Bank Dunia

Catatan Penting Jaring Pengaman Sosial

2006 ■ No. 4

Catatan Penting Jaring Pengaman Nasiona

Subsidi Harga dan Pajak: Efektivitas dan Tantangannya

Banyak pemerintahan yang menggunakan sistem subsidi harga dan pajak untuk mencapai tujuan perlindungan sosial. Mereka berusaha untuk menurunkan tingkat biaya hidup dari masyarakatnya, atau dari sejumlah kelompok masyarakat, dengan cara mensubsidi harga atas sejumlah barang atau jasa, sebagai pengganti atau tambahan dari program transfer pendapatan secara langsung. Terdapat sejumlah alasan mengapa pemerintah memilih untuk menggunakan sejumlah bentuk kebijakan harga daripada memberikan transfer pendapatan secara langsung dalam menolong orang miskin, sekalipun subsidi ini sebenarnya menyebabkan distorsi atas sistem insentif di sektor produksi. Sistem ini juga sering tidak tepat sasaran dengan mensubsidi lebih banyak orang yang tidak miskin ketimbang orang miskin itu sendiri serta membatasi pilihan-pilihan konsumen. Alasan-alasan pemerintah tersebut antara lain

- subsidi ini dapat digunakan untuk menciptakan kebijakan yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat, seperti investasi di bidang pendidikan atau pemenuhan nutrisi untuk kesehatan.
- subsidi dapat digunakan untuk mendorong suatu konsumsi minimal atas sejumlah komoditas penting, yang kemudian komoditas ini diberikan perhatian yang besar dalam perekonomian.
- Terkadang dukungan politik akan lebih mudah didapatkan melalui subsidi komoditas daripada transfer pendapatan secara langsung.
- Subsidi dianggap lebih mudah untuk diatur daripada transfer pendapatan yang dilakukan secara langsung.
- Subsidi dirasakan lebih efektif daripada transfer pendapatan secara langsung pada situasi dimana pasar komoditas berada dalam kondisi yang masih terbelakang. Sebagai contoh, pemberian uang saja tidak akan dapat mengatasi bahaya kelaparan jika ternyata disana tidak terdapat jaringan distribusi pangan.

Bentuk-Bentuk Subsidi

Bentuk yang paling umum dari subsidi adalah subsidi langsung dan subsidi tanpa sasaran. Akan tetapi cara lainnya amat mungkin untuk dapat digunakan juga. Misalnya subsidi harga tanpa sasaran yang diberikan secara tidak langsung, pembebasan atas pajak pertambahan nilai atau pajak penjualan lainnya, penggunaan dua sistem nilai tukar, pajak ekspor, kuota produsen, subsidi tranportasi dan subsidi biaya penyimpanan, dan menjual barang-barang dalam negeri dengan harga yang berada dibawah dari harga internasional. Subsidi pada sejumlah barang yang jumlahnya dikontrol merupakan salah satu alternatif yang memiliki biaya yang lebih kecil dibandingkan subsidi yang bersifat tidak terbatas yang dikenakan pada seluruh pasokan barang yang ada.

Manfaat dan Dampaknya

Pada umumnya, subsidi harga dilihat berdasarkan besarnya cakupan subsidi, yaitu melihat siapa yang paling banyak mengambil manfaat dari subsidi tersebut. Secara umum, penentuan siapa yang berhak mendapatkan subsidi ataupun yang tidak berhak tergantung pada beberapa hal, seperti banyaknya kebijakan yang diambil menyangkut subisidi suatu komoditas, bentuk-bentuk penetapan sasaran yang digunakan, serta bentuk-bentuk pemasaran yang digunakan.

Pada kebanyakan komoditas, termasuk komoditas yang paling sering dikonsumsi seperti makanan pokok, rumah tangga yang kaya cenderung mengkonsumsi lebih banyak dan kemudian menerima lebih banyak transfer dalam nilai absolut, menjadikan subsidi ini tidak tepat sasaran. Namun demikian jumlah transfer yang diterima rumah tangga miskin cukup besar proporsinya terhadap seluruh pengeluarannya dibandingkan dengan proporsi tersebut pada rumah tangga yang tidak miskin. Karena itu pengurangan subsidi dapat berdampak amat buruk bagi orang miskin. Subsidi pada beberapa barang, daging sebagai contoh, merupakan sarana redistribusi yang tidak tepat, karena subsidi atas barang tersebut tidak hanya dinikmati oleh orang kaya namun pada kenyataannya hal tersebut juga memperbesar ketimpangan kesejahteraan.

Beberapa negara berhasil mensubsidi barang yang konsumsinya semakin menurun seiring dengan meningkatnya pendapatan. Subsidi dengan mekanisme sasaran-mandiri (*self-targeted*) seperti ini dapat mengurangi permasalahan dalam menggali informasi dari setiap rumah tangga yang diperlukan untuk menentukan apakah mereka

Fiona Mackintosh dan Carlo del Ninno mempersiapkan catatan ini berdasarkan Harold Alderman's "*Price and Tax Subsidization of Consumer Goods*" (Juni 2002), *Social Protection Discussion Paper No. 0224*. Bank Dunia. Washington, DC.

memenuhi syarat-syarat untuk diberikan subsidi. Mekanisme sasaran-mandiri juga akan tetap menghasilkan bentuk bantuan yang tepat sasaran kepada rumah tangga termiskin. Namun demikian, 40 persen dari penduduk termiskin hanya memperoleh sekitar setengah hingga dua-pertiga dari manfaat program subsidi sasaran-mandiri yang paling berhasil sekalipun. Nilai ini lebih rendah dibandingkan dengan program yang menggunakan uji-kepemilikan (*means-tested*) untuk menentukan berhak atau tidak berhak suatu rumah tangga mendapatkan subsidi, dimana 40 persen penduduk miskin menikmati lebih dari empat perlima dari manfaat subsidi.

Dengan banyaknya subsidi pangan, pembuat kebijakan saat ini lebih banyak menaruh perhatian pada dampak subsidi terhadap pola konsumsi secara keseluruhan daripada besarnya tingkat transfer. Terdapat sejumlah bukti-bukti yang mendukung dimana subsidi atas jenis pangan tertentu mempengaruhi pola konsumsi yang pengaruhnya berbeda sama sekali dibandingkan dengan pengaruh transfer pendapatan dengan pola konsumsi. Turunnya harga akan berpengaruh secara langsung pada pembelian pangan yang disubsidi dan dijatahkan, sehingga melebihi batas normal. Namun dalam kasus kuota dan kupon makanan terdapat sejumlah temuan yang menunjukkan bahwa transfer yang berhubungan dengan makanan akan mendorong peningkatan konsumsi makanan, hal ini mungkin disebabkan karena terjadinya perubahan dalam bagian sumber daya yang diatur oleh kaum perempuan.

Tantangan

Tantangan besar untuk membuat suatu program subsidi yang berhasil adalah bagaimana menentukan jenis-jenis makanan yang tepat untuk disubsidi dan kemudian hal itu tidak menciptakan distorsi dalam pasar dan juga memberikan manfaat bagi konsumen yang dijadikan sasaran.

Selain itu terdapat pula tantangan adminstratif yang juga harus dipertimbangkan. Kebanyakan program subsidi membutuhkan setidaknya satu jaringan distribusi dan beberapa sistem yang membutuhkan setidaknya dua hal: pertama sistem untuk kupon atau sertifikasi penjatahan dan satu lagi adalah sistem yang mengatur komoditas itu sendiri. Biaya yang dikeluarkan dari sistem-sistem ini mungkin saja lebih tinggi daripada biaya pemasaran yang ditawarkan oleh pihak swasta.

Lebih jauh, sistem kontrol yang tepat dibutuhkan untuk membatasi terjadinya penjualan makanan yang disubsidi itu pada tingkat harga yang lebih tinggi di pasar umum, yang biasanya hal ini terjadi melalui sistem penjualan "pintu-belakang" (*back-door*). Untuk membantu kontrol program subsidi ini, teknologi dalam bentuk seranta dalam bentuk kartu bisa menyediakan mekanisme monitoring yang efektif, meski solusi ini mungkin akan bermasalah dalam lingkungan masyarakat yang tidak memiliki tenaga listrik untuk mendukung peralatan seranta tersebut.

Tantangan terakhir, intervensi pemerintah seperti subsidi ini dapat memiliki dampak yang merugikan. Sebagai contoh, intervensi pemerintah dalam sektor transportasi publik dan penyediaan penyimpanan padi-padian mungkin akan dapat dibenarkan melihat kenyataaan tidak adanya pasar swasta yang dapat menangani volume perdagangan yang dibutuhkan oleh program subsidi nasional, akan tetapi disaat bersamaan hal itu juga membatasi pengembangan sektor pemasaran swasta yang effisien.

Politik subsidi dan reformasi

Saat ini, sedikit pemerintah yang memperkenalkan pola subsidi harga makanan yang baru dan kebanyakan pemerintah lebih memilih mereformasi sistem subsidi yang telah ada. Politik subsidi dan reformasi subsidi ini dipenuhi oleh berbagai bentuk-bentuk konflik dan kepentingan-kepentingan yang beragam serta melibatkan lembaga internasional, komunitas lokal, kementrian pertanian (yang mewakili kepentingan petani), kementrian pangan (yang mewakili kepentingan konsumen) dan terakhir kementrian keuangan (yang bertanggung jawab terhadap urusan anggaran nasional).

Bentuk dan lamanya reformasi subsidi tergantung dari banyak faktor, termasuk hubungan antar kepentingan diantara kepentingan yang beragam dan berasal dari kelompok lokal maupun lembaga internasional. Menyeimbangkan kepentingan yang berbeda ini bukanlah pekerjaan yang mudah, namun negara yang pernah mengalami hal ini menyarankan bahwa masyarakat akan cenderung lebih menerima perubahan kebijakan bila a) mereka diberikan penjelasan lebih jauh mengenai alasan dibalik perubahan kebijakan tersebut; b) kebijakan yang kredibel dan program jaringan pengaman dilakukan ketika program yang tidak effisien itu direformasi c) adanya koalisi dukungan publik yang mengimbangi kekuatan opisisi dari sejumlah kelompok kepentingan yang diuntungkan dari subsidi yang akan dicabut; dan d) program yang bersasaran dan transfer pendapatan diberikan ketika harga internasional meningkat.

Seri Catatan Penting Jaring Pengaman Sosial Bank Dunia bertujuan untuk memberikan informasi praktis bagi mereka yang terlibat dalam rancangan dan pelaksanaan program jaring pengaman di seluruh dunia. Pembaca akan mendapatkan informasi teladan (good practice) tentang jenis intervensi, latar belakang negara, tema dan kelompok-kelompok sasaran, serta pemikiran terkini tentang peran jaring pengaman sosial dalam agenda pembangunan yang lebih luas

Bank Dunia, Jaring Pengembangan Manusia
Perlindungan Sosial, Jaring Pengaman Sosial
http://www.worldbank.org/safetynets

Institut Bank Dunia
memberikan pengetahuan dan mendambakan dunia yang lebih baik