cambridge: Winthrop Publishers.
- Jurnal**
- Anomaly, J. (2013). Public goods and government action. *Politics, Philosophy & Economics*, 14 (2), 109-128. doi:10.1177/1470594X13505414
- Berg, R. D. (2011). Evaluation in the context of global public goods. *Evaluation*, 17 (4), 405-415. doi:10.1177/1356389011420210
- Champney, L. (1988). Public goods and policy types. *Public Administration Review*, 48 (6), 988-994.
- Dekel, S., Fischer, S., & Zultan, R. (2017). Potential pareto public goods. *Journal of Public Economics*, 146, 87-96. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2016.12.007
- Holcombe, R. G. (2000). Public goods theory and public policy. *The Journal of Value Inquiry*, 34, 273-286.
- Kallhoff, A. (2014). Why societies need public goods. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 17 (6), 635-651. doi: http://dx.doi.org/10.1080/13698230.2014.904539
- Murphy, T., & Parkey, J. (2016). An economic analysis of the philosophical common good. *International Journal of Social Economics*, 43 (8), 823-840. doi:10.1108/IJSE-08-2014-0168
- Offe, C. (2012). Whose good is the common good? *Philosophy and Social Criticism*, 38 (7), 665-684. doi:10.1177/0191453712447770
- Ozdemir, S., Johnson, F. R., & Whittington, D. (2016). Ideology, public goods and welfare valuation: An experiment on allocating government budgets. *The Journal of Choice Modelling*, 20, 61-72. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.jocm.2016.07.003
- Parks, C. D., Joireman, J., & Lange, P. A. (2013). Cooperation, trust, and antagonism: How public goods are promoted. *Psychological Science in the Public Interest*, 14 (3), 119-165. doi:10.1177/1529100612474436
- Pichierri, A. (2016). Private/public – common: Economic goods and social order. *European Journal of Social Theory*, 19 (2), 264-282. doi:10.1177/1368431015600019
- Schmitz, P. W. (2015). Government versus private ownership of public goods: The role of bargaining frictions. *Journal of Public Economics*, 132, 23-31. doi:http://dx.doi.org/10.1016/j.jpubeco.2015.09.009
- Singh, J. (2016). Quality of public goods, public policy and human development: A state-wise analysis. *Indian Journal of Human Development*, 10 (2), 215-235. doi:10.1177/0973703016654537
- Slavov, S. N. (2014). Public versus private provision of public goods. *Journal of Public Economic Theory*, 16 (2), 222-258.
- Tutic, A. (2013). Experimental evidence on the theory of club goods. *Rationality and Society*, 25 (1), 90-120. doi:10.1177/1043463112463874
- Vazquez, A. M., & Gonzalez, P. A. (2016). Knowledge economy and the commons: A theoretical and political approach to post neoliberal common governance. *Review of Radical Political Economics*, 48 (1), 140-157. doi:10.1177/0486613415586991
- Warner, M. E. (2011). Club goods and local government. *Journal of the American Planning Association*, 77 (2), 155-166. doi:10.1080/01944363.2011.567898
- Wentworth, L., & Makokera, C. G. (2015). Private sector participation in infrastructure for development. *South African Journal of International Affairs*, 22 (3), 325-341. doi:http://dx.doi.org/10.1080/10220461.2015.1081568
- Witesman, E. M. (2016). An institutional theory of the nonprofit: Toll goods and voluntary action. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 45 (4), 975-1155. doi:10.1177/0899764016651729
- Disertasi**
- Gao, E. X. (2012). Diverse but not divisive: Tribal diversity and public goods provision in Jordan. A Dissertation Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, University of Michigan, Michigan.
- Kryzaneck, A. P. (2013). Trust beyond tribe: The dynamics of public goods provision in multi-ethnic communities across Africa. A Dissertation Submitted for the Degree Doctor of Philosophy, University of Georgia, Georgia.
- Solhjell, R. (2015). Dimensions of statehood: A study of public goods in bukavu, The Democratic Republic of Congo. A Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, The London School of Economics and Political Science, London.

Workman, A. (2013). Success versus failure in local public good provision: Council and chiefly governance in post-war Makeni, Sierra Leone. A Thesis Submitted for the Degree of Doctor of Philosophy, The London School of Economics and Political Science, London.

Yesilirmak, M. (2013). Essay on local public goods and private schools. A Thesis Submitted for the Doctor of Philosophy, University of Iowa, Iowa.

#### **Sumber Digital**

Hardin, R. (2003, Mei 21). The free rider problem. Stanford Encyclopedia of Philosophy. Diperoleh tanggal 6 Desember 2016, dari <https://plato.stanford.edu/entries/free-rider/#ExpColAct>

Hartati, T. (2016, Juni 2). Mahalnya biaya pendidikan di Indonesia! LinkedIn. Diperoleh tanggal 6 Desember 2016, dari <https://www.linkedin.com/pulse/mahalnya-biaya-pendidikan-di-indonesia-theresia-artati>

Nur, M. (2015, Juni 25). Di Jakarta air bersih paling mahal di dunia, Mamuju Termurah di Dunia?! Kompasiana. Diperoleh tanggal 8 Desember 2016, [http://www.kompasiana.com/muhammadnur\\_se/di-jakarta-air-bersih-paling-mahal-di-dunia-mamuju-termurah-di-dunia\\_55101e21a33311c339ba7eb1](http://www.kompasiana.com/muhammadnur_se/di-jakarta-air-bersih-paling-mahal-di-dunia-mamuju-termurah-di-dunia_55101e21a33311c339ba7eb1)

Satu, B. (2012, Desember 30). Buruknya transportasi berdampak ke ekonomi nasional. Berita Satu. Diperoleh tanggal 22 Desember 2016, dari <http://www.beritasatu.com/bisnis/90041-buruknya-transportasi-berdampak-ke-ekonomi-nasional.html>

#### **Laporan**

Watson, W. T. (2016). *2016 Global Medical Trends Survey*. London: Willis Towers Watson.

#### **Sumber Lainnya**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.