

Mengapa kita membutuhkan belanja publik

Oleh

David Hall, PSIRU, University of Greenwich

d.j.hall@gre.ac.uk



UNIVERSITY
of
GREENWICH



Public Services International
Internationale des Services Publics
Internacional de Servicios Públicos
Internationale der Öffentlichen Dienste
Internationell Facklig Organisation för Offentliga Tjänster
国際公務労連

PSIRU, Business School, University of Greenwich, Park Row, London SE10 9LS, UK

Website: www.psiru.org Email: psiru@psiru.org Tel : +44 (0)208–331–9933

Researchers: Prof. Stephen Thomas, David Hall (Director), Jane Lethbridge, Emanuele Lobina, Vladimir Popov, Violeta Corral, Sandra van Niekerk

Oktober 2010

DAFTAR ISI

PENDAHULUAN	1
Ringkasan Eksekutif	3
0. Pendahuluan	5
Bagian I. Manfaat ekonomis dari belanja publik	7
1. Pertautan jangka panjang antara pertumbuhan pendanaan publik dan pertumbuhan ekonomi	7
Bagan A. Belanja pemerintah dalam % dari GDP 1870-1996	7
Tabel 1. Belanja Pemerintah dalam % dari GDP, 1870 – 1995: per-negara	8
Bagan B. Belanja Pemerintah dalam % dari GDP, Amerika Serikat, 1903-2010	8
Bagan C. Belanja Pemerintah dalam % dari GDP di negara-negara OECD yang dipilih sejak tahun 1970	12
Tabel 2. Total belanja pemerintah secara umum dalam % dari GDP, Uni Eropa dan negara-negara lainnya	12
Bagan D. Belanja publik, pertumbuhan ekonomi dan demokratis	13
2. Menanggapi krisis ekonomi	14
2.1. Menyelamatkan bank	14
Kotak A. ‘Melakukan nasionalisasi untuk menyelamatkan pasar bebas’	14
Tabel 3. Biaya pemerintah untuk menyangga sektor keuangan	15
Kotak B. Dana talangan untuk bank yang jumlahnya lebih besar daripada semua privatisasi di dunia	16
Bagan E. Membalik 30 tahun privatisasi	16
2.2. Menyelamatkan kapitalisme: stimulus ekonomi	17
Table 4. Stimulus Ekonomi dalam % dari GDP: 2009	17
Tabel 5. Ketidakefektifan potongan pajak: disimpan, tidak dibelanjakan	18
Tabel 6. Belanja publik dalam % dari GDP di Afrika, 2008-2011	19
Kotak C. India: belanja publik untuk pertumbuhan	20
2.3. Menyelamatkan IMF	21
Tabel 7. Biaya untuk menyokong IMF	22
3. Infrastruktur	23
Bagan F. Perubahan pertumbuhan dikarenakan pembangunan infrastruktur	23
Table 8. Pendanaan sambungan listrik dan air dan sanitasi, Brazil 2007–2011	24
Bagan G. Belanja modal untuk infrastruktur USA 2007	26
4. Belanja publik dan lapangan kerja	28
Tabel 9. Pekerjaan di dunia yang didukung oleh belanja publik dan layanan public (% dari semua pekerjaan)	28
4.1. Lapangan kerja langsung dan tak langsung	29
Bagan H. Lapangan pekerjaan di pemerintahan umum dalam %	30

	dari total tenaga kerja, 2005	
4.2.	Klausal ‘upah yang adil’ dan pengadaan barang sosial: sejarah dan konteks internasional	31
	Kotak D. Tanggung jawab kebijakan prokuremen <i>Greater London Authority</i>	33
4.3.	Subsidi ketenagakerjaan dan skema jaminan ketenagakerjaan	33
	Kotak E. India: <i>National Rural Employment Guarantee</i>	34
5.	Dukungan umum bagi industri	35
	Tabel 10. Pertautan ekonomi antara belanja publik dan sektor-sektor perekonomian	36
	Kotak F. General Motors dan pendanaan publik	37
	Bagian II. Fungsi Sosial dan Lingkungan dari Belanja Publik	38
6.	Belanja publik dan kesetaraan	38
6.1.	Layanan publik dan kesetaraan	38
	Bagan I. Masalah kesehatan dan sosial lebih buruk di negara-negara yang lebih tidak adil	39
	Tabel 11. Redistribusi pendapatan melalui pajak, tunjangan dan layanan publik: Inggris, 2008/09	40
6.2.	Infrastruktur dan kesetaraan	41
	Bagan J. Perbaikan kesetaraan dikarenakan pembangunan infrastruktur, 1990-an–2000-an berdasarkan wilayah	41
6.3.	Tunjangan dan kesetaraan	41
	Bagan K. Brazil: pendapatan rumah tangga miskin meningkat tercepat 2001–2007	42
	Bagan L. Pensiun sebagai proporsi dari pendapatan pegawai, dan skema negara dan swasta	43
7.	Efektifitas layanan publik	44
7.1.	Efisiensi dan efektivitas layanan kesehatan publik	44
	Bagan M. Pengeluaran kesehatan per kapita dan GDP per kapita, negara-negara OECD, 2007	44
	Bagan N. Pengeluaran kesehatan (publik dan swasta) per-kapita, US dolar, 2007, OECD	45
	Tabel 12. Tingkat kematian bayi, Kematian per 1000 lahir hidup, 2006, OECD	46
7.2.	Perumahan dan krisis	46
7.3.	Lingkungan: pendanaan publik untuk menangani perubahan iklim	48
	Kotak G. Energi yang dapat diperbarui	50
	Bagan O. Negara-negara dengan sistem kelistrikan berkarbon rendah	50
	Bagian III. Membayar untuk belanja publik: pajak	51
8	Keterjangkauan: tingkat perpajakan	51
	Bagan P. Pendapatan pajak sebagai % dari GDP meningkat ketika GDP naik	52
	Tabel 13. Pendapatan pajak sebagai % dari GDP di negara-negara OECD, 1975–2008	52
	Tabel 14. Pendapatan pemerintah di negara-negara berpenghasilan rendah sebagai % dari GDP, 1990–2006	52
9	Keadilan: beban pajak	53
9.1	Sumber-sumber pendapatan pemerintah: pajak, asuransi, biaya dan lainnya	53
	Tabel 15. Sumber-sumber pendapatan public	53

Tabel 16. Pendapatan pajak (kecuali asuransi sosial) berdasarkan jenis pajak dan kelompok pendapatan Negara	54
Kotak H. Pajak di Ghana	54
9.2 Pajak properti dan pajak tanah	54
Tabel 17. Pajak-pajak properti dalam % dari GDP	55
9.3 Pajak perusahaan	55
Bagan Q. Pendapatan dari Pajak Laba Perusahaan di negara-negara OECD, 1985–2008	56
Bagan R. Bagian upah/laba di dalam GDP, Uni Eropa/Amerika Serikat/Jepang, 1960 to 2008	57
Bagan S. Laba perusahaan Amerika Serikat 1990–2010	57
Kotak I. Tobin Tax, ‘Pajak Robin Hood’	60
9.4 Sarana umum dan pemerintah lokal	61
Tabel 18. Persentase pendapatan kabupaten dari sumber-sumber yang berbeda, 2002	62
Tabel 19. Sumber-sumber dana pemerintah lokal: Afrika Selatan dan Botswana	63
9.5 Politik pengumpulan pajak	63
Kotak J. Pengumpulan pajak di kabupaten/kota di Brazil dan Botswana	64
Bagian IV. Membayar untuk belanja publik: pinjaman dan utang	65
10 Defisit dan utang pemerintah	65
Bagan T. Komposisi Peningkatan Utang Pemerintah 2007–2014	65
Bagan U. Defisit dan utang dalam % dari GDP negara-negara Uni Eropa, Februari 2010	67
Bagan V. Trend utang publik dalam persentase dari GDP, negara-negara G7, 1950–2015	67
11 Pendanaan sektor swasta	68
11.1 Menjual perusahaan negara dan daerah	68
11.2 Akuntansi kreatif pada PPPs	68
Bagan W. Biaya relative modal (UK)	71
Bagan X. Belanja pada skema-skema PFI di layanan kesehatan nasional Inggris Raya	72
Kotak K. Ikhtisar kasus Metronet: belajar dari kesalahan	72
11.3 Akuntansi kreatif dan <i>counter-taxation</i>	73
Bagian V. Kesimpulan: Politik belanja publik	75
Tabel 20. Pengaruh krisis pada belanja publik dan target IMF untuk mengurangi belanja public	76
Kotak L. Populasi yang menua: tak perlu pemangkasan?	77
12 Daftar Pustaka	80

Alih Bahasa : Tanto Supriyanto
Penyunting : Indah Budiarti

Versi asli dalam bahasa Inggris dari laporan ini dapat diunduh secara bebas di: www.world-psi.org/publicspending

PENDAHULUAN

Federasi serikat pekerja global kami, Public Services International (PSI), menugaskan penyusunan laporan ini kepada Public Services International Research Unit (PSIRU) yang independen di University of Greenwich untuk membantu serikat-serikat pekerja kami mengadangi ideologi penghancur masyarakat yang mendorong pemangkasan-pemangkasan layanan publik dan privatisasi layanan-layanan penting seperti kesehatan.

Serikat-serikat pekerja sepatutnya menggunakan publikasi ini sebagai alat di dalam perjuangan mencegah kerusakan lebih jauh pada pekerjaan oleh pemangkasan di hampir semua layanan publik selama pemulihan dari resesi global.

Analisis yang disajikan di sini menjadi pengingat penting bahwa investasi publik pada layanan publik dan tunjangan sosial adalah sentral bagi pembangunan sosial dan ekonomi, dan jauh lebih efisien dibandingkan dengan membiarkan layanan tersebut dipasok oleh pasar. Analisis di sini memperlihatkan efisiensi ekonomi dari penggunaan perpajakan untuk membiayai belanja publik pada infrastruktur dan layanan publik yang menguatkan dan mendukung semua kegiatan ekonomi lainnya. Ia memperlihatkan bahwa tingkat perpajakan yang lebih tinggi dapat diupayakan, dan bahwa banyak perusahaan, khususnya, membayar pajak dengan jumlah yang sangat kecil.

Publikasi ini bukanlah sebuah dalih untuk kepentingan khusus pekerja layanan publik. Belanja publik mendukung separuh dari seluruh pekerjaan di seluruh dunia. Selanjutnya, layanan publik yang bermutu merupakan pendukung vital bagi masyarakat yang demokratis dan berkelanjutan.

Paket stimulus tahun 2009 di seluruh dunia yang sangat besar telah meningkatkan pinjaman publik untuk menyelamatkan ekonomi dunia, yang telah dirusak oleh eksekusi dari bank-bank swasta – hasil dari deregulasi dan liberalisasi yang dilakukan pemerintah terhadap sektor keuangan, dan bukan akibat dari belanja dan pinjaman berlebihan pemerintah.

Di utara, kombinasi spekulasi pasar dan kondisi regresif yang ditimpakan oleh Dana Moneter Internasional (IMF) telah memaksa negara-negara seperti Latvia dan Yunani untuk melakukan pemotongan drastis yang merusak seluruh perekonomian, dan juga layanan publik, di kedua negara tersebut. Di beberapa negara, seperti Inggris Raya dan Kanada, pemerintahan mereka akan memangkas defisit dengan memotong pengeluaran pada layanan publik dan tunjangan sosial, walau pengangguran tetap tinggi dan tak ada prospek pemulihan yang dipimpin oleh sektor swasta.

Di selatan, Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional terus mencegah belanja publik untuk infrastruktur vital seperti air dan energi, dan tetap mempromosikan privatisasi di kedua sektor tersebut kendati dikenal sebagai strategi gagal.

Di mana-mana, layanan kesehatan publik dan dana pensiun publik menghadapi serangan tanpa henti yang dipimpin oleh IMF dan didukung oleh Bank Dunia, Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan dan Komisi Eropa. Peningkatan jumlah warga usia lanjut di dalam populasi negara-negara utara digunakan sebagai alasan untuk memangkas belanja publik pada tunjangan sosial dan menggantikannya dengan layanan kesehatan swasta dan dana pensiun swasta yang kurang efektif.

Serikat-serikat pekerja harus memobilisasi anggotanya untuk membangun dan menguatkan koalisi bersama organisasi-organisasi masyarakat madani dan untuk melakukan kampanye advokasi yang ditujukan untuk melawan asumsi “tak ada alternatif”. Sesungguhnya ada alternatif ekonomi: ia didasarkan pada perpajakan yang adil, pembiayaan yang tepat untuk

layanan publik yang penting, penciptaan lapangan kerja yang lebih besar dan perbaikan yang menyeluruh pada syarat dan kondisi kerja. Kemajuan sosial dan ekonomi harus menyertakan kebijakan publik yang sesuai yang menjamin kehidupan yang bermartabat bagi semua, bukan hanya untuk sebagian kecil elit yang mengambil semakin banyak bagian dari kekayaan dunia.

Public Services International
45 Avenue Voltaire
BP 9
01211 Ferney-Voltaire Cedex
France

Tel: +33 450 40 64 64
Fax: +33 450 40 73 20
psi@world-psi.org
www-world-psi.org

Ringkasan Eksekutif

- Peningkatan belanja publik yang mantap di sepanjang 150 tahun yang lalu, di semua negara, menunjukkan pertautan yang kuat antara belanja publik dan pembangunan ekonomi dan sosial. Belanja ini sekarang berada di tingkat bersejarah 40% dari *gross domestic product* (GDP) di negara-negara anggota Organisasi untuk Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan (OECD), dan meningkat di negara-negara berkembang.
- Belanja publik merupakan faktor kunci bagi pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Ia sangat esensial untuk mendanai infrastruktur, termasuk jalan, listrik, dan air. Ia menyediakan layanan kesehatan dan pendidikan yang diperlukan untuk ekonomi modern dengan lebih efisien dan efektif dibandingkan yang mampu disediakan pasar.
- Belanja publik dimanfaatkan di seluruh dunia untuk memberikan stimulus ekonomi guna melawan resesi, dan menyelamatkan bank-bank melalui kepemilikan publik. Krisis tidak disebabkan oleh defisit pemerintah, tapi krisis tengah dikelola melalui belanja publik.
- Hampir separuh pekerjaan di dunia didukung oleh belanja publik; dua pertiga darinya di sektor swasta melalui kontrak-kontrak dan efek pengganda (*multiplier effect*). Melalui klausul “upah yang adil” dan skema-skema jaminan pekerjaan ia dapat menyebarkan pekerjaan yang layak bagi banyak orang melampaui sektor publik itu sendiri. Sebagian besar sektor ekonomi kini terhubung dengan belanja publik melalui subsidi, kontrak, dan pembiayaan investasi.
- Dengan redistribusi uang kepada mereka yang berpendapatan rendah, belanja publik membetulkan ketidakadilan pendapatan yang diciptakan oleh pasar, dan meningkatkan daya beli. Layanan kesehatan, perumahan, dan layanan publik lainnya melindungi orang dari sakit dan mengembangkan kota-kota tanpa tempat-tempat kumuh. Tiga perempat dari upaya global untuk melawan perubahan iklim akan berasal dari pendanaan publik.
- Secara global, belanja publik hampir selalu terus meningkat dengan tajam, karena peran negara terus tumbuh di negara-negara berkembang.
- Seperti belanja, tingkat perpajakan meningkat seiring pertumbuhan ekonomi: negara-negara dengan perpajakan yang rendah tertinggal pembangunannya. Layanan penerimaan pajak harus diberdayakan dengan tepat untuk mencegah penggelapan pajak.
- Beban perpajakan menjadi kurang adil karena banyak negara beranjak ke pajak progresif seperti pajak pertambahan nilai (PPN) yang menghantam lebih keras mereka yang berpendapatan rendah, dan karena banyak perusahaan berusaha membayar semakin sedikit pajak yang seharusnya mereka bayar, sekalipun mengambil semakin banyak pendapatan nasional. Menangani bebas pajak (*tax havens*) dan menggulirkan pajak-pajak transaksi keuangan (‘Tobin tax’) seharusnya menjadi bagian dari proses ini.
- Peningkatan defisit dan utang pemerintah yang sangat besar terjadi karena krisis, bukan karena pemborosan belanja pemerintah. Serangan-serangan untuk mengurangi defisit tersebut beresiko mendorong perekonomian kembali ke arah resesi. Pembatasan fiskal, misalnya Uni Eropa yang melarang defisit neraca keuangan negara-negara anggotanya di atas 3% dari GDP, adalah angka sewenang-wenang. Pasar berspekulasi melawan pinjaman yang dilakukan negara karena mereka sesungguhnya relative kecil; tidak ada hubungannya dengan defisit atau tingkat utang aktual.

- Privatisasi dan *publik-private partnerships* (PPPs) adalah jalan khayalan untuk meningkatkan pendapatan yang menyembunyikan pinjaman publik untuk terlepas dari batas-batas fiskal yang ditetapkan oleh International Monetary Fund (IMF) atau Uni Eropa. Mereka lebih mahal dibandingkan pinjaman langsung pemerintah. PPPs menghisap belanja publik selama beberapa dekade, dan membuat anggaran pemerintah menjadi jauh kurang fleksibel di masa depan.
- Serangan IMF dan Uni Eropa terhadap belanja publik untuk pensiun dan layanan kesehatan akan memangkas belanja untuk menyediakan keduanya dengan cara-cara yang paling efisien. IMF ingin melihat pemotongan lebih dari 8% GDP, setara dengan pemotongan separuh dari semua kontrak-kontrak pemerintah di dunia. Pemotongan di layanan-layanan ini sangat ditentang di banyak negara. Alternatif yang lebih baik adalah mengembangkan sistem perpajakan yang lebih kuat dan lebih adil dan terus meningkatkan belanja publik untuk memenuhi tantangan masa depan, termasuk perubahan iklim.

0. Pendahuluan

Laporan ini ditulis di saat konflik besar mengenai pendanaan publik terjadi.

Dihadapkan dengan krisis keuangan dan resesi ekonomi global, banyak pemerintah menemukan kembali kekuatan pendanaan publik. Mereka menggunakannya untuk menyelamatkan bank-bank yang bangkrut, dan untuk menciptakan lebih banyak kegiatan ekonomi untuk mencegah kekuatan-kekuatan terburuk resesi. Puluhan jutaan pekerja yang bekerja hari ini akan menganggur bila tanpa sokongan ekonomi dari belanja publik ini.

Tapi sekarang ada serangan balasan konservatif yang menuntut agar defisit anggaran yang digunakan untuk menciptakan stimulus tersebut harus dipangkas dengan pemotongan belanja publik dalam skala yang sangat besar. Serangan balasan itu tidak saja berasal dari pemerintahan-pemerintahan konservatif, tapi juga dari lembaga-lembaga internasional, yang dipimpin oleh Dana Moneter Internasional (IMF), yang bersikeras agar layanan publik kini menjadi “tak terjangkau”, dan agar khususnya layanan kesehatan dan pensiun tergantung pada pasar.

Laporan ini bertujuan untuk memperlihatkan bahwa argumen-argumen dan kebijakan-kebijakan ini salah, tidak saja di jangka pendek tapi juga di jangka panjang. Selama 150 tahun terakhir belanja publik telah menjadi pendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, dan terus meningkat secara mantap di semua negara di dunia. Jauh dari menjadi beban bagi perekonomian sebuah negara, belanja publik menjadi kekuatan pendorong yang sangat mendasar, menyediakan layanan universal bagi pembangunan manusia – kesehatan, pendidikan, jaminan sosial dan juga infrastruktur mendasar yang memungkinkan kegiatan ekonomi lainnya, misalnya air, listrik, jalan. Jika ingin ada pertumbuhan dan pembangunan di masa depan, kita seharusnya mengharapkan belanja publik terus tumbuh, bukan dipangkas.

Secara khusus, ada dua alasan utama mengapa belanja publik harus tumbuh, bukan merosot. Pertama adalah kebutuhan akan infrastruktur mendasar di bagian selatan dunia – untuk pembangunan manusia dan ekonomi – yang akan membutuhkan investasi besar selama beberapa tahun dan penciptaan pendidikan publik dan layanan kesehatan universal yang kekal. Alasan lainnya adalah upaya besar-besaran untuk melawan perubahan iklim, yang kian sangat tergantung pada pendanaan publik.

Keterjangkauan dari kegiatan ini adalah sebuah isu politis. Ia akan membutuhkan kontribusi yang lebih tinggi tapi juga terdistribusi dengan lebih adil. Sebagian besar sistem perpajakan di dunia membuat mereka yang miskin membayar proporsi pajak yang sama besarnya dengan mereka yang kaya, dikarenakan penekanan pada pajak-pajak tak langsung regresif. Perusahaan-perusahaan mengambil bagian yang lebih besar dari keuntungan ekonomi sembari membayar pajak yang semakin kecil, melalui pemberlakuan bebas pajak dan bentuk-bentuk penghindaran lainnya. Perusahaan-perusahaan keuangan nyaris tidak membayar pajak atas transaksi-transaksi yang memberikan mereka keuntungan, walaupun mereka sudah menikmati miliaran dolar uang publik dalam bentuk jaminan (*bailout*).

Defisit muncul dikarenakan krisis, bukan sebaliknya. Defisit diperlukan untuk menangani krisis tersebut. Defisit akan menurun seiring peningkatan pendapatan melalui pertumbuhan, peningkatan lapangan kerja dan kebijakan perpajakan yang lebih adil, sebagaimana mereka di masa lalu. Penggunaan ilusi, sia-sia dan berbahaya *publik-private partnerships* (PPPs) untuk menyembunyikan pinjaman publik seharusnya diakhiri demi akuntansi yang jujur.

Tuntutan IMF dan pemerintahan-pemerintahan konservatif akan menggerogoti lapangan pekerjaan, pembangunan dan lingkungan. Laporan ini ditujukan untuk melawan kebijakan-kebijakan tersebut.

Laporan ini ditugaskan oleh Public Services International (PSI). Ia didasarkan pada penelitian yang dilaksanakan untuk PSI, *European Public Services Union* (EPSU) dan lainnya selama lebih dari 12 tahun; pada hasil kerja dengan beberapa aktivis serikat pekerja, kelompok-kelompok masyarakat madani dan peneliti di seluruh dunia; dan pada ajaran dan penelitian di Universitas Greenwich

Bagian I. Manfaat ekonomis dari belanja publik

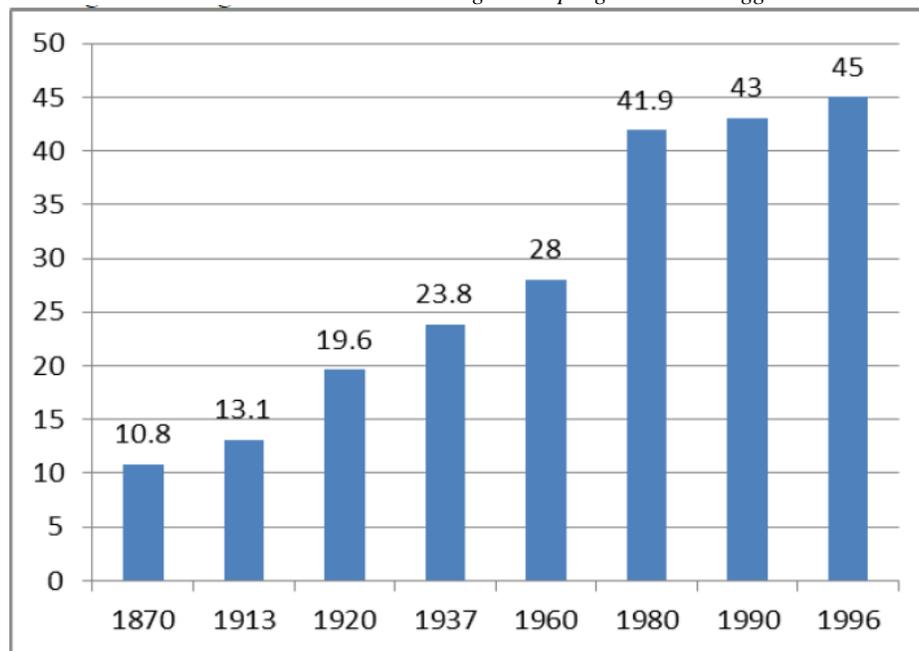
1. Pertautan jangka panjang antara pertumbuhan pendanaan publik dan pertumbuhan ekonomi

Belanja publik kerap didiskusikan seolah-olah ia merupakan beban pada ekonomi pasar, yang akan tumbuh jauh lebih cepat bila belanja publik dipangkas. Tapi sejarah ekonomi 150 tahun terakhir memperlihatkan dengan jelas kebalikannya: bahwa pertumbuhan ekonomi berjalan beriringan dengan proporsi meningkat pengeluaran publik sejak pertengahan abad ke-19. Perpajakan dan belanja di negara-negara berpenghasilan tinggi, sebagai proporsi dari produk domestik bruto (GDP) mereka, memuncak di sepanjang dua perang dunia abad ke-20, tetapi tingkat belanja negara dan pajak tetap tinggi dan terus meningkat setelah Perang Dunia II sampai tahun 1990-an.

Ini tidak saja terjadi di negara-negara ‘sosial demokrat’ Eropa; pertumbuhan yang sama menakjubkannya dapat dilihat di USA dan Jepang. Dan pola yang sama dapat diamati di tiap-tiap negara, bukan hanya keseluruhan semua negara. Pola tersebut tidak saja memperlihatkan peningkatan belanja publik yang selaras dengan pertumbuhan GDP; pola tersebut memperlihatkan belanja publik meningkat sebagai sebuah *proporsi dari GDP*

Bagan A: Belanja pemerintah dalam % dari GDP 1870-1996

Rata-rata dari 14 negara berpenghasilan tertinggi



Sumber: Tanzi and Schuknecht 2000¹

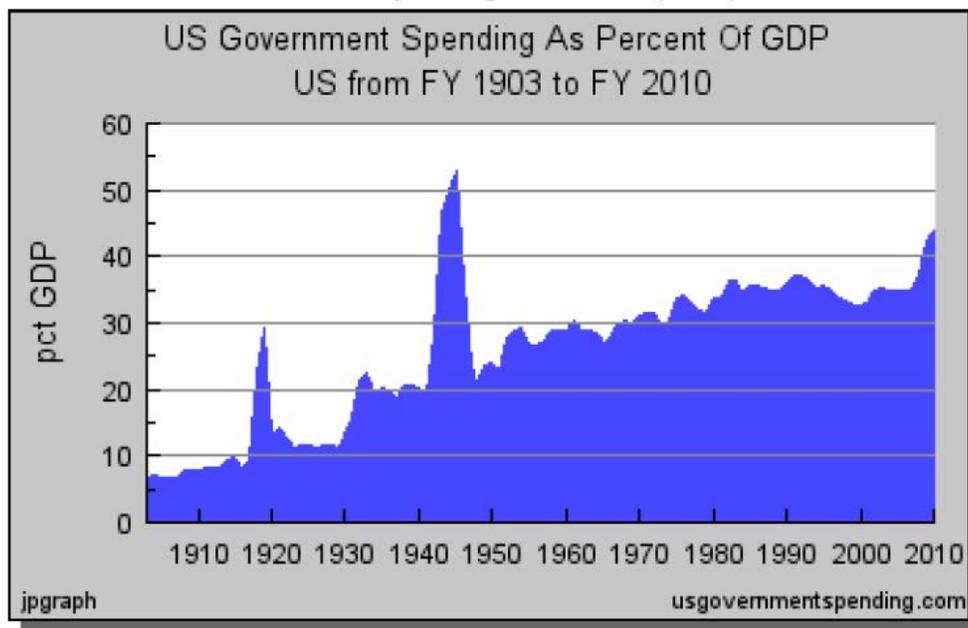
¹ Tanzi and Schuknecht 2000 *Publik Spending in the 20th Century* CUP Chapter 1
<http://assets.cambridge.org/97805216/62918/sample/9780521662918wsn01.pdf>

Tabel 1: Belanja Pemerintah dalam % dari GDP, 1870 – 1995: per-negara

	1870	1880	1890	1900	1910	1920	1930	1938	1950	1960	1970	1980	1990	1995
Australia	--	--	--	--	--	--	--	--	23.9	22.8	26.1	33.2	37.1	37.3
Austria	11.4	11.7	12.9	15.0	17.6	14.7	19.8	15.2	25.1	30.4	35.3	47.2	48.2	51.5
Belgium	--	--	--	--	--	--	--	21.8	23.7	30.7	37.5	51.7	54.7	54.6
Canada	6.2	7.0	7.8	8.7	11.3	19.0	18.9	21.6	21.9	29.1	35.8	40.6	46.5	48.1
Denmark	9.2	8.9	10.6	10.8	12.3	15.4	13.5	16.7	19.6	25.2	39.4	55.6	58.1	61.6
Finland	--	--	--	--	--	--	--	--	25.8	26.9	30.5	37.0	42.5	59.1
France	11.0	14.6	14.3	14.5	15.1	22.4	29.4	29.4	29.3	34.0	37.7	43.3	49.6	54.1
Germany	9.5	9.9	12.9	14.2	16.0	25.0	29.4	36.9	29.2	32.2	36.9	46.5	44.9	47.7
Ireland	--	--	--	--	--	--	20.8	32.9	30.3	27.3	37.9	52.3	42.4	40.3
Italy	14.4	13.7	18.4	16.3	17.3	30.2	22.0	29.2	23.0	29.7	31.7	44.9	51.6	51.8
Japan	8.8	9.5	12.0	17.5	24.3	19.2	26.8	29.9	15.9	17.8	18.6	32.3	31.3	36.1
Netherlands	9.1	--	--	--	9.0	13.5	14.0	23.2	27.1	34.6	42.3	56.5	54.0	54.2
Norway	5.9	6.8	7.4	9.9	9.3	12.8	19.1	20.3	24.2	31.3	41.3	48.8	54.8	49.0
Portugal	--	--	--	--	--	--	--	--	16.4	17.8	22.0	38.0	42.8	45.3
Spain	--	--	--	--	8.3	9.3	--	18.4	--	17.7	21.5	31.1	42.0	46.6
Sweden	5.7	--	--	--	10.4	12.8	19.1	20.3	26.3	31.3	42.8	60.9	61.5	67.0
Switzerland	--	15.8	14.3	10.6	14.0	17.0	17.4	23.9	20.8	21.0	26.7	35.0	33.4	38.4
United Kingdom	8.7	9.1	9.2	14.9	12.7	27.4	24.7	28.6	32.0	32.1	37.8	44.3	40.4	44.2
United States	8.3	5.9	6.5	7.9	8.2	9.4	12.2	19.7	22.4	28.4	33.7	35.3	36.8	36.1

Sumber: Cusack and Fuchs 2002²

Bagan B: Belanja Pemerintah dalam % dari GDP, Amerika Serikat, 1903-2010



Sumber: http://www.usgovernmentsspending.com/us_20th_century_chart.html

Hal ini bukanlah kebetulan semata. Ada pertautan yang signifikan secara statistik antara peningkatan tingkat belanja publik dan pertumbuhan ekonomi, di negara-negara berkembang dan juga negara-

² 'Ideology, Institutions, and Public Spending' Thomas R. Cusack and Susanne Fuchs June 2002, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung Discussion paper P 02 – 903 <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2002/p02-903.pdf>

negara berpenghasilan tinggi. Pertautan ‘jangka-panjang’ ini dikenal sebagai ‘Hukum Wagner’, merujuk pada ekonom yang pertama kali mengidentifikasinya di tahun 1880-an, dan ditegaskan kembali secara berulang oleh sebagian besar penelitian setelahnya. Laporan yang terbaru mencakupan:

- Analisis terhadap 23 negara berpenghasilan tinggi dari tahun 1970 sampai 2006 oleh dua ekonom bank sentral menegaskan “*korelasi positif antara belanja publik dan GDP per kapita ... [dan] perkembangan umum di ke-23 negara tersebut dan validitas masyur Hukum Wagner*”³
- Penelitian terhadap 51 negara berkembang oleh staf di Dana Moneter Internasional (IMF) menemukan adanya hubungan yang konsisten di semua negara, yang menegaskan “sebuah hubungan jangka-panjang antara belanja pemerintah dan keluaran yang konsisten dengan Hukum Wagner”. Analisis terhadap India dari tahun 1950 sampai 2008 juga menegaskan “validitas Hukum Wagner di India...ada hubungan jangka-panjang antara pertumbuhan ekonomi dan pertumbuhan pengeluaran publik”.⁴

Oleh sebab itu, pertumbuhan belanja publik bukanlah hambatan bagi pertumbuhan ekonomi, tapi sebaliknya menjadi bagian mendasar dari pertumbuhan dan pembangunan ekonomi, di semua negara. Penjelasan bagi pertautan ini mengidentifikasikan banyak jalan di mana peningkatan proporsi belanja publik membantu perekonomian:

- Belanja publik memiliki peran yang sangat penting di dalam investasi infrastuktur. Ada manfaat bagi keseluruhan perekonomian dari memiliki jalan yang baik, jalur kereta api, pasokan listrik dan air yang memadai, tapi tidaklah menguntungkan sektor swasta untuk membangun mereka. Di semua negara, investasi infrastuktur didorong oleh sektor publik: sebagian besar keuntungan produktivitas di “masa keemasan” perekonomian Amerika Serikat adalah disebabkan investasi publik pada infrastuktur termasuk jalan dan listrik.⁵
- Belanja publik adalah cara yang lebih efisien untuk memproduksi banyak layanan. Studi baru-baru ini terhadap belanja kesehatan dan pendidikan di negara-negara OECD menemukan bahwa “belanja publik lebih memengaruhi pertumbuhan GDP daripada belanja yang dikeluarkan swasta.” Ini konsisten dengan bukti-bukti nyata bahwa belanja publik pada kesehatan jauh lebih efisien, dalam batas-batas ekonomi, dan lebih efektif, dalam batas-batas tujuan penyediaan layanan kesehatan, dibandingkan belanja pihak swasta pada layanan

³ Serena Lamartina and Andrea Zaghini 2008 *Increasing Publik Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries*. Center for Financial Studies No. 2008/13 https://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publikations/wp/08_13.pdf

⁴ Bernardin Akitoby, Benedict Clements, Sanjeev Gupta *, Gabriela Inchauste 2006 ‘Publik spending, voracity, and Wagner’s law in developing countries’ *European Journal of Political Economy* 22 (2006) 908–924 <http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.12.001> ; Niloy Bose, M. Emranul Haque, And Denise R. Osborn 2007 ‘Publik expenditure and economic growth: a disaggregated analysis for developing countries’ *The Manchester School* Vol 75 No. 5 September 2007 http://personalpages.manchester.ac.uk/staff/emranul.haque/manc_1028.pdf ; Satish Verma, Rahul Arora 2010. ‘Does the Indian Economy Support Wagner’s Law? An Econometric Analysis’ *Eurasian Journal of Business and Economics* 2010, 3 (5), 77–91. Other studies of individual developing and transition countries have varying results: Fumitaka Furuoka, 2008. “Wagner’s Law in Malaysia: A New Empirical Evidence”, *The IUP Journal of Applied Economics*, IUP Publikations, vol. 0(4), pages 33–43, July; Edward Nketiah-Amponsah 2009 ‘Publik spending and economic growth: evidence from Ghana (1970–2004)’ *Development Southern Africa*, Volume 26, Issue 3 September 2009, pages 477–497; Benedict Clements, Christopher Faircloth, and Marijn Verhoeven 2007 ‘Publik Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues’ IMF Working Paper WP/07/21 February 2007; Vladimir Popov 2009 ‘Lessons from the Transition Economies: Putting the Success Stories of the Postcommunist World into a Broader Perspective’ UNU Research Paper No. 2009/15 March 2009; Andros Gregoriou and Sugata Ghosh 2009 ‘The impact of government expenditure on growth: empirical evidence from a heterogeneous panel’ *Bulletin of Economic Research* 61:1, 2009, 0307–3378 DOI: 10.1111/j.1467-8586.2008.00297.x; Jiranyakul et al 2007 The relationship between government expenditures and economic growth in Thailand *Journal of Economics and Economic Education Research* <http://www.allbusiness.com/economy-economic-indicators/economic-conditions-growth/13478548-1.html>

⁵ Untuk Amerika Serikat, lihat David Aschauer 1989 ‘Is Publik Expenditure Productive?’ *Journal of Monetary Economics* 23 (1989) 177–200; Alexander J. Field 2007 ‘The origins of US total factor productivity growth in the golden age’ *Cliometrica* (2007) 1:63–90 DOI 10.1007/s11698-007-0006-4

kesehatan (lihat di bawah). Sederhananya, layanan kesehatan publik lebih efisien bagi perekonomian secara keseluruhan.⁶

- Tenaga kerja yang sehat dan berpendidikan baik jauh lebih produktif: "...teori modal manusia menganjurkan bahwa ketika diarahkan ke layanan kesehatan dan pendidikan, program-program redistribusi tersebut juga berkontribusi bagi mutu tenaga kerja, dan karenanya bagi potensi pertumbuhan ekonomi".⁷
- Pendistribusian kembali pendapatan meningkatkan permintaan konsumen. Ini karena orang-orang miskin menghabiskan jauh lebih tinggi proporsi dari pendapatan mereka, dan karenanya pendistribusian kembali pendapatan dari mereka yang kaya ke yang miskin, melalui sistem tunjangan menstimulasi pertumbuhan ekonomi: "kebijakan-kebijakan pendistribusian kembali yang disponsori negara karenanya dapat mempercepat laju kegiatan ekonomi sampai mereka memberikan pendapatan tambahan ke tangan keluarga-keluarga dengan kecenderungan marginal tinggi terhadap konsumsi".⁸
- Layanan publik adalah mekanisme asuransi jangka-panjang kolektif yang efisien. Di dalam ekonomi industri, dukungan kolektif dari sistem publik untuk keadaan sakit, pengangguran, usia lanjut, dsb., menggantikan peran keluarga besar pada masyarakat pertanian. Penyediaan layanan publik dan jaminan sosial memungkinkan orang-orang untuk berbelanja lebih daripada menggunakan tabungan untuk melindungi diri mereka.
- Ada keuntungan umum bagi stabilitas sosial dan ekonomi: "Pola-pola kemungkinan evolusi ekonomi yang konsisten dengan pilihan bukan-negara-kesejahteraan (*the no-welfare-state option*) mencakup kekacauan, stagnasi, dan perkembangan sistem ekonomi yang baru dan mungkin belum pernah terjadi sebelumnya".⁹

Peningkatan belanja publik nampaknya sudah merata di beberapa negara sejak tahun 1980-an dan 1990-an. Beberapa analis berpendapat bahwa ini karena manfaat ekonomis dari belanja publik sudah berakhir di negara-negara kaya, karena beban pajak bertindak sebagai rem ekonomi dan mengurangi keuntungan dari belanja publik.

Tapi di sebagian besar negara berpendapatan tinggi tren keseluruhannya sekali lagi adalah bergerak naik. Gerakan naik kembali ini telah mempercepat bahkan lebih cepat sejak krisis 2008, oleh karena itu pertumbuhan ekonomi kembali ke tren jangka-panjangnya. Krisis ekonomi dan respons kebijakan memiliki pengaruh besar pada belanja publik, khususnya di negara-negara OECD. Di semua negara, belanja publik melompat hingga 3 sampai 4 % dari GDP dalam satu tahun. Tingkat rata-rata di 27 negara Uni Eropa di tahun 2009 adalah di atas 50%, untuk kali pertamanya, dan di USA dan Jepang adalah di atas 40%, juga untuk kali pertamanya.

Lebih jauh lagi, pola 'merata' yang sama dapat dilihat di negara-negara berkembang dan negara-negara transisi. Di India, misalnya, pengguliran kebijakan-kebijakan neoliberal di tahun 1990-an telah menghentikan pertumbuhan belanja publik, hingga terpilihnya pemerintahan sosial demokrat di tahun 2004 menghasilkan pembaruan pertumbuhan belanja publik.

⁶ Beraldo S., Montolio D. and Turati G. 2009 'Healthy, educated and wealthy: A primer on the impact of publik and private welfare expenditures on economic growth' *The Journal of Socio-Economics* 38 (2009) 946–956.

⁷ Herbert Gintis and Samuel Bowles Source: *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety- Fourth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1982), pp. 341–345 Published by: American Economic Association Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1802355>

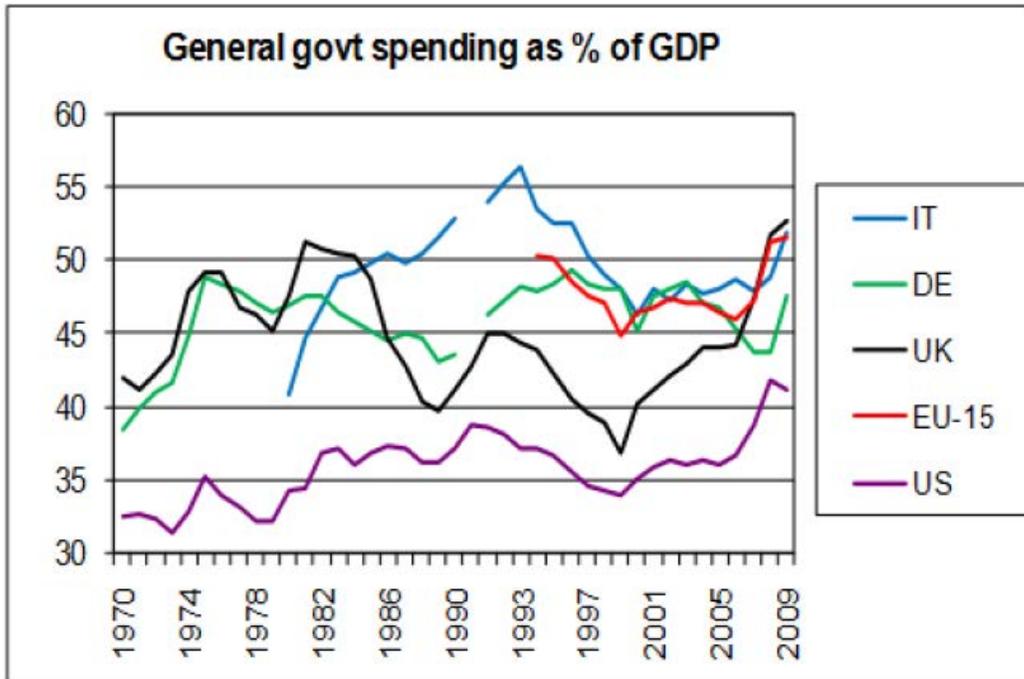
⁸ David R. Cameron 1982 On the Limits of the Publik Economy *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 459, Government and Economic Performance (Jan., 1982), pp. 46–62 <http://www.jstor.org/pss/1043673>

⁹ Herbert Gintis and Samuel Bowles Source: *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety- Fourth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1982), pp. 341–345 Published by: American Economic Association Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1802355>

Penjelasan yang lebih baik untuk pemerataan tersebut adalah bahwa tren belanja publik tergantung pada keputusan politis. Ada manfaat ekonomi sosial yang nyata dari belanja publik, tapi keputusan atas tingkatan besarnya adalah selalu hasil dari proses politik: tidak ada mekanisme pasar yang secara otomatis membangkitkan sektor-sektor publik yang lebih besar. Karena itu, penciptaan negara kesejahteraan (*welfare states*) dan perkembangan layanan publik sangat terkait dengan berkuasanya pemerintahan sosial demokrat di Eropa, dan di negara-negara berkembang yang baru merdeka. Namun demikian, penyebaran politik neo-liberal di tahun 1980-an, yang dipimpin oleh pemerintahan Thatcher, Reagan dan Pinochet di Inggris Raya, Amerika Serikat dan Chile, berhasil menekan secara temporer tren ini di utara, dan menyebabkan gangguan yang lebih ganas terhadap tren historis ini di negara-negara transisi dan berkembang di selatan.

Keuntungan ekonomi jangka-panjang dari belanja publik yang lebih besar tetap tak berubah. Mungkin saja satu faktor di balik krisis ekonomi adalah upaya untuk menggantikan mesin ekonomi belanja publik dengan gelembung keuangan, yang kini gagal.

Bagan C: Belanja Pemerintah dalam % dari GDP di negara-negara OECD yang dipilih sejak tahun 1970



Sumber: Eurostat; dan perhitungan PSIRU

Tabel 2: Total belanja pemerintah secara umum dalam % dari GDP, Uni Eropa dan Negara-negara lainnya

	CZ	DE	FR	IT	DK	UK	EU-27	USA	Japan
1970	n/a	38.5	n/a	n/a	42.2*	42	n/a	32.5	n/a
1980	n/a	46.9	45.7	40.8	52.7	47.6	n/a	34.2	n/a
1990	n/a	43.6	49.5	52.9	55.4	41.1	n/a	37.2	n/a
2000	41.8	45.1	51.6	46.2	53.6	36.8	44.8	33.9	39.0
2005	45.0	46.8	53.3	48.1	52.6	44.1	46.8	36.3	38.4
2006	43.8	45.3	52.7	48.7	51.5	44.0	46.3	36.0	36.2
2007	42.5	43.7	52.3	47.9	50.9	44.2	45.7	36.7	36.0
2008	42.9	43.7	52.8	48.9	51.9	47.4	46.9	38.8	37.3
2009	46.2	47.6	55.6	51.9	58.5	51.7	50.7	41.8	40.4

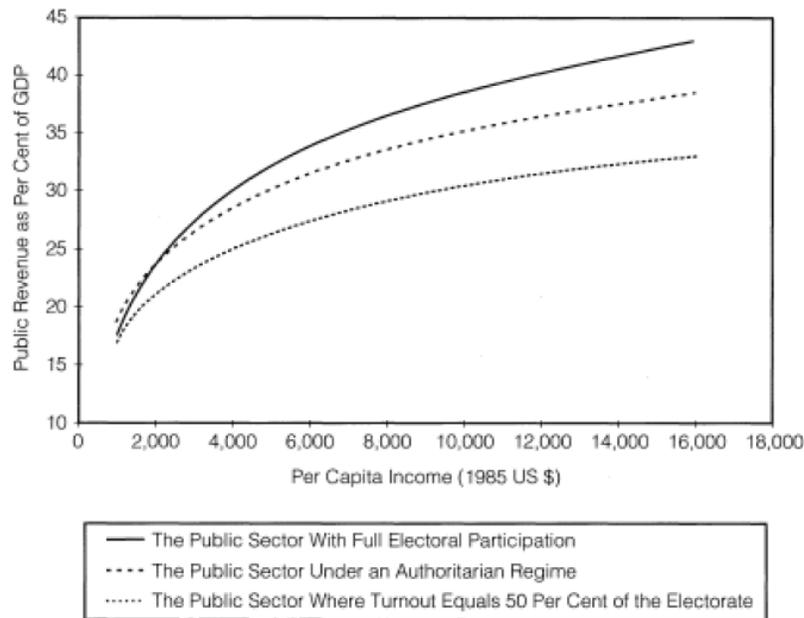
*1971

Sumber: Komisi Eropa 2010¹⁰

¹⁰ European Commission: Statistical Annex of European Economy Spring 2010
http://ec.europa.eu/economy_finance/publikations/european_economy/2010/pdf/statistical_annex_spring2010_en.pdf

Terdapat pula pertautan yang jelas antara demokrasi dan belanja publik. Negara-negara dengan demokrasi yang aktif sangat mungkin menghasilkan tingkat belanja publik yang lebih tinggi dibandingkan rezim-rezim otoriter. Spanyol ilustrasikan hal ini: ketika masih di bawah kekuasaan diktator Franco di tahun 1974, pendapatan pemerintah berjumlah sebesar 22,9% dari GDP; sepuluh tahun kemudian, di tahun 1984, ekonominya tidak bertumbuh secara riil, tapi pendapatan pemerintah meningkat menjadi 32,7% dari GDP. Partisipasi juga membuat perbedaan: negara-negara demokrasi dengan partisipasi pemilih yang tinggi mencapai tingkat belanja publik yang lebih tinggi dibandingkan dengan negara-negara demokratis dengan partisipasi pemilih sebesar 50% atau kurang. Harapan hidup yang lebih tinggi juga meningkatkan belanja publik: orang-orang lanjut usia memerlukan lebih banyak layanan publik dan insentif yang lebih besar untuk memilih layanan tersebut. Himpunan kurva pada bagan berikut memberikan kerangka umum bagi hubungan antara pertumbuhan ekonomi, belanja publik dan kegiatan demokratis.¹¹

Bagan D: Belanja publik, pertumbuhan ekonomi dan demokratis



Sumber: Boix 2001¹²

¹¹ Florio & S Colautti 2005 'A logistic growth theory of publik expenditures: A study of five countries over 100 year' *Publik Choice* (2005) 122: 355–393 <http://www.springerlink.com/content/1g476mx41h21021n/fulltext.pdf> ; A Bucci, M Florio, D La Torre 2009 'Transitional Dynamics in a Growth Model with Government Spending, Technological Progress and Population Change' http://www.york.ac.uk/depts/econ/documents/seminarpapers/latorre_paper.pdf ; Offer A. 2001 'Why has the publik sector grown so large in market societies?' Inaugural Lecture delivered before the University of Oxford <http://www.nuff.ox.ac.uk/Economics/History/Paper44/oup44.pdf> ; Herbert Gintis and Samuel Bowles 'The Welfare State and Long-Term Economic Growth: Marxian, Neoclassical, and Keynesian Approaches' *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety- Fourth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1982), pp. 341–345 Published by: American Economic Association <http://www.jstor.org/stable/1802355> ; Beraldo S., Montolio D. and Turati G. 2009 'Healthy, educated and wealthy: A primer on the impact of publik and private welfare expenditures on economic growth' *The Journal of Socio-Economics* 38 (2009) 946–956; Serena Lamartina and Andrea Zaghini 2008 *Increasing Publik Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries*. Center for Financial Studies No. 2008/13 https://www.ifcfs.de/fileadmin/downloads/publikations/wp/08_13.pdf ; Vladimir Popov March 2009 UNU-WIDER Research Paper No. 2009/15 'Lessons from the Transition Economies – Putting the Success Stories of the Postcommunist World into a Broader Perspective' http://www.wider.unu.edu/publikations/working-papers/research-papers/2009/en_GB/rp2009-15/files/81160121720176716/default/RP2009-15.pdf ; C Boix 'Democracy, development, and the publik sector' *American Journal of Political Science*, 2001 http://pics3441.upmf-grenoble.fr/articles/demo/democracy_development_and_the_publik_sector.pdf

¹² C Boix 'Democracy, development, and the publik sector' *American Journal of Political Science*, 2001 http://pics3441.upmf-grenoble.fr/articles/demo/democracy_development_and_the_publik_sector.pdf

2. Menanggapi krisis ekonomi

Krisis keuangan dan resesi ekonomi bagaimanapun juga tidak disebabkan oleh belanja publik, defisit atau utang. Tapi keuangan publik menjadi sangat penting di dalam respon pemerintah terhadap krisis tersebut. Keuangan publik digunakan untuk dua tujuan:

- Pertama, untuk menyediakan dana talangan (*bailout*) bagi bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan lainnya yang bila tak ditalangi akan runtuh;
- Kedua, memberikan stimulus ekonomi untuk melawan resesi.

Tindakan-tindakan ini sangat efektif untuk mengendalikan dampak resesi. Tetapi mereka tentunya memiliki dampak yang besar pada tingkat belanja dan besaran anggaran defisit pemerintah, khususnya di beberapa negara Eropa. Negara-negara berkembang belum harus berurusan dengan bank-bank yang gagal, tetapi sudah harus menggunakan tindakan-tindakan stimulus untuk melawan resesi. Hasilnya adalah peningkatan besar belanja publik dan defisit sekitar 4% dari GDP, secara global.

Sebagian besar darinya diinvestasikan pada proyek-proyek infrastruktur yang memberikan keuntungan jangka-panjang.

2.1. Menyelamatkan bank

Kotak A. 'Melakukan nasionalisasi untuk menyelamatkan pasar bebas'

Financial Times 13 Oktober 2008 FT leader 'Nationalise to save the free market'

"Apakah penyelamatan ini mengartikan sebuah akhir dari kapitalisme keuangan swasta? Tentu saja tidak. Bank-bank nasional milik negara sepertinya menjadi realitas di banyak negara selama satu dekade. Tapi saham di bank akan, pada akhirnya, dijual kembali ke investor swasta. Banyak pemerintah - pastinya - akan membuat regulasi untuk menghindari krisis lebih lanjut. Mereka akan gagal, lalu dipaksa untuk mengambil langkah memunguti serpihan. Tidak ada alternatif. Para pemimpin ini tidak menempatkan kapitalisme pada pedang demi mendukung aturan lunak negara. Mereka menggunakan negara untuk mengalahkan musuh historis paling berbahaya bagi pasar: depresi yang menyebar luas. Dan mereka telah melakukannya."¹³

Krisis keuangan dan ekonomi disebabkan oleh pinjaman yang tidak berkelanjutan dan penciptaan bentuk-bentuk kompleks utang oleh bank. Setelah satu bank Amerika Serikat, Lehman Brothers, runtuh pada September 2008, Amerika Serikat dan pemerintah lainnya memutuskan untuk menyelamatkan bank-bank dengan menasionalisasi mereka, atau menyuntikan sejumlah besar modal agar mereka mampu membayar utangnya kembali. Penyelamatan ini mencakup penyuntikan modal dengan membeli saham dan memberikan pinjaman pemerintah kepada bank, dan juga jaminan pemerintah terhadap pinjaman-pinjaman dan deposito-deposito bank, serta ketentuan likuiditas yang lebih besar. IMF memaparkan ini sebagai "*transfer resiko yang tidak paralel dari swasta ke sektor publik*".¹⁴

Jaminan dan tindakan likuiditas, setara 30% dari GDP tahunan perekonomian negara-negara maju, tidak melibatkan belanja pemerintah jangka menengah, tapi belanja 'di muka' dilakukan melalui penyuntikan modal ke bank, membeli saham dan memperluas pinjaman pemerintah atau bank sentral. Ini berjumlah sampai 5,5% dari GDP negara-negara berpenghasilan tinggi – lebih dari USD\$ 1.800 milyar. Sebagai proporsi dari GDP, belanja 'di muka' terbesar ada di Inggris Raya, yang membelanjakan total sama dengan 20% dari GDP untuk mendukung sektor keuangan - setara dengan separuh dari belanja tahunan Inggris Raya untuk layanan publik.

¹³ <http://www.ft.com/cms/s/0/2ec1ce0e-9951-11dd-9d48-000077b07658.html>

¹⁴ *Global Financial Stability Report* GFSR Market Update July 08, 2009 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/fmu/eng/2009/02/index.htm>

Beberapa uang yang dibelanjakan mungkin kembali, misalnya dengan menjual saham-saham bank di masa depan; dan sebagian besar jaminan mungkin tidak bisa ditarik kembali. Tapi IMF menduga beberapa elemen dari semua dukungan ini akan menjadi kerugian permanen bagi pemerintah - penjualan saham tersebut mungkin tidak menghasilkan jumlah uang yang sama untuk membelinya; beberapa jaminan akan ditarik kembali. IMF memprediksikan bahwa kerugian permanen total adalah 6,8% dari GDP negara-negara maju G20 – sekitar USD \$2.700 milyar.

Biaya untuk menyangga bank mungkin akan meningkat lebih jauh. Pada September 2010 pemerintah Irlandia mengumumkan dirinya siap menyuntikan lebih banyak uang ke sebuah bank besar: “biaya total untuk menyelamatkan bank-banknya mungkin meningkat hingga €50 milyar, lebih dari sepertiga pendapatan nasional di tahun 2009.”¹⁵

Tabel 3: Biaya pemerintah untuk menyangga sektor keuangan

	Total public sector support for banks etc.		... of which 'upfront' govt spending/borrowing	
	% of GDP	(USD \$bn)	% of GDP	(USD \$bn)
Advanced G20 economies	29.6	10246	5.5	1849
Emerging G20 economies	14.2	1672	0.4	47
Total G20	23.8	11918	3.6	1896
<i>Of which:</i>				
United Kingdom	81.8	1180	20.0	289
United States	25.8	3700	6.7	960

Sumber: IMF 2009 dan perhitungan PSIRU¹⁶

¹⁵ 'Irish face bill of €50bn for bank rescue' by David Oakley *Financial Times* September 30 2010.

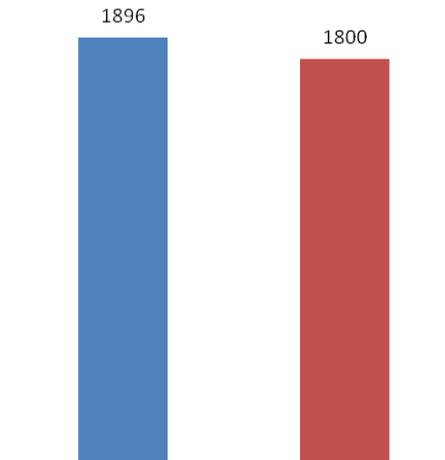
¹⁶ IMF 2009B 'The State of Public Finances: a Cross-country Fiscal Monitor' SPN/09/21 July 30 2009 Tables 1 and 2 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf> (see Appendix table 3); PSIRU calculations. Total publik sector support includes, for Eurozone countries, 6.4% of GDP for European Central Bank support (IMF estimate). Angka-angka untuk jumlah dalam US dollar untuk biaya di muka adalah sebagaimana yang diberikan oleh IMF; angka-angka dalam US dollar untuk semua dukungan dihitung dari data-data ini. Angka-angka biaya bersih untuk negara-negara individual di kolom F dihitung dengan menggunakan asumsi tingkat pemulihan dsb., yang digunakan oleh IMF untuk menghitung angka biaya bersih akhir untuk negara anggota kelompok G20, sampai biaya-biaya untuk tiap negara sebagaimana disajikan di dalam table 2.1 IMF

Kotak B. Dana talangan untuk bank yang jumlahnya lebih besar daripada semua privatisasi di dunia

Dukungan ‘di muka’ untuk menalangi bank ini sudah berjumlah USD \$1.900 milyar, tanpa memperhitungkan biaya-biaya jangka yang lebih panjang. Ini setara dengan nilai keseluruhan semua privatisasi yang dilakukan di seluruh dunia dalam 30 tahun terakhir, yang meningkat sekitar USD \$1.800 milyar.¹⁷ Dalam kurang dari setahun, talangan bagi sektor keuangan membalik proses ini secara keseluruhan. Sektor publik telah menyuntikan lebih banyak modal ke sektor swasta dalam satu tahun dibandingkan sektor swasta memberikan bayaran kepada perusahaan-perusahaan negara dalam 30 tahun terakhir.

Bagan E: Membalik 30 tahun privatisasi

- worldwide state support for financial sector 2008-2009 (USD \$billion)
- worldwide privatisations 1979-2008 (USD \$Billion)



Sumber: lihat *catatan kaki*¹⁸

¹⁷ Estimasi ini didasarkan pada (a) \$410 miliar untuk negara-negara berkembang (Nellis, 2006) <http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/programs/euc/Nellis%20Priv%20Dev%20Cos.pdf>; (b) \$ triliun (\$1,000 billion) untuk negara-negara OECD, sebagaimana diperkirakan oleh Bortolotti dan Pinotti 2008 ‘Delayed Privatisation’ http://www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/temidi/td08/td663_08/en_td663/en_tema_663.pdf. Estimasi yang kedua ini koheren dengan data di pusat data Privatisation Barometer <http://www.privatizationbarometer.net/database.php>, yang menunjukkan total pendapatan dari privatisasi-privatisasi di Eropa sekitar \$880 miliar di tahun 2008; (c) estimasi dari Megginson sebesar \$1.500 miliar di tahun 2005 (*The Financial Economics of Privatisation* 2005 p.21); (d) angka yang diajukan Megginson diambil sebagai estimasi inti yang dengannya estimasi lain secara umum konsisten. Estimasi ini selanjutnya meningkat oleh asumsi privatisasi lebih jauh senilai £300 miliar sejak tahun 2005, sebagaimana ditunjukkan laporan Privatisation Barometer (PB) 2008 http://www.privatizationbarometer.net/PUB/NL/3/7/PB_AR2008.pdf; (e) PB 2008 membuat penilaian yang serupa terhadap dampak relative dukungan bagi sektor keuangan dan total kumulatif dari privatisasi: “pemerintah di seluruh dunia mendapatkan lebih banyak asset dari sector swasta [di tahun 2008] – mungkin melebihi \$ 1,5 triliun di dalam saham dan pinjaman bank – dibandingkan yang divestasikan ke investor melalui program-program privatisasi. Angka ini sungguh mengesankan, khususnya mengingat bahwa pendapatan privatisasi global dari tahun 1977 hingga saat ini memiliki nilai yang sama.”

¹⁸ (A) dukungan di muka: IMF, lihat table 3 di atas; (B) pendapatan privatisasi: berdasarkan estimasi Megginson (2005), Nellis (2006), Bortolotti dan Pinotti (2008) dan Privatisation Barometer 2008. Estimasi ini berada di batas atas estimasi pendapatan privatisasi global. (A) \$1 triliun (\$1.000 miliar) untuk negara-negara OECD, sebagaimana diperkirakan Bortolotti dan Pinotti 2008 ‘Delayed Privatisation’ http://www.bancaditalia.it/publicazioni/econo/temidi/td08/td663_08/en_td663/en_tema_663.pdf. Ini konsisten dengan data di sumber data Privatisation Barometer <http://www.privatizationbarometer.net/database.php> yang menunjukkan pendapatan total dari hanya privatisasi di Eropa sebesar \$880 miliar pada tahun 2008. Pada angka ini dapat ditambahkan \$410 miliar untuk negara-negara berkembang (Nellis, 2006, <http://www.maxwell.syr.edu/moynihan/programs/euc/Nellis%20Priv%20Dev%20Cos.pdf>); (B) estimasi dari Megginson sebesar \$1.500 miliar pada tahun 2005. (*The Financial Economics of Privatisation* 2005 p.21). Angkanya Megginson dapat ditingkatkan dengan privatisasi selanjutnya senilai \$300 miliar sejak 2005, sebagaimana ditunjukkan Privatisation Barometer (PB) 2008 http://www.privatizationbarometer.net/PUB/NL/3/7/PB_AR2008.pdf; (C) PB 2008 membuat penilaian serupa terhadap besaran relative

2.2. Menyelamatkan kapitalisme: stimulus ekonomi

Untuk mengatasi resesi, pemerintahan di seluruh dunia meningkatkan defisit mereka.

Pengaruh terbesarnya bukan berasal dari belanja tambahan khusus pemerintah, tapi dari operasi normal perpajakan dan sistem belanja publik sebagai ‘stabilizer otomatis’. Defisit pemerintah secara otomatis meningkat selama resesi, karena pajak merosot dan belanja untuk tunjangan meningkat. Digabungkan, ini memberikan perlindungan secara parsial pada orang-orang dari merosotnya pendapatan mereka, dan bertindak sebagai stimulus ekonomi yang secara parsial menyeimbangkan/meredakan pengaruh resesi.

IMF dan yang lainnya berasumsi bahwa tunjangan untuk pengangguran (*unemployment benefits*) adalah bagian penting dari belanja pemerintah yang meningkat secara otomatis selama resesi. Tapi belanja publik lainnya, khususnya untuk kesehatan dan tunjangan warga lanjut usia, juga meningkat sebagai respon terhadap resesi, dan karenanya “stabilisasi otomatis melalui semua elemen pengeluaran sosial menjadi sekitar 3,5 kali lebih besar daripada bagian yang berasal dari kompensasi untuk pengangguran semata.” Belanja sosial secara keseluruhan menyerap sekitar 16% dari kejutan ekonomi, secara rata-rata, dan perlindungan terhadap kejutan ekonomi menjadi yang terkuat ketika belanja sosial menjadi yang tertinggi: di Swedia, sekitar 43% dari kejutan tersebut diserap oleh belanja sosial.¹⁹

Ini memiliki dua implikasi penting. Pertama, usaha-usaha saat ini untuk memangkas belanja publik untuk warga lanjut usia dan untuk layanan kesehatan mengandung resiko merongrong elemen penting di dalam stabilitas ekonomi. Kedua, banyak pemerintah (dan Uni Eropa dan IMF), yang hanya memperhitungkan tunjangan pengangguran, tak seksama memperhitungkan pengaruh otomatis dari resesi pada belanja ini, dan karenanya batas-batas defisit pemerintah menjadi diterapkan dengan sangat kaku. Komisi Eropa melaporkan: “...mengurangi kekuatan-kekuatan otomatis yang memengaruhi anggaran ... pengabaian terhadap implikasi siklus dari pensiun, pengeluaran kesehatan dan tunjangan untuk orang cacat, khususnya dalam mengevaluasi paket-paket reformasi alternatif, dapat menyimpan masalah bagi kendali terhadap anggaran di masa depan.”²⁰

Table 4: Stimulus Ekonomi dalam % dari GDP: 2009

	Automatic stabilisers	Discretionary policies	Total stimulus
All G-20 countries	1.9	2.0	3.9
<i>Of which:</i>			
Advanced countries	2.4	1.9	4.3
Emerging market countries	1.1	2.2	3.3

Sumber: IMF 2009B^{21,22}

Paket-paket stimulus tersebut mengandung bauran pemotongan pajak dan peningkatan belanja. Pemotongan pajak merefleksikan preferensi politis sayap kanan, tapi, sebagaimana data dari USA

dukungan bagi sector keuangan dan total kumulatif privatisasi: “pemerintah di seluruh dunia mendapatkan lebih banyak asset dari sector swasta [di tahun 2008] – mungkin melampaui \$1,5 triliun di dalam saham dan pinjaman bank – dibandingkan membuat divestasi ke investor melalui program privatisasi. Angka ini sangat mengesankan, khususnya mengingat bahwa pendapatan privatisasi global dari tahun 1977 hingga saat ini memiliki nilai yang sama.” http://www.privatisationbarometer.net/PUB/NL/3/7/PB_AR2008.pdf

¹⁹ Julia Darby and Jacques Melitz 2008 ‘Social Spending And Automatic Stabilisers In The OECD’ CPPR Discussion Paper No.18 May 2008 http://www.gla.ac.uk/media/media_78199_en.pdf

²⁰ Julia Darby and Jacques Melitz 2008 ‘Social Spending And Automatic Stabilisers In The OECD’ CPPR Discussion Paper No.18 May 2008 http://www.gla.ac.uk/media/media_78199_en.pdf

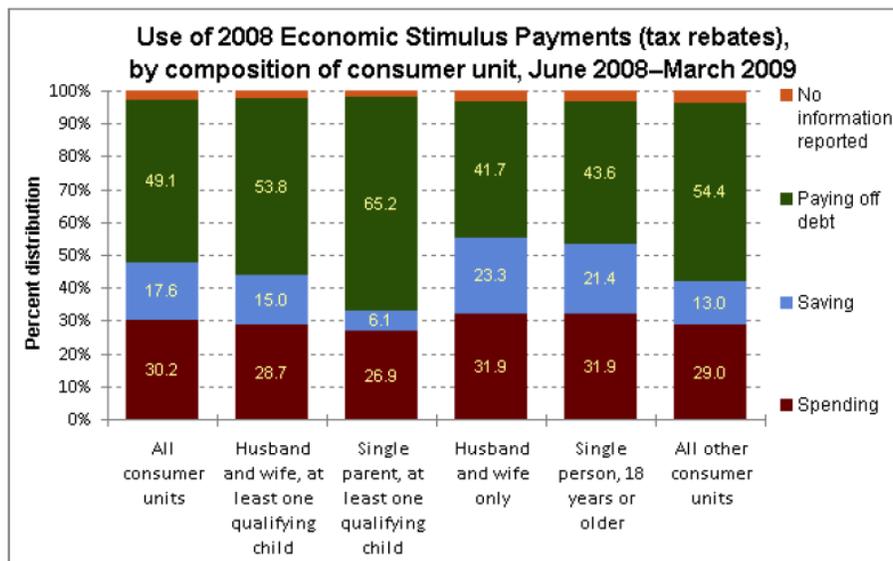
²¹ IMF 2009B *The State of Publik Finances: a Cross-country Fiscal Monitor* SPN/09/21 July 30 2009 Tables 1,2 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>

²² IMF *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis* June 9, 2009 SPN/09/13, Tables 3.1, 3.4 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0913.pdf>

yang nanti diperlihatkan, pemotongan pajak adalah cara terburuk menstimulasi sisi permintaan selama resesi, karena orang-orang menabung daripada membelanjakan proporsi besar pendapatan mereka. Hanya sekitar 30% dari potongan pajak yang diberikan oleh pemerintahan Bush di bulan Mei 2008 yang benar-benar dibelanjakan: semua jenis rumahtangga menggunakan dua-pertiga atau lebih dari uangnya untuk ditabung atau membayar utang.

Menggunakan jumlah uang yang sama untuk meningkatkan belanja publik memiliki pengaruh yang jauh lebih besar pada sisi permintaan dan lapangan kerja. Karena alasan ini, proporsi besar dari paket-paket stimulus tersebut berisikan peningkatan belanja infrastruktur. Menurut Bank Dunia di tahun 2009: “belanja infrastruktur yang diumumkan untuk tahun 2009 merepresentasikan rata-rata 64 persen dari total stimulus di negara-negara dengan pasar yang tengah berkembang dan 22 persen dari seluruh stimulus di negara-negara berpenghasilan tinggi.”²³

Tabel 5: Ketidakefektifan potongan pajak: disimpan, tidak dibelanjakan



Sumber: USA Bureau of Labour Statistics. October 2009 ‘Pay off debt, spend, or save? The 2008 Economic Stimulus Payments’: http://www.bls.gov/opub/ted/2009/ted_20091023.htm

Krisis tak terlalu meluhlantakkan negara-negara di selatan dibandingkan negara-negara utara. Negara-negara Asia bangkit dengan cepat, dipimpin oleh Cina dan India, yang kini tumbuh di sekitar 10% per tahun; Brazil tumbuh di tingkat yang hampir sama. Negara-negara lain di selatan juga mengalami sedikit saja penurunan, dan kini (tahun 2010) berharap tumbuh dengan mantap.

Afrika bahkan tidak pernah mengalami kontraksi di tahun 2009, ketika pertumbuhan GDP secara keseluruhan adalah sebesar 2%. IMF meramalkan bahwa di Afrika akan ada pertumbuhan ekonomi sebesar 4,7% di tahun 2010, dan pertumbuhan sebesar 6% di tahun 2011. Ini sebagiannya disebabkan oleh penggunaan paket-paket besar stimulus fiskal: rencana-rencana belanja publik di negara-negara Afrika meningkat sampai 5% dari GDP di atas tingkat rata-rata selama periode 2003-2007, termasuk tingkat belanja yang lebih tinggi untuk infrastruktur, kesehatan dan pendidikan. IMF berkomentar: “paket-paket stimulus dikelola dengan sukses tanpa dampak yang besar pada utang, dan meningkatkan skala investasi publik pada infrastuktur dan kredibilitas belanja publik pada infrastuktur”. Bank Dunia sepakat: “kebutuhan untuk meredam tindakan-tindakan stimulus di negara-

²³ Jamal Saghir March 2009 presentation to World Water Forum Istanbul

negara berkembang secara umum tidak terlalu memberikan tekanan [seperti dibandingkan dengan di Eropa]; karena deficit fiskal dan rasio utang terhadap GDP jauh lebih rendah”²⁴.

Beberapa pemerintahan negara-negara Afrika juga dengan percaya diri berencana untuk mendanai defisitnya dengan melakukan pinjaman, termasuk menerbitkan obligasi. Kenya dan Tanzania berencana menerbitkan obligasi senilai €500 juta Euro, Uganda merencanakan melakukan hal yang sama tapi ditujukan kepada investor nasional dan bukan internasional. Kebijakan ini disokong oleh tren jangka-panjang sejak tahun 2000 karena pemerintahan negara-negara berkembang mampu meminjam uang dengan lebih murah dibandingkan dengan negara-negara kaya. Menurut sebuah penelitian yang dilakukan oleh IMF, rentang dan tingkat bunga efektif yang dibayarkan oleh pemerintahan-pemerintahan ini menurun selama dekade terakhir, dan karenanya biaya pinjaman menjadi lebih rendah.²⁵

OECD memperkirakan belanja publik sebagai persentase dari GDP akan meningkat di Afrika secara keseluruhan sampai tahun 2011, sebelum turun kembali, tapi tetap pada tingkat di atas di tahun 2008 (*lihat table 6 di bawah*). Karena semua badan-badan internasional meramalkan kesinambungan pertumbuhan GDP Afrika yang melebihi 4% per tahun, ramalan tersebut tetap menyiratkan bahwa tingkat belanja publik aktual secara signifikan akan tetap lebih tinggi – sekitar 10% lebih tinggi di tahun 2011 dibandingkan di tahun 2008, dalam artian sebenarnya.

Tabel 6: Belanja publik dalam % dari GDP di Afrika, 2008-2011

	2008	2009	2010	2011
Africa	30	32.8	33	31.6

Sumber: African Economic Outlook 2010²⁶

²⁴ ‘Sub-Saharan Africa Back to High Growth’. IMF Regional Economic Outlook April 2010 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2010/AFR/eng/sreo0410ch2.pdf> ; IMF WEO 2010: Rebalancing growth <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/index.htm> ; Global Economic Prospects 2010 p.5–6 <http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2010/Resources/FullReport-GEPsummer2010.pdf>

²⁵ IMF estimates of spreads and interest rates for SSA countries May 2010 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2010/wp10140.pdf>

²⁶ <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/data-statistics/>

Kotak C. India: belanja publik untuk pertumbuhan

Anggaran pemerintah India untuk tahun 2009-2010, yang diumumkan pada 6 Juli 2009, mencakup penguatan stimulus untuk mengkonter resesi, dan juga pertumbuhan jangka-panjang belanja publik sebagai platform bagi pembangunan. Anggaran ini meningkatkan defisit pemerintah sampai 6,8% dari GDP untuk mendongkrak ekonomi; anggaran ini berencana menaikkan lebih banyak pendapatan dari pajak-pajak langsung dan meningkatkan investasi infrastruktur dan belanja publik lainnya, termasuk program-program penyediaan lapangan kerja langsung, dan anggaran ini dengan sungguh-sungguh ditujukan untuk kepemilikan publik yang berkelanjutan atas bank-bank dan lembaga-lembaga keuangan. Pemerintah berharap anggaran ini akan berkontribusi bagi pertumbuhan sebesar 9% di tahun 2010.

Di tahun 2008-09 defisit meningkat dari 2,7% menjadi 6,2% dari GDP, setelah pemerintah menggulirkan sebuah paket peningkatan belanja publik dan pemangkasan pajak untuk menstimulasi ekonomi. Pemerintah berjanji akan mengurangi paket ini dalam jangka menengah tapi ketika "... ketidakpastian-ketidakpastian yang terkait dengan kebangkitan ekonomi global masih berlangsung ... kita harus melanjutkan upaya kita untuk memberikan stimulus lebih lanjut bagi perekonomian."²⁷ Pemerintah percaya ia dapat melakukan cukup pinjaman untuk mendanai defisit ini: separuh tabungan India yang ada di sistem perbankan "disalurkan ke pemerintah melalui pinjaman wajib atau melalui penjualan surat utang jangka pendek tak berbunga (*treasury bill*)".²⁸

Pendapatan pemerintah pusat kini menjadi 11% dari GDP, yang lebih dari 50%-nya berasal dari pajak-pajak langsung yang lebih progresif. Pemerintah berencana untuk terus meningkatkan proporsi pajak langsung, dan menolak mengurangi pajak perusahaan. Ia juga terus memperbaiki administrasi perpajakan yang nilai pentingnya diakui oleh menteri keuangan: "Para pegawai pajak kami seperti lebah madu yang mengumpulkan sari bunga dari bunga-bunga tanpa mengganggu mereka, sebaliknya malah menyebarkan serbuk sari agar semua bunga dapat mekar dan berbuah."²⁹

Pendanaan untuk infrastruktur perkotaan ditingkatkan hingga 87% dibandingkan anggaran sebelumnya, dan dana baru diciptakan yang ditujukan untuk membuat negara ini bebas dari daerah kumuh dalam lima tahun ke depan. Ini bukan kebijakan jangka pendek: tujuannya adalah untuk meningkatkan secara berkesinambungan investasi pada infrastruktur yang mencapai lebih dari 9% dari GDP per tahun hingga 2014.³⁰ India juga menggunakan pendanaan publik untuk menalangi *publik-private partnerships* (PPPs) yang ada yang saat ini tidak dapat memperoleh pendanaan dari swasta. Lembaga sektor publik yang baru, *India Infrastructure Finance Company Limited* (IIFCL), akan mendanai kembali 60% pinjaman-pinjaman bank komersial untuk infrastruktur PPPs pada satu setengah tahun ke depan.^{31 32}

India menggulirkan *National Rural Employment Guarantee Scheme* (NREGS) pada tahun 2006, yang memberikan peluang pekerjaan bagi lebih dari 40 juta rumahtangga di tahun 2008-09 dan memberikan dorongan yang signifikan bagi perekonomian pedesaan. Upah minimal yang dijamin di dalam skema ini ditingkatkan menjadi 100 Rupee per hari, dan keseluruhan anggarannya menjadi 8% lebih tinggi dibandingkan pengeluaran aktual di tahun 2008-09.³³

Anggaran ini juga mencakup komitmen kuat jangka-panjang terhadap kepemilikan publik sepenuhnya yang berkelanjutan atas sektor perbankan: "Tak pernah sebelum keputusan berani Indira Gandhi menasionalisasi sistem perbankan kita tepat 40 tahun yang lalu - pada 14 Juli 1969 - nampak sebagai keputusan yang arif dan visioner seperti di beberapa bulan terakhir ... perusahaan-perusahaan sektor publik seperti bank dan perusahaan-perusahaan asuransi akan tetap berada di sektor publik dan akan diberikan semua dukungan, termasuk suntikan modal, untuk tumbuh dan tetap kompetitif." Namun demikian, pemerintah membiarkan terbuka kemungkinan privatisasi parsial di masa depan terhadap perusahaan-perusahaan milik negara lainnya.³⁴

²⁷ India Budget speech. Transcript as published in *Financial Times* July 6 2009, <http://www.ft.com/cms/s/0/373895ba-6a32-11de-ad04-00144feabdc0.dwp?uid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html>

²⁸ 'Budget fails to meet business hopes' *Financial Times*. July 6 2009 <http://www.ft.com/cms/s/0/4e8a9efa-6a3e-11de-ad04-00144feabdc0.html>

²⁹ India Budget speech. Transcript as published in *Financial Times* July 6 2009 <http://www.ft.com/cms/s/0/373895ba-6a32-11de-ad04-00144feabdc0.dwp?uid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html>

³⁰ India Budget speech. Transcript as published in *Financial Times* July 6 2009 <http://www.ft.com/cms/s/0/373895ba-6a32-11de-ad04-00144feabdc0.dwp?uid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html>

³¹ India Budget speech. Transcript as published in *Financial Times* July 6 2009 <http://www.ft.com/cms/s/0/1ee3ea0c-6c97-11de-a6e6-00144feabdc0.dwp?uid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html>

³² 'India in drive to end slum dwelling' *Financial Times* 09 July 2009. <http://www.ft.com/cms/s/0/1ee3ea0c-6c97-11de-a6e6-00144feabdc0.dwp?uid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html>

³³ 'Political logic of budget is that welfarism pays' *The Hindu* Jul 07, 2009 <http://www.hindu.com/2009/07/07/stories/2009070754801000.htm> ; 'Budget for the aam aadmi' *The Hindu* Jul 07, 2009 <http://www.hindu.com/2009/07/07/stories/2009070759881100.htm>

³⁴ India Budget speech. Transcript as published in *Financial Times* July 6 2009. <http://www.ft.com/cms/s/0/373895ba-6a32-11de-ad04-00144feabdc0.dwp?uid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html> ; 'Disinvestment in phased manner' *The Hindu* 07 July 2009 <http://www.hindu.com/2009/07/07/stories/2009070759821000.htm>

2.3. Menyelamatkan IMF

IMF sendiri menggunakan krisis untuk memantapkan kembali dirinya sebagai lembaga internasional yang penting. Pada tahun 2008 peran internasional IMF jauh merosot. Beberapa negara di Amerika Latin dan Asia dengan sengaja mempercepat pembayaran pinjaman kepada IMF guna mengurangi kerentanan mereka terhadap kondisi kebijakan yang dipandang merusak secara sosial dan ekonomi.³⁵ Negara-negara Asia telah merancang kesepakatan-kesepakatan yang terpisah, yang dikenal sebagai Prakarsa Chiang Mai (*Chiang Mai initiative*), untuk terhindar dari keterpaksaan bergantung pada IMF. Indonesia, misalnya, dapat meminjam \$28 milyar dari Jepang untuk menopang mata uangnya, dan \$17 milyar dari Cina untuk perdagangan keuangan.³⁶ Sejumlah negara Amerika Latin - Argentina, Venezuela, Bolivia, Brazil, Ekuador, dan kemungkinan Paraguay - sebelumnya telah sepakat menciptakan '*Bank of the South*', yang secara eksplisit dianggap sebagai alternatif bagi Bank Dunia dan IMF dalam konteks Amerika Selatan.³⁷

Satu pengaruh darinya adalah pemangkasan pendapatan bunga IMF dari pinjamannya, dan karenanya terdapat resiko pemotongan yang signifikan. Tahun 2008 disepakati bahwa IMF dapat menjual sebagian dari cadangan emasnya, dan menginvestasikan hasilnya guna memberikan lembaga ini pendapatan yang pasti, yang akan menopang institusi tersebut tak peduli apakah ia melakukan pinjaman atau tidak.³⁸

Krisis ekonomi selanjutnya digunakan untuk membenaran bagi peningkatan besar pendanaan IMF. Negara-negara terkaya, yang bertemu pada G20 di bulan April, setuju untuk melipattigakan sumber daya IMF dengan memperluas '*New Arrangements to Borrow*' (NAB) yang bernilai lebih dari USD \$500 milyar - hampir 1% dari GDP global.³⁹ Ini adalah jumlah uang publik yang sangat besar: USD \$500 milyar adalah sepuluh kali besar daripada belanja pemerintah USA untuk membeli General Motors.

IMF juga meminjam uang dengan menerbitkan obligasi, karena Cina, India, Brazil, Rusia dan negara-negara 'ekonomi baru' lainnya tak akan memberikan IMF sumber daya ekstra permanen hingga ia direformasi dan dijadikan lebih demokratis. IMF tidak tunduk pada batas-batas kaku pada pinjaman-pinjaman baru ini. Pembenaran bagi pinjaman ini teramat umum: "Pinjaman dianggap layak di saat mana likuiditas IMF saat ini atau nanti dianggap tidak memadai". Dewan direksi IMF secara eksplisit diminta, pada Juli 2009, untuk sepakat bahwa: "tidaklah layak menetapkan batas baru bagi pinjaman oleh Lembaga ini pada situasi saat ini". Tidak ada batas jumlah uang yang dapat dipinjam melalui penerbitan obligasi. Dan 'jalan keluar' masa depan untuk membayar kembali semua utang ini menjadi ditunda hingga batas yang belum ditetapkan: "Pertimbangan harus diberikan di masa depan bagi kebijakan-kebijakan yang mengatur pembayaran kembali sumber daya yang dipinjam ... Namun demikian, adalah terlalu dini untuk mempertimbangkan modalitas-modalitas yang rinci untuk pembayaran-pembayaran kembali awal."⁴⁰

³⁵ *Publik sector finance for investment in infrastructure – some recent developments* by David Hall. April 2007

<http://www.psiu.org/reports/2007-04-U-pubinv.doc>

³⁶ 'Japan extends loan deal to Indonesia by \$16bn' *Financial Times* July 7 2009 <http://www.ft.com/cms/s/0/1eca0494-6a8e-11de-ad04-00144feabdc0.html>

³⁷ 'Brazil Keen to Join Venezuela-led Regional Bank Plan' *Global Insight* April 16, 2007

³⁸ 'IMF Board of Governors Approves Key Element of IMF's New Income Model' Press Release No. 08/101 May 6, 2008 <http://www.imf.org/external/np/sec/pr/2008/pr08101.htm>

³⁹ 'IMF Acting on Several Fronts to Ramp Up Its Financing'. IMF Survey online July 6, 2009 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/INT070709A.htm>

⁴⁰ IMF 17 June 2009 'Borrowing by the Fund—Operational Issues' <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061709.pdf>; Transcript of a Media Conference Call on IMF Notes Issuance with Andrew Tweedie, Director, IMF Finance Department July 1, 2009.

<http://www.imf.org/external/np/tr/2009/tr070109.htm>; 'Bolstering the IMF's Lending Capacity' July 08, 2009

<http://www.imf.org/external/np/exr/faq/contribution.htm>; 'China Willing to Buy as Much as \$50 Billion in IMF Bonds'. *WSJ* JUNE 6,

2009 <http://online.wsj.com/article/SB124419697110288633.html>; *Reuters* UPDATE 1-Russia says expects IMF bond deal in Aug or Sept Wed Jul 8, 2009 <http://www.reuters.com/article/marketsNews/idUSL813635020090708>;

<http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2009/INT070709A.htm>; How to Increase the IMF's Lendable Resources April 2009 <http://www.imf.org/external/np/exr/facts/imfresources.htm>

Tabel 7. Biaya untuk menyokong IMF

	(USD \$bn)	% of GDP
Advanced economies	400	1.0
Emerging economies	100	0.9

Sumber: IMF 2009 dan Kalkulasi PSIRU⁴¹

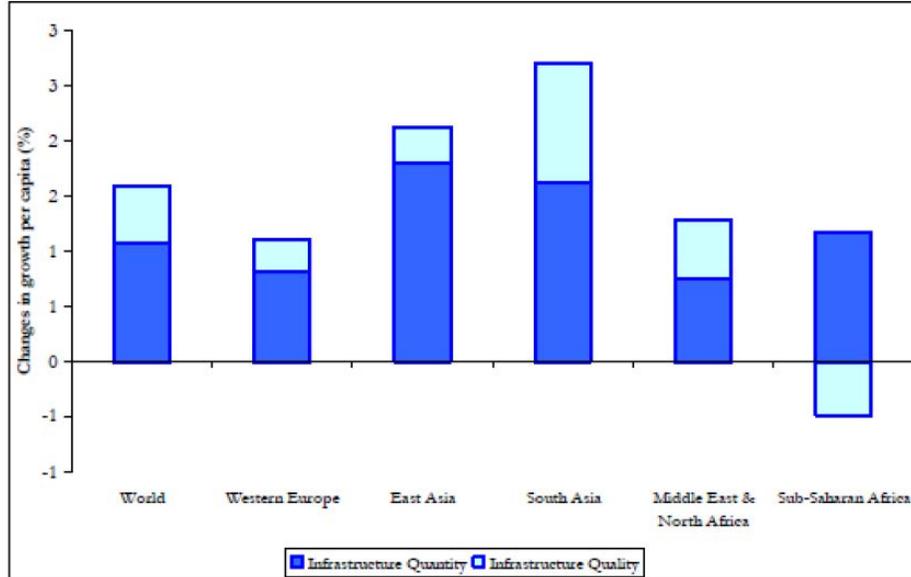
⁴¹ 'Bolstering the IMF's Lending Capacity' July 08, 2009 <http://www.imf.org/external/np/exr/faq/contribution.htm>

3. Infrastruktur

Investasi pada listrik, air dan sanitasi, jalan, rel kereta api, dan telekomunikasi memainkan peran besar di dalam pertumbuhan negara-negara berpenghasilan tinggi, dan sama pentingnya di negara-negara berkembang. Banyak pertumbuhan dan produktivitas ekonomi USA di “masa emasnya” di pertengahan abad ke-20 adalah karena pertumbuhan infrastruktur, yang bagian terbesarnya didanai secara publik. Pengaruh yang sama juga dapat dilihat di setiap benua, termasuk Amerika Utara, Amerika Latin, Eropa, Afrika dan Asia.⁴²

Bagan F. Perubahan pertumbuhan dikarenakan pembangunan infrastruktur

Perubahan dalam rata-rata pertumbuhan per-kapita antara 1991-1995 dan 2001-2005



Sumber: Calderon and Servén 2008⁴³

Pentingnya investasi publik pada infrastruktur telah ditunjukkan melalui efek-efek kerusakan dari program penyesuaian struktural (*structural adjustment programmes*) yang diajukan oleh IMF - yang mendesak pemangkasan belanja publik - menyebabkan kemerosotan yang menghancurkan investasi infrastruktur di Amerika Latin. Di saat yang sama Bank Dunia dan IMF mensyaratkan privatisasi layanan infrastruktur penting seperti air dan listrik, tapi sektor swasta gagal melakukan investasi. Akibatnya:

... di beberapa negara tekanan konsolidasi fiskal telah menyebabkan kompresi terhadap belanja infrastruktur publik, yang tak diimbangi oleh peningkatan partisipasi sektor swasta, dan karenanya menghasilkan ketersediaan yang tak memadai layanan infrastruktur dengan pengaruh yang secara potensial sangat merugikan bagi pertumbuhan dan menyebabkan ketidakadilan.⁴⁴

⁴² David Alan Aschauer 1989 'Is publik expenditure productive?' *Journal of Monetary Economics* 23 (1989) 177–200. César Calderón and Luis Servén 2008 *Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa* <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2008-EdiA/papers/141-Serv%C3%A9n.pdf>

⁴³ César Calderón and Luis Servén 2008 *Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa* <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2008-EdiA/papers/141-Serv%C3%A9n.pdf>

⁴⁴ Calderon, Cesar; Servén, Luis; 2004 'The effects of infrastructure development on growth and income distribution' Policy, Research working paper; no. WPS 3400 <http://go.worldbank.org/7N83117PW0> ; Jon Jonakin, Mark Stephens, 'The impact of adjustment and stabilization policies on infrastructure spending in Central America', *North American Journal of Economics and Finance*, Volume 10, Issue 1, 1999 <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6W51-3YWX9V1-C/2/fd1713e155e84b206e63edfdcab2b1e9> ; Lora, Eduardo A.,

Di Amerika Latin, belanja pemerintah untuk pembangunan manusia dan infrastruktur fisik di tahun 1980-an dan 1990-an, “melorot dengan sangat tajam” selama periode ketika IMF memaksakan kebijakan penyesuaian strukturalnya, dan menyebabkan kejatuhan pertumbuhan ekonomi: “... porsi besar kesenjangan *output* per kapita yang terbuka di antara Amerika Latin dan Asia Timur selama tahun 1980-an dan 1990-an dapat dilacak pada pelambatan akumulasi infrastruktur di Amerika Latin di tahun-tahun tersebut”.⁴⁵

Sebagian besar negara-negara Amerika Selatan kini dengan sengaja melunasi utang-utang mereka kepada IMF untuk membuatnya mampu mencapai kebijakan ekonomi yang lebih rasional di mana belanja publik untuk infrastruktur memainkan peran kunci. Tahun 2007 Brazil meluncurkan program empat tahun untuk pertumbuhan ekonomi (*the Programa de Aceleração do Crescimento*), yang didasarkan pada investasi sebesar USD \$ 236 milyar untuk jalan, listrik, air, sanitasi dan perumahan. Program ini merupakan upaya eksplisit untuk mengoreksi kurangnya investasi di tahun-tahun sebelumnya: “Pada tahun-tahun belakangan ini, investasi publik menurun dengan tajam ... investasi modal berjumlah total kurang dari 3% dari GDP, jauh di bawah komitmen yang dibuat oleh negara-negara yang tumbuh lebih cepat di Asia.” Investasi pada infrastruktur ini dipandang sebagai instrument krusial untuk mengurangi ketidakadilan regional dan sosial.⁴⁶

Pendanaan publik adalah sentral bagi investasi-investasi ini. Di Brazil, pendanaan publik mencakup penggunaan pendapatan pajak dari pemerintah pusat dan regional, surplus operasi badan usaha penyedia sarana umum milik negara, dan dana pembangunan nasional, dana pensiun dan dana tabungan. Program investasi pada sanitasi, yang bertujuan meningkatkan proporsi rumahtangga yang tersambung dengan sistem pembuangan limbah, separuhnya didanai oleh keuangan negara federal dan regional, dan separuhnya (lagi) oleh pinjaman dari dana tabungan dan dana pensiun. Kebijakan “*Luz para Todos*” (Terang untuk Semua) untuk menyambungkan lebih banyak orang dengan pasokan listrik bagian terbesarnya didanai dari dana negara federal dan regional, dan diharapkan memberikan sambungan kepada lebih dari 10 juta orang di tahun 2010.

Table 8. Pendanaan sambungan listrik dan air dan sanitasi, Brazil 2007–2011

	USD Sbillion
Federal government	8.6
Regional state and municipal budgets and operating surpluses	4.8
Workers’ savings fund (FGTS) and federal workers’ protection fund (FAT)	9.4
TOTAL	22.8

Sumber: lihat catatan kaki⁴⁷

Di Afrika, sebaliknya, tingkat belanja untuk infrastruktur tetap tidak memadai, karena alasan yang sama persis seperti di Amerika Latin di dekade-dekade sebelumnya: “Belanja publik sesungguhnya berada di tren menurun di beberapa negara, sebagiannya akibat dari korban penyesuaian fiskal yang

⁴⁵ ‘Publik Investment in Infrastructure in Latin America: Is Debt the Culprit?’ (January 1, 2007) Inter-American Development Bank Working Paper No. 595 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=964332>

⁴⁶ Calderon, Cesar; Serven, Luis; 2004 The effects of infrastructure development on growth and income distribution Policy, Research working paper; no. WPS 3400 <http://go.worldbank.org/7N83117PW0> ; Jon Jonakin, Mark Stephens, ‘The impact of adjustment and stabilization policies on infrastructure spending in Central America’, *North American Journal of Economics and Finance*, Volume 10, Issue 1, 1999 <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6W5T-3YWX9V1-C/2/fd1713e155e84b206e63edfdcab2b1e9> ; Lora, Eduardo A., ‘Publik Investment in Infrastructure in Latin America: Is Debt the Culprit?’ (January 1, 2007) Inter-American Development Bank Working Paper No. 595 Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=964332>

⁴⁶ ‘Left turn ahead? How flaws in Lula’s plan could condemn Brazil to lag behind its peers’ by Jonathan Wheatley and Richard Lapper *Financial Times* 21 February 2007; ‘Government launches PAC economic growth programme’ 25 January 2007 www.brazil.org.uk/newsandmedia/pressreleases_files/archive-10.html

⁴⁷ *Latin America News Digest* January 23, 2007; ‘Cities ministry pre-selects 669 sanitation projects for PAC funds’ *Business News Americas* April 27, 2007

tidak proporsional di tahun 1990-an terhadap belanja pada infrastruktur publik, dan juga merefleksikan fakta bahwa partisipasi sektor swasta telah gagal memenuhi harapan”. Laporan tahun 2010 mengenai investasi infrastruktur di Afrika menemukan bahwa kontribusi investasi swasta pada air, listrik dan transportasi nyaris mendekati angka nol: hanya ada beberapa investasi pada telekomunikasi. Kendati demikian, pemerintah-pemerintah negara-negara Afrika tengah berinvestasi lebih besar dibandingkan yang diperkirakan sebelumnya, dan: “sektor publik tetap menjadi sumber dominan pendanaan untuk air, energi, dan transportasi di semua negara kecuali negara-negara yang rentan”. Bila Afrika mampu menyamai tingkat investasi infrastruktur wilayah dunia lainnya, tingkat pertumbuhan akan meningkat hingga 1-2%.⁴⁸

Mekanisme utama untuk mendanai pembangunan infrastruktur, di seluruh dunia, adalah tetap melalui sektor pemerintah dan publik.

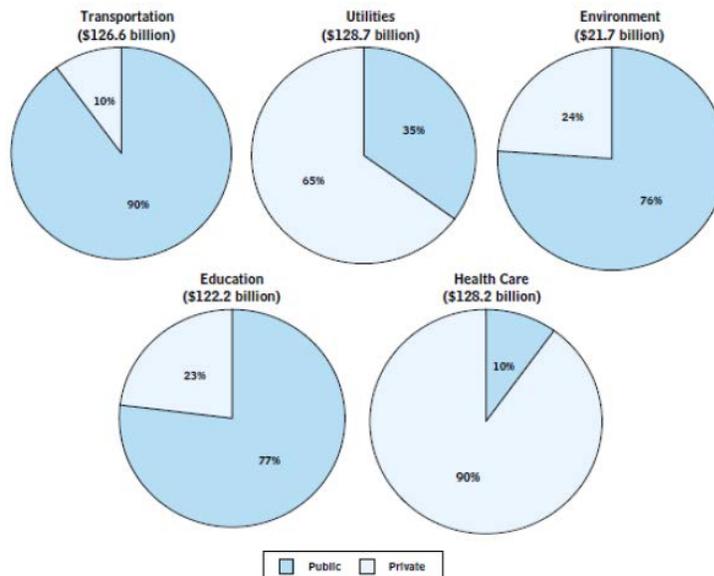
Menurut sebuah survey global yang dilakukan Siemens di tahun 2007, *publik-private partnerships* (PPPs) hanya menyumbang sekitar 4% dari seluruh investasi sektor publik: dan pendanaan dari pinjaman sektor publik diharapkan tetap menjadi instrument pendanaan utama di seluruh Eropa. Para investor swasta tak merasa yakin mendapatkan *return* yang cukup tinggi, kendati ada keuntungan besar bagi ekonomi dan sosial secara keseluruhan, seperti tercatat di abad ke-19: “Sebuah negara, misalnya Amerika Serikat, mungkin merasakan kebutuhan akan jalan rel kereta api dalam kaitannya dengan produksi; namun demikian keuntungan langsung yang timbul dari jalan rel kereta api bagi produksi mungkin terlalu kecil bagi investasinya untuk tampak sebagai sesuatu selain daripada menjadi *modal yang tenggelam (sunk capital)*. Kemudian modal untuk investasi tersebut mengalihkan beban untuk menciptakan laba ke bahu negara”. Faktor yang sama masih terlihat untuk telekomunikasi di Eropa, di mana operator-operator jaringan swasta juga enggan melakukan investasi yang memadai untuk jaringan serat optik yang penting bagi penggunaan internet yang lebih luas. Karenanya, pemerintah harus menyediakan pendanaan publik: di Portugal, misalnya, negara menyediakan 85% pendanaan untuk program investasi €1 milyar Euro. Naskah strategi 2020 Uni Eropa juga menuntut lebih banyak pendanaan publik, meminta pemerintah-pemerintah: “Untuk menyusun strategi-strategi operasional internet berkecepatan tinggi, dan menargetkan pendanaan publik, termasuk dana-dana struktural, untuk area-area yang belum sepenuhnya terlayani oleh investasi swasta”.⁴⁹

Bahkan di USA, di mana peran negara relatif kecil, bagian terbesar investasi untuk transportasi, pendidikan, dan lingkungan adalah publik - dan bahkan 35% investasi sarana umum adalah sektor publik, mencerminkan peran pemerintahan daerah yang dominan di sektor ini kendati terdapat tingkat tinggi swasta dalam pengoperasian listrik dan gas; hanya di layanan kesehatan proporsi publik rendah.

⁴⁸ César Calderón and Luis Servén 2008 *Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa* <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2008-EdiA/papers/141-Serv%C3%A9n.pdf>; Africa's Infrastructure http://www.infrastructureafrica.org/aicd/system/files/AIATT_Consolidated_smaller.pdf A range of material based on this is at <http://go.worldbank.org/NGTDDHDDDB0>

⁴⁹ Siemens. *Publik infrastructures and private funding*. 2007 <http://www.siemens.de/finance>; Marx K. 1857 *Grundrisse Part 10* Circulation costs <http://www.marxists.org/archive/marx/works/1857/grundrisse/ch10.htm>; <http://www.totaltele.com/view.aspx?ID=334676>; EUROPE 2020 'A strategy for smart, sustainable and inclusive growth' COM(2010) 2020 Brussels, 3.3.2010. p.12 <http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLETE%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>

Bagan G. Belanja modal untuk infrastruktur USA 2007



Sumber: CBO 2009 *Subsidizing Infrastructure Investment with Tax-Preferred Bonds*
<http://www.cbo.gov/ftpdocs/106xx/doc10667/10-26-TaxPreferredBonds.pdf>

Satu korban dari krisis adalah kredibilitas kearifan ekonomi neo-liberal ortodok, khususnya di negara-negara belahan selatan. Kegagalan model ini kontras dengan perkembangan sosial dan ekonomi yang positif di Amerika Latin dan India, yang didasarkan pada kebijakan demokratis sosial dengan peran kuat negara, dan juga peran penting investasi infrastruktur publik di pertumbuhan ekonomi Cina. Karena itu ada pergeseran yang sangat jelas. Asumsi-asumsi neoliberal tidak lagi dianggap keramat.

Satu contoh penting darinya adalah pidato kepala ekonomi Bank Pembangunan Afrika di tahun 2009, yang mendesak peran pembangunan yang lebih besar dari negara, dengan investasi pada infrastruktur publik sebagai jantungnya:

Krisis seharusnya dipahami sebagai titik balik di jalur pembangunan negara-negara berkembang, khususnya di sini di Afrika. Untuk mengatasi keterbatasan struktural benua ini dan mengurangi ketergantungannya terhadap dunia luar, maka perlu sekali mempertimbangkan kembali peran negara. Pasar hanya bekerja melalui perubahan-perubahan dan langkah-langkah kecil bertahap. Namun demikian, negara-negara berkembang harus menstimulasi investasi dengan mensosialisasikan resiko, guna mencapai transformasi struktural jangka panjang. Pasar belum dan tak akan mampu melakukan perubahan ini sendirian.

Pertanyaan pentingnya sekarang adalah tak sesederhana bagaimana negara-negara berkembang dapat menangani dampak jangka pendek saat ini dari krisis. Yang lebih penting, pertanyaannya adalah bagaimana mereka dapat bangkit dari krisis dengan posisi yang lebih kuat? Kebijakan apa yang seharusnya mereka buat saat ini untuk era pascakrisis? ...Kebijakan-kebijakan makroekonomi di seluruh dunia berkembang selama beberapa dekade

terakhir sangat dipengaruhi oleh rekomendasi-rekomendasi dari lembaga-lembaga keuangan internasional dan negara-negara donor pemberi bantuan bilateral yang, pada gilirannya, sangat dipengaruhi oleh mazhab neoklasik ... Seperti dikemukakan oleh beberapa intelektual, reformasi yang didasarkan pada pendekatan ini secara umum gagal untuk membangun sektor swasta sebagai kekuatan pendorong pembangunan ...

Investasi publik - khususnya tapi tidak eksklusif pada infrastruktur tradisional seperti transportasi, irigasi dan jaringan energi - memiliki peran kunci untuk dimainkan guna mendorong proses pembangunan. Saya percaya bahwa di Afrika, ketika negara sekadar diam berdiri menanti tindakan individual dan kekuatan-kekuatan selain negara seperti perusahaan, keunggulan kompetitif, aliran modal masuk lintas negara untuk membawa pembangunan atau transisi, hasilnya dapat sangat negatif, dan pada gilirannya menghasilkan sejenis stagnasi yang dapat mengunci negara ke dalam posisi yang tak menguntungkan di perekonomian dunia.⁵⁰

⁵⁰ Extracts from "Public Policy and Economic Development in Africa" Speech by Mr Louis Kasekende, Chief Economist, African Development Bank Group, 65th Congress of the International Institute of Public Finance August 13, 2009, Cape Town, South Africa www.iipf.org/speeches/Kasekende_2009.pdf

4. Belanja publik dan lapangan kerja

Belanja publik menopang lapangan kerja dengan tiga cara:

- Lapangan kerja langsung bagi pekerja layanan publik;
- Lapangan kerja tak langsung bagi para pekerja, melalui kontraktor yang memasok barang dan jasa yang di-*outsource*;
- lapangan kerja untuk pekerja di proyek-proyek infrastruktur.

Tabel di bawah memperlihatkan perkiraan proporsi lapangan kerja yang disokong oleh belanja publik, termasuk pekerjaan tambahan yang didukung oleh efek pelipat-ganda belanja konsumen. Perkiraan ini adalah estimasi kasar terhadap rata-rata global, yang memperlihatkan bahwa:

- Belanja publik mendukung 40% dari semua lapangan kerja: 15% sebagai pegawai publik, tapi 25% di sektor swasta.
- Termasuk sarana umum layanan publik, belanja publik dan layanan publik mendukung 50% dari pekerjaan di perekonomian - dua kali lebih besar daripada sektor swasta

Tabel 9. Pekerjaan di dunia yang didukung oleh belanja publik dan layanan publik
(% dari semua pekerjaan)

	Public employees	Private sector employees	Total
Total public spending	15	25	40
Public utilities (mixed)	2	8	10
Total public services	17	33	50

Sumber: OECD, CEEP, BERR, Scotstat, kalkulasi PSIRU. Untuk penjelasan, lihat *catatan kaki*⁽ⁱ⁾

(i) Tabel ini dibuat sebagai berikut. Pegawai publik langsung: median dari OECD GOV/PGC/PEM (2008)1 gambar 8; lapangan kerja tak langsung: menggunakan estimasi BERR sebesar 1,2 juta lapangan kerja yang didukung oleh £79 milyar belanja publik, menyiratkan rasio lapangan kerja:belanja publik sekitar separuh dibandingkan dengan lapangan kerja langsung (5,2 juta lapangan kerja dari £160 milyar belanja publik) dan mengandaikan bahwa rasio prokuremen non-layanan publik (£67 juta) adalah separuh dari angka itu lagi, oleh karenanya keseluruhan efek lapangan kerja 8% dari GDP dibelanjakan pada prokuremen (estimasi OECD 2008) adalah untuk mendukung sedikit di atas sepertiga lapangan kerja yang didukung sebagai lapangan kerja langsung; pengaruh lapangan kerja dari belanja konstruksi yang diambil dari Scotstat, menyiratkan rasio yang lebih tinggi sekitar dua pertiga pengaruh lapangan kerja langsung; prasarana umum (publik utilities), menggunakan rata-rata angka CEEP 6% dan angka ILO yang tersirat sebesar 4% dan 2%. Lipat ganda untuk lapangan kerja langsung, konstruksi dan prasarana umum adalah rata-rata tertimbang lipat ganda Scotstat untuk sektor-sektor yang relevan, termasuk pengaruh yang ditimbulkan: lihat <http://www.scotland.gov.uk/Topics/Statistics/Browse/Economy/Input-Output/IOAllFiles2004> ; untuk prokuremen, BERR menyiratkan lipat ganda yang hampir 2,0 digunakan

Ada pengaruh pekerjaan lainnya dari belanja publik, yang menciptakan, melindungi atau memperbaiki pekerjaan di luar sektor publik.

Pemerintah menggunakan beragam subsidi untuk memberikan atau mendukung lapangan kerja, entah dengan mensubsidi perusahaan-perusahaan swasta atau dengan menyediakan jaminan pekerjaan kepada para pekerja; ini didiskusikan di bagian 4.3.

Pengadaan barang pemerintah telah digunakan secara luas untuk mensyaratkan 'upah yang adil' dari para kontraktor swasta, dan juga sebagai instrumen untuk menghapus diskriminasi terhadap jender dan etnis dan ketidakadilan. Ini didiskusikan di bagian 4.2

Selain itu, belanja untuk tunjangan jaminan sosial menciptakan permintaan tambahan, karena ia memberikan daya beli yang lebih besar kepada orang-orang yang tanpanya akan memiliki pendapatan

yang sangat rendah: belanja tambahan ini mengartikan tambahan permintaan dan tambahan lapangan kerja.

4.1. Lapangan kerja langsung dan tak langsung

Pemerintah mempekerjakan para pekerja secara langsung untuk menyediakan layanan publik dan menjalankan program-program jaminan sosial, yang dikenali sebagai pegawai negeri. Menghitung jumlah pegawai negeri tidaklah mudah. Angkanya berbeda-beda berdasarkan definisi yang digunakan untuk 'pemerintah' dan 'sektor publik', dan ada perbedaan di antara banyak negara, tergantung pada keseluruhan level belanja publik, struktur sektor publik, tingkat *outsourcing*, dan besaran perekonomian formal.

Di tahun 1998 Organisasi Perburuhan Internasional (ILO) memperkirakan bahwa sektor publik menyumbang sekitar 21% pegawai di negara-negara berpenghasilan tinggi, dan sekitar 23% di negara-negara berkembang, termasuk pegawai di perusahaan-perusahaan badan usaha milik negara. Dibatasi hanya pada pegawai pemerintah pusat dan lokal serta otoritas kesehatan, angka-angka ini akan menjadi sekitar 17% dan 21%. Angka-angka ini menyuratkan bahwa pekerjaan publik secara proporsional sama pentingnya di negara-negara berkembang dan juga di negara-negara berpenghasilan tinggi, karena lapangan kerja formal merupakan bagian yang lebih kecil dari perekonomian secara keseluruhan.

Di Uni Eropa, analisis baru-baru ini menemukan bahwa para penyedia 'layanan kepentingan umum' (layanan publik dan sarana umum seperti air, listrik, pos, telekomunikasi dan transportasi publik) mempekerjakan lebih dari 64 juta orang di tahun 2009, merepresentasikan 30% dari jumlah seluruh pegawai di Uni Eropa. Bagian terbesar darinya berada di jasa layanan dan sektor-sektor yang hampir seluruhnya dilakukan oleh otoritas-otoritas publik: kesehatan (dengan hampir 10% dari seluruh pegawai); dan pendidikan dan administrasi publik (masing-masingnya sekitar 7% dari seluruh pegawai). Sehingga di Uni Eropa, pegawai pemerintah merepresentasikan sekitar 24% dari seluruh jumlah pegawai - hampir 1 dalam 4 pekerjaan - dengan 6% lainnya berada di pekerjaan-pekerjaan swasta atau pekerjaan-pekerjaan publik lainnya di layanan kepentingan umum.

4.1.1. Lapangan kerja pada jasa layanan kepentingan umum di Uni Eropa, 2009

	As % of total employment
Health	9.6
Public administration	7.2
Education	7.0
Other	6.4
Total	30.1
Total (numbers)	64,720,000

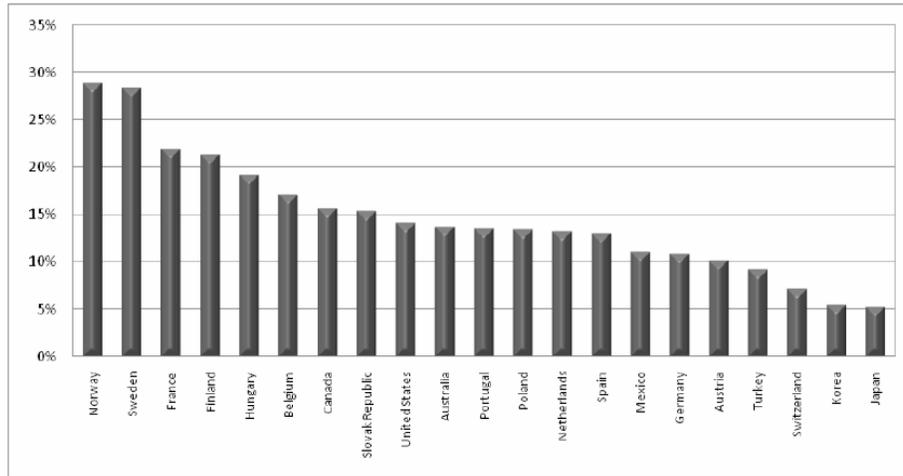
Sumber: CEEP 2010⁵¹

Survey yang dilakukan OECD baru-baru ini menemukan rentang luas di antara negara-negara. Dinyatakan dalam persentase pegawai, mediannya adalah sekitar 15%. Angka itu lebih rendah dibandingkan rata-rata untuk negara-negara Uni Eropa karena menyertakan negara-negara seperti Korea dan Jepang, di mana tingkat belanja publik dan lapangan kerja relatif rendah, dan tak

⁵¹ *Publik Services in the European Union & in the 27 Member States*. CEEP May 2010
http://www.ceep.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58

menyertakan semua negara Uni Eropa. Ia juga menggunakan definisi yang sempit untuk ‘pemerintah’.⁵²

Bagan H. Lapangan pekerjaan di pemerintahan umum dalam % dari total tenaga kerja, 2005



Sumber: OECD 2008⁵³

Belanja publik lainnya digunakan untuk membeli barang dan jasa dari kontraktor. Rata-rata, di negara-negara OECD, pemerintah membelanjakan lebih sedikit pada hal ini dibandingkan pada lapangan kerja langsung, berjumlah sekitar seperenam dari GDP - hampir sebesar membayar pegawai-pegawai pemerintah. Belanja ini menopang lapangan kerja di sektor swasta. Perkiraan dari Inggris Raya menyuratkan bahwa jumlah pekerjaan yang didukung oleh belanja ini berada di bawah separuh dari jumlah yang didukung oleh tingkat belanja yang sama untuk lapangan kerja langsung, karena beberapa darinya masuk ke bahan materialnya kontraktor, dan laba mereka. Ini menyiratkan bahwa belanja tersebut mendukung 8% lebih lanjut dari seluruh lapangan kerja.⁵⁴

Rata-rata investasi publik umumnya merepresentasikan 3% lebih lanjut dari GDP di negara-negara OECD, menopang sekitar 2% dari seluruh lapangan kerja, tapi bisa saja jauh lebih tinggi di negara-negara berkembang. Jenis belanja ini terjadi secara berkesinambungan sebagai cara untuk menciptakan aset publik dan menciptakan pekerjaan. Di Nigeria, misalnya, negara bagian Borno telah melaksanakan program perumahan yang besar dengan menggunakan dana-dana pemerintah: program itu menyediakan tidak saja rumah tapi juga pekerjaan membangun dan memelihara rumah-rumah tersebut.⁵⁵

Untuk pekerjaan langsung dan tak langsung, terdapat efek ‘pelipat-ganda’ lebih lanjut. Kelipatan-ganda tersebut dapat berbeda-beda di antara sektor-sektor perekonomian dan antar negara, dan sehimpunan pelipatan-ganda resmi dari Inggris Raya digunakan di dalam perhitungan untuk tabel 9 di atas.

⁵² ‘Employment in government in the perspective of the production costs of goods and services in the publik domain’ OECD gov/pgc/pem(2008)1 28-Jan-2008

⁵³ ‘Employment in government in the perspective of the production costs of goods and services in the publik domain’ OECD gov/pgc/pem(2008)1 28-Jan-2008

⁵⁴ *The Publik Services Industry in the UK June 2008* Oxford Economics <http://www.berr.gov.uk/files/file46938.pdf>

⁵⁵ *Nigeria: Housing – the Borno Initiative* <http://www.leadershipnigeria.com/> (Abuja) 19 October 2008 Posted to the web 20 October 2008 Kabiru Mato.

4.2. Klausal ‘upah yang adil’ dan pengadaan barang sosial: sejarah dan konteks internasional

Kebijakan ‘upah yang adil’ diberlakukan terhadap kontraktor-kontraktor sektor publik selama lebih dari seabad untuk memanfaatkan kegiatan ekonomi otoritas-otoritas publik dalam “menciptakan tempat-tempat pekerjaan yang adil dan aman”. Di Perancis, Amerika Serikat, Inggris Raya dan negara-negara lainnya, legislasi dan klausal-klausal ‘upah yang adil’ digulirkan, yang menjelaskan syarat minimal kondisi kerja dan/atau keharusan untuk mengakui tingkat upah yang disepakati bersama dengan serikat pekerja. Tahun 1892, *London County Council* yang baru terpilih, misalnya, menggunakan klausal-klausal yang menuntut pelaksanaan delapan jam kerja dalam satu hari, dan tingkat upah yang disepakati bersama serikat pekerja.⁵⁶

Di abad ke-20 pengadaan barang dan jasa (prokuremen) dikembangkan sebagai instrumen kebijakan penting untuk mendukung pekerjaan bagi pekerja cacat, dan untuk menghapuskan diskriminasi ras, jender atau agama. Beberapa negara menggulirkan klausal-klausal yang mensyaratkan para kontraktor untuk melaksanakan kebijakan kesempatan yang sama. Di Amerika Serikat, misalnya, gerakan hak-hak warga sipil menghasilkan penggunaan preferensi pengadaan barang dan jasa (prokuremen) sebagai bagian dari kebijakan ‘tindakan afirmatif’ untuk meningkatkan status ekonomi kelompok-kelompok yang mengalami diskriminasi. Legislasi yang serupa telah diterapkan di Afrika Selatan sejak berakhirnya apartheid. Prokuremen juga digunakan sebagai instrumen untuk membangun solidaritas internasional, misalnya dengan meminggirkan perusahaan-perusahaan yang melakukan perdagangan dengan rejim apartheid di Afrika Selatan. Uni Eropa sendiri mencakup prinsip bayaran yang adil di dalam naskah asli *Treaty of Rome*, dan klausal-klausal prokuremen menjadi mekanisme kunci untuk menguatkan prinsip ini, melalui: “penerimaan terhadap pertautan di antara prokuremen dan persyaratan non-diskriminasi oleh beberapa *Länder* (negara bagian) di Jerman, beberapa otoritas lokal di Inggris Raya, dan beberapa otoritas lokal di Belanda.”⁵⁷

ILO mensahkan prinsip tentang klausal upah yang adil di tahun 1949, di dalam Konvensi Nomor 94, yang mensyaratkan negara untuk mencantumkan klausal-klausal di dalam kontrak publiknya yang menjamin bahwa upah (termasuk tunjangan), jam kerja, dan kondisi kerja lainnya tidak kurang daripada yang ditentukan untuk pekerjaan dengan karakter yang sama di dalam perdagangan atau industri di wilayah di mana pekerjaan tersebut dilaksanakan.⁵⁸ ILO juga mengesahkan penggunaan klausal-klausal prokuremen untuk mencapai kesetaraan di dalam Rekomendasi Nomor 111, yang mengadvokasi agar komitmen terhadap prinsip-prinsip kesetaraan seharusnya menjadi syarat yang harus dipenuhi oleh kontrak-kontrak publik. ILO juga mendorong penggunaan klausal-klausal sosial sebagai mekanisme untuk menguatkan standar inti perburuhan, khususnya untuk melindungi pekerja konstruksi dan untuk meningkatkan kondisi kerja di negara-negara berkembang. Laporan ILO yang diterbitkan di tahun 2008 mencatat bahwa peningkatan penggunaan *outsourcing* - termasuk melalui PPPs - dan penggunaan pekerjaan yang hanya disubkontrakkan membuat masalah ini menjadi lebih akut saat ini dibandingkan ketika Konvensi ILO 94 pertama kali disetujui.⁵⁹

Perkembangan kebijakan-kebijakan ini kerap ditentang oleh kepentingan komersil dan partai-partai politik sayap kanan. Pemerintahan Thatcher di Inggris, misalnya, mencela konvensi ILO tersebut, mencabut undang-undang upah yang adil di negerinya, dan akhirnya membatasi hak kotapraja (*municipal*) untuk menerapkan kriteria sosial. Ini mencerminkan lobi yang konstan dan sukses oleh perusahaan-perusahaan swasta yang ingin memangkas upah dan kondisi kerja yang disepakati di sektor publik. Organisasi-organisasi pengusaha terus berusaha menentang klausal-klausal upah yang

⁵⁶ *A Vision for London, 1889–1914: Labour, Everyday Life and the LCC Experiment*. Susan Pennybacker, Routledge 1995 (but “they expressed no particular commitment towards English or London workmen, nor for goods manufactured in Britain or London”)

⁵⁷ C. McCrudden (2004) ‘Using publik procurement to achieve social outcomes’ *Natural Resources Forum* 28(4), 257–67

⁵⁸ Labour Clauses (Publik Contracts) Convention, 1949 (No. 94). International Labour Organisation (ILO) <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C094>

⁵⁹ Labour clauses in publik contracts: Integrating the social dimension into procurement policies and practices. International Labour Conference 97th Session, 2008. www.ilo.org/publns; C. McCrudden (2004) ‘Using publik procurement to achieve social outcomes’ *Natural Resources Forum* 28(4), 257–67

adil: Konfederasi Perusahaan Norwegia (*Confederation of Norwegian Enterprises*) menentang ratifikasi Norwegia atas konvensi ILO di tahun 2008, dan para pengusaha di Latvia menentang undang-undang prokuremen yang mendukung perusahaan-perusahaan yang memiliki kontribusi asuransi sosial yang baik atas nama karyawan mereka.⁶⁰

Sekalipun terdapat perubahan pada iklim internasional, klausul upah yang adil masih tetap digunakan dan digulirkan oleh banyak negara sebagai instrumen kebijakan sosial.

- Di negara-negara Eropa tengah dan timur pertumbuhan tenaga kerja illegal tanpa jaminan sosial atau upah dan kondisi kerja yang diakui dilihat sebagai problem besar oleh pemerintah negara-negara di sana: Hungaria, Slovakia dan Latvia semuanya telah menggulirkan untuk pertama kalinya undang-undang prokuremen baru yang menempatkan syarat kerja pada praktik ketenagakerjaan perusahaan-perusahaan yang mengajukan penawaran untuk kontrak-kontrak publik.
- Otoritas-otoritas publik di Amerika Serikat terus melaksanakan program-program kesetaraan yang kuat yang mendukung perusahaan pemasok milik kelompok minoritas - atau yang dimiliki oleh perempuan.⁶¹
- Di Belgia klausul-klausul sosial baru digulirkan di wilayah Brussel pada tahun 1999.
- Survey internasional terhadap kebijakan prokuremen di tahun 2007 menemukan bahwa otoritas-otoritas publik jauh lebih berorientasi ke aspek-aspek sosial dari prokuremen yang berkesinambungan - membeli dari perusahaan-perusahaan kecil/lokal, dan keselamatan pekerja - daripada isu-isu lingkungan (di mana perusahaan-perusahaan swasta cenderung fokus hanya pada isu-isu lingkungan saat menyajikan pernyataan *corporate social responsibility* mereka).⁶²

⁶⁰ S. Evans and R. Lewis. Labour Clauses: From Voluntarism to Regulation. *Industrial Law Journal* 17(1): 209. 1988; ILO convention on labour clauses applied to municipal authorities. EIRO online NO08020491 28 March 2008 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/02/articles/no08020491.htm> ; *Mondaq Business Briefing* May 2, 2006 'Latvia: Greater flexibility and new mechanisms introduced by the new Public Procurement Law'.

⁶¹ 'Sustainable procurement practice in the publik sector: An international comparative study', Stephen Brammer and Helen Walker University of Bath School of Management Working Paper Series 2007.16. <http://www.bath.ac.uk/management/research/papers.htm>

⁶² 'Sustainable procurement practice in the publik sector: An international comparative study', Stephen Brammer and Helen Walker University of Bath School of Management Working Paper Series 2007.16. <http://www.bath.ac.uk/management/research/papers.htm> . An analysis of the UK results alone also found that "contrary to the current emphasis in policy, the publik sector seems currently to be focused on the social and economic, rather than environmental, aspects of SP". 'Sustainable procurement in the United Kingdom publik sector', Helen Walker and Stephen Brammer. University of Bath. School of Management Working Paper Series. 2007.15 <http://www.bath.ac.uk/management/research/papers.htm>

Kotak D. Tanggung jawab kebijakan prokuremen *Greater London Authority*

Greater London Authority (GLA) membelanjakan lebih dari GBP £3 milyar (USD \$4,8 milyar) setiap tahunnya untuk pengadaan barang, pekerjaan dan jasa. Otoritas ini mengadopsi kebijakan prokuremen sosial yang komprehensif yang mencakupkan syarat-syarat kontrak standar tentang isu-isu ketenagakerjaan. Kebijakan ini diberlakukan tak saja melalui syarat-syarat kontrak tapi melalui serangkaian pertemuan dengan para pemasok dan organisasi-organisasi komunitas untuk menjamin kebijakan tersebut dipahami dan didukung.

Tanggung jawab kebijakan prokuremen GLA tersebut berisikan tujuh tema:

- mendorong basis pemasok yang beragam;
- mempromosikan praktek ketenagakerjaan yang adil;
- mempromosikan kesejahteraan tenaga kerja;
- menangani kebutuhan tenaga kerja yang strategis dan memberdayakan pelatihan;
- keuntungan bagi komunitas;
- praktik *sourcing* yang etis; dan
- mempromosikan keberlanjutan lingkungan yang lebih besar.

GLA menetapkan '*London Living Wage*' (LLW) yang secara signifikan berada di atas upah minimum nasional. Ketika menawarkan kembali kontrak kebersihan dan kateringnya di tahun 2006, para penawar disyaratkan untuk mengindikasikan apakah mereka akan menerima sebuah klausul LLW sebagai bagian dari kontrak tersebut, termasuk menjamin bahwa kondisi kerja lainnya tak akan dikurangi sebagai akibat dari memberikan upah sesuai *living wage* tersebut. Otoritas ini memperkirakan lebih dari 400 pekerja mendapatkan keuntungan dari implementasi LLW di tahun 2007.

GLA menggunakan 'persyaratan keragaman pemasok' untuk kontrak-kontrak besar, misalnya pengembangan kembali rel kereta api London Timur, guna menjamin bahwa pemasok-pemasok kecil yang dipimpin oleh kelompok-kelompok etnis minoritas, oleh perempuan dan orang-orang cacat mendapatkan proporsi subkontrak yang signifikan. Ia juga memantau rantai pasokan perusahaan-perusahaan, misalnya pemasok seragam, dan membidani penggunaan *Suppliers Ethical Data Exchange* (Sedex) - sebuah system bagi perusahaan untuk melaporkan kondisi kerja di semua pabrik-pabrik pemasok mereka.⁶³

4.3. Subsidi ketenagakerjaan dan skema jaminan ketenagakerjaan

Belanja publik kerap digunakan untuk mensubsidi perusahaan-perusahaan sebagai cara untuk melindungi tingkat lapangan kerja. Satu metode umum yang digunakan selama krisis adalah melalui skema-skema kerja *short-time* (jam pendek), yang memberikan kompensasi kepada pekerja yang setuju untuk mempertahankan tingkat kepekerjaan dengan mengurangi waktu kerja: "biasanya bersandar pada skema-skema subsidi negara yang memberikan kompensasi kepada pegawai untuk bagian pendapatan mereka yang hilang akibat dari pengurangan jam kerja." Subsidi yang lebih spesifik juga digunakan pemerintah, yang dijustifikasi oleh perlindungan pekerjaan, misalnya melalui skema "*scrappage*" untuk mendorong pembelian mobil-mobil baru dan karenanya melindungi pekerjaan di industri motor.⁶⁴

Skema-skema 'jaminan pekerjaan' bekerja dengan menyediakan bayaran langsung kepada pekerja yang bila tak mau akan menjadi pengangguran. Ini digunakan di sejumlah negara, biasanya melibatkan pekerjaan di pekerjaan-pekerjaan publik atau infrastruktur. Setelah krisis ekonomi tahun 2000, Argentina menggulirkan skema yang menjamin 20 jam kerja sepekan kepada anggota rumahtangga yang memiliki anak dengan usia di bawah 18 tahun. Skema-skema tersebut tak hanya

⁶³ www.london.gov.uk/rp

⁶⁴ EIRO *Working time developments – 2009* <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1004039s/tn1004039s.htm>

menyediakan lapangan kerja dan pendapatan untuk mengentaskan kemiskinan, mereka juga memiliki efek pelipat-ganda bagi perekonomian lokal dengan memberdayakan belanja konsumen yang lebih besar, dan dengan meningkatkan infrastruktur lokal.

Kotak E. India: *National Rural Employment Guarantee*

Skema terbesar ada di India, dikenal sebagai *National Rural Employment Guarantee* (NREG). Skema jaminan pekerjaan ini ada di negara bagian Maharashtra selama beberapa tahun, dan di tahun 2005, menghadapi latar belakang kemiskinan pedesaan yang tersebar luas, pemerintah India menggulirkan sebuah skema nasional. Skema ini menjamin 100 hari kerja kepada satu anggota rumahtangga pedesaan untuk bekerja di pekerjaan yang diputuskan secara lokal sebagai pekerjaan yang berharga bagi komunitas. Skema ini karenanya menciptakan hak yang menguatkan posisi tawar pekerja pedesaan, dan didorong permintaan. Skema ini mencakup persyaratan bagi kondisi kerja dasar, termasuk tingkat dasar upah minimum per-jam, 7-jam per hari, hari libur dalam satu pekan, upah yang sama untuk pekerjaan yang sama, fasilitas kesehatan dan fasilitas penitipan bayi/anak.

Tahun 2009-2010, skema ini menyediakan pekerjaan kepada lebih dari 52 juta orang, 48% darinya adalah perempuan. Skema ini berbiaya 389 milyar rupee di tahun 2009/10 (sekitar USD \$8,5 milyar). Dikarenakan tingkat upah minimum yang ditetapkan oleh skema itu, dan skema itu sendiri, ada pengaruh umum pada pendapatan rumah tangga pedesaan, yang meningkat hingga 50% dalam 2 tahun.⁶⁵

⁶⁵ 'Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act' website <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx> ; UNDP 2010 Policy Brief: Gender Equality and Employment Guarantee Policies <http://content.undp.org/go/cms-service/download/publikation/?version=live&id=2713828> ; Pragma Khanna 2010 'How secure is the National Rural Employment Guarantee as a safety net?' http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_conference_2010/papers/52_How_Secure_is_National_Rural_Employment_Guarantee_as_a_Safety_Net.pdf

5. Dukungan umum bagi industri

Bagian-bagian signifikan layanan publik mendukung kegiatan ekonomi lainnya yang dijalankan oleh sektor swasta. Mereka mencakup ketentuan di dalam legal sistem, pengadilan dan polisi, yang melindungi hak milik dan menyediakan cara-cara untuk menegakkan kontrak. Perusahaan modern itu sendiri adalah sebuah entitas legal yang bergantung pada keistimewaan yang diberikan oleh negara, termasuk 'pertanggung-jawaban terbatas' yang memungkinkan perusahaan-perusahaan untuk gagal dan menjadi bangkrut tanpa membuat individu-individu yang menjalankannya berkewajiban terhadap kreditur perusahaan.

Pada hakekatnya, setiap sektor di dalam perekonomian modern bersandar pada dukungan ekonomi yang signifikan dari negara. Di beberapa sektor, di beberapa negara, dukungan ini mengambil bentuk kepemilikan publik - misalnya transportasi publik, listrik dan air - dan, di lebih banyak negara lainnya saat ini, bank dan lembaga-lembaga keuangan. Banyak sektor bergantung pada belanja publik untuk kontrak barang dan jasa, yang merepresentasikan sekitar 16% dari GDP di negara-negara berpenghasilan tinggi. Ini mencakup beberapa perusahaan di sektor produksi, misalnya pabrik persenjataan atau perusahaan-perusahaan farmasi, keduanya sangat bersandar pada pesanan pemerintah. Beberapa perusahaan di sektor jasa juga mendapatkan keuntungan, hasil dari kebijakan *outsourcing*, misalnya pada audit, teknologi informasi (TI), atau *cleaning service*.

Terdapat pula sejumlah sektor di mana pemerintah memberikan jaminan, atau subsidi, atau memberikan pendanaan dengan syarat-syarat yang ringan, yang tanpanya perusahaan sangat kecil kemungkinannya mampu berfungsi. Satu contohnya adalah bisnis pekerjaan publik industri konstruksi yang terkait dengan PPPs yang, sesungguhnya, tergantung pada jaminan jangka panjang bayaran dari pemerintah bila mereka ingin dapat didanai. Bank-bank pemerintah dan bank-bank pembangunan meminjamkan uang kepada perusahaan-perusahaan dengan tingkat bunga yang tak dapat mereka raih secara komersil. Jaminan tersirat dan tersurat diberikan kepada para pelanggan bank-bank Eropa selama krisis, yang membuat setiap bank menjadi tempat yang 'aman' untuk menyimpan rekening. Subsidi diberikan untuk ongkos kereta api dan bus, sewa rumah, investasi hijau untuk efisiensi energi. Sistem regulasi, misalnya di dalam kelistrikan, menguntungkan perusahaan-perusahaan dengan memberikan mereka kepastian yang lebih besar terkait harga dan pendapatan, yang mengurangi resiko yang harus dihadapi perusahaan-perusahaan tersebut.

Penelitian dan pengembangan di banyak sektor, besar atau kecil, juga didanai pemerintah, entah melalui universitas, atau dana-dana untuk perusahaan-perusahaan, atau secara langsung melalui operator-operator milik negara. Bahkan di dalam pasar listrik yang diliberalisasi, misalnya, hanya perusahaan-perusahaan milik negara yang berinvestasi di penelitian dan pengembangan:

Dua dekade terakhir menyaksikan penurunan investasi penelitian dan pengembangan yang sangat mengejutkan di bidang energi dan kelistrikan ... Merosotnya belanja penelitian secara khusus sangat kentara di perusahaan-perusahaan swasta atau yang baru diprivatisasi, sementara mereka yang tetap berada di dalam kendali publik tak mengurangi upaya penelitian dan pengembangan.⁶⁶

⁶⁶ Sterlacchini, Alessandro. 2010 'Energy R&D in private and state-owned utilities: an analysis of the major world electric companies', February 2010 MPRA Paper No. 20972 <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/20972>

Tabel 10. Pertautan ekonomi antara belanja publik dan sektor-sektor perekonomian

Sectors*	Direct ownership and provision	Procurement	Investment, subsidy, guarantee	Examples
A – Agriculture	x	x	x	Farm subsidies in EU, USA, Japan etc.;
B – Mining			x	Concessions and subsidies
C – Manufacturing	x	x	x	Arms purchases, medical equipment, drugs etc. ; motor industry bailouts, ‘scrappage’ schemes;
D – Electricity, gas	x		x	Public utilities; subsidies for green energy; public finance for transmission lines
E – Water and sewerage	x		x	Public utilities; public finance for investments;
F – Construction		x	x	Road, rail, bridges, tunnels, housing; PPP guarantees
G – Wholesale and retail trade	x			Public markets
H – Transportation	x	x	x	Public rail and bus; outsourced services; fares subsidies
I – Accommodation and food	x	x		In-house and outsourced catering services
J – Information and communication	x	x	x	Publicly owned telecoms and cable; outsourced computing services; public finance for fibre-optics
K – Finance and insurance	x		x	Publicly owned banks and insurance companies; bailouts, guarantees for account holders, PPPs
L – Real estate	x		x	Public housing; subsidised housing
M – Professional services	x	x	x	Government scientists, legal services etc.; outsourced services; R&D subsidies
N – Administrative services	x	x		Employment agencies; security and building services
O – Public administration	x	x		Central and local government, social security systems; outsourced services
P – Education	x		x	Public education; subsidies and tax relief for private schools
Q – Healthcare	x	x	x	Public healthcare, outsourcing, benefits and subsidies
R – Leisure	x		x	Museums and libraries; arts subsidies and tax relief

*Sectoral classification as per UN ISIC-4

Kotak F. General Motors dan pendanaan publik

Kasus General Motors (GM) memperlihatkan bahwa manfaat kepemilikan publik, dan problem layanan publik yang lemah, mempengaruhi perusahaan-perusahaan manufaktur yang besar dan juga masyarakat umum. GM adalah perusahaan manufaktur terbesar di dunia, dan tetap mempekerjakan hampir 240.000 pekerja, tapi ia harus diselamatkan dari kebangkrutan di tahun 2009 dan kini dimiliki oleh pemerintah Amerika Serikat dan Kanada, dan badan usaha (*fund manager*) yang dimiliki dan dijalankan oleh serikat pekerja. Di akhir tahun 2010 GM merencanakan re-privatisasi parsial dengan menjual sekitar seperlima sahamnya di bursa saham.

GM terselamatkan oleh sejumlah besar dana publik. Pemerintah Amerika Serikat dan Kanada memberikan \$61 milyar dana publik kepada GM untuk membantunya menghindari kebangkrutan. Sebagian dana ini diubah menjadi saham, sehingga pada Juli 2009 GM menjadi 61% dimiliki oleh pemerintah Amerika Serikat, dan 11% dimiliki oleh pemerintah Kanada.

GM juga meminta pemerintah-pemerintah Eropa untuk memberikan perusahaan ini hingga €3,3 milyar jaminan pinjaman guna mendanai restrukturisasi divisi Opel-nya. Pada Juni 2010 perusahaan ini menarik permohonan tersebut dan mengumumkan bahwa dirinya tak membutuhkan bantuan negara ini.

Hampir 20% saham di GM dikendalikan oleh serikat pekerja utama mereka, *United Auto Workers* (UAW). Alasan terakhir bagi hal ini adalah bahwa Amerika Serikat tidak memiliki layanan kesehatan publik komprehensif yang baik, oleh karenanya tunjangan kesehatan menjadi bagian penting dari kontrak-kontrak kerja, dan menjadi biaya ekstra yang signifikan bagi pengusaha. Saham milik serikat pekerja tersebut pada dalam praktiknya dimiliki oleh *healthcare trust fund*, VEBA, yang diciptakan oleh serikat pekerja ini untuk mengambil alih tanggung jawab pendanaan kesehatan bagi pensiunan pegawai GM (dan pembuat mobil lainnya termasuk Chrysler dan Ford). GM memberikan VEBA 17,5% dari sahamnya dan lebih dari \$18 milyar untuk mengambil alih kewajiban ini; Chrysler dan Ford membayar \$17,6 miliar lainnya.⁶⁷

⁶⁷ General Motors: S1 statement 18 August 2010: link at http://www.gm.com/corporate/investor_information/sec/; 'GM loses patience on Opel loan guarantees', *Financial Times* June 16 2010 <http://www.ft.com/cms/s/0/d225621e-7941-11df-92e1-00144feabdc0.s01=1.html>; 'UAW VEBA gets investment staff in order', LexisNexis October 19 2009. <http://www.allbusiness.com/company-activities-management/financial-performance/13285950-1.html>; 'GM filing begins road back to market', *Financial Times* August 18 2010 <http://www.ft.com/cms/s/0/67d61304-ab05-11df-9e6b-00144feabdc0.html>

Bagian II. Fungsi Sosial dan Lingkungan dari Belanja Publik

Fungsi sosial belanja publik dapat dianggap sebagai dan memungkinkan pembangunan kapabilitas sosial dan individual yang lebih besar. Orang-orang yang sehat dan terdidik memiliki potensi yang jauh lebih besar untuk mengembangkan kapabilitas mereka sendiri, yang sangat penting bagi pembangunan sosial, sebagaimana dikatakan oleh Amrtya Sen, seorang filsuf dan ekonom India, pemenang Hadiah Nobel untuk Ilmu Ekonomi.⁶⁸ Bagian laporan ini memperlihatkan bagaimana belanja publik melakukan hal tersebut dengan tiga cara:

- melalui peningkatan kesetaraan, agar manfaat sumber daya ekonomi terbagi dengan jauh lebih adil;
- melalui efektifitas yang lebih besar dalam menyediakan layanan yang bernilai bagi masyarakat, misalnya kesehatan;
- melalui perlindungan terhadap lingkungan dan pengembangan energi yang dapat diperbarui.

6. Belanja publik dan kesetaraan

6.1. Layanan publik dan kesetaraan

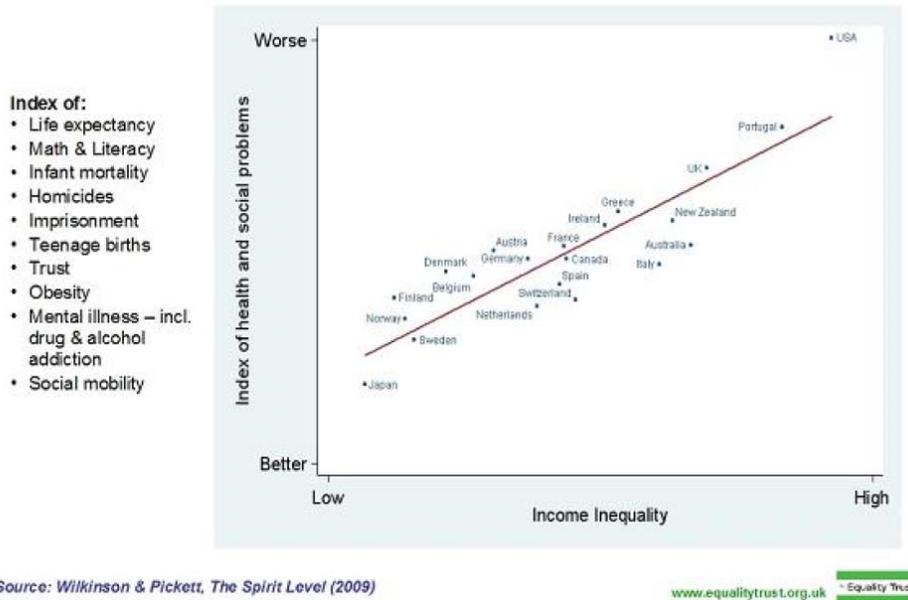
Kesetaraan yang lebih besar lebih baik bagi setiap orang. Sebuah buku baru, *The Spirit Level*, menggunakan data internasional untuk memperlihatkan bahwa distribusi pendapatan yang lebih adil menghasilkan kehidupan yang lebih baik bagi setiap orang. Harapan hidup lebih tinggi, kematian bayi lebih rendah, lebih sedikit terjadi pembunuhan, lebih sedikit penyakit mental, lebih sedikit kegemukkan, dan lebih sedikit narapidana.⁶⁹ Tapi pasar menciptakan distribusi pendapatan yang sangat tidak adil, dan karenanya 10% mereka yang ada di atas memiliki pendapatan yang sangat tinggi, sementara mereka yang termiskin memiliki pendapatan yang sangat sedikit. Untuk mendapatkan manfaat dari kesetaraan yang lebih besar, harus ada mekanisme yang didasarkan pada solidaritas, untuk menguatkan distribusi sumber daya yang lebih adil. Bersama dengan organisasi serikat pekerja, yang dapat meningkatkan pendapatan yang didasarkan pada upah sebagai lawan bagi pendapatan yang didasarkan pada laba, belanja publik menjadi mekanisme yang luar biasa untuk mencapai kesetaraan yang lebih besar.

⁶⁸ Sen, Amartya, *Development as Freedom*, 1999

⁶⁹ Richard Wilkinson and Kate Pickett 2009 *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*
<http://www.equalitytrust.org.uk/resource/the-spirit-level?gclid=CITX9861xaQCFVD-2AodUgvPDA>

Bagan I. Masalah kesehatan dan sosial lebih buruk di Negara-negara yang lebih tidak adil

Health and Social Problems are Worse in More Unequal Countries



Belanja publik memainkan peran yang nyata di dalam redistribusi pendapatan. Pajak dibayar oleh orang-orang berdasarkan pendapatan atau belanja mereka, dan tunjangan dibayarkan kepada orang-orang yang menganggur atau pensiun atau sedang merawat anak-anak (lihat bagian 6.3). Tapi belanja publik untuk jasa juga memiliki pengaruh redistribusi yang sangat kuat. Khususnya lagi, layanan kesehatan publik dan pendidikan publik memiliki dampak yang serupa pada sistem jaminan sosial. Ini jelas terjadi di negara-negara berpenghasilan tinggi, di mana layanan publik menjadi yang terbesar. Sebuah penelitian terhadap 7 negara Uni Eropa menemukan bahwa nilai layanan publik adalah sekitar sepertiga dari total pendapatan yang dapat dibelanjakan, dan terdistribusi dengan jauh lebih adil. Pengaruh yang sama juga penting di negara-negara berkembang, di mana penyediaan langsung layanan publik menjadi bentuk terbesar ekualisasi/penyetaraan, dan tunjangan jaminan sosial memiliki peran yang relatif lebih kecil.⁷⁰

Tabel di bawah menyajikan angka-angka yang memperlihatkan bagaimana redistribusi ini bekerja di Inggris. Distribusi pendapatan 'asli' - sebelum adanya intervensi negara - sangat tidak adil, dengan pendapatan rata-rata 20% dari mereka yang ada di atas sekitar 15 kali lebih besar dibandingkan 20% rumah tangga termiskin. Inilah yang diberikan pasar. Tabel itu selanjutnya menambahkan pendapatan dari tunjangan, yang utamanya masuk ke rumah tangga yang lebih miskin - ini meningkatkan kesetaraan secara signifikan, lebih dari dua kali lipat pendapatan 20% mereka yang termiskin, oleh karenanya rasio atas terhadap bawah jatuh menjadi 7%. Inilah apa yang umumnya diharapkan.

Tahap selanjutnya lebih mengejutkan. Pajak diambil, mengurangi pendapatan yang tersisa untuk dibelanjakan orang-orang. Pajak-pajak langsung terhadap pendapatan sebagian besarnya berasal dari kelompok-kelompok teratas - tapi pajak-pajak tak langsung, misalnya VAT, mengambil proporsi yang

⁷⁰ For general data on this and methodological issues see the AIM-AP project 2006–2009 <http://www.iser.essex.ac.uk/research/euromod/research-and-policy-analysis-using-euromod/aim-ap> ; Lars Osberg, Timothy Smeeding and Jonathan Schwabish May 2003 *Income Distribution and Public Social Expenditure: Theories, Effects and Evidence* ; P. Bearse, G. Glommb, E. Janeba 2000 'Why poor countries rely mostly on redistribution in-kind' *Journal of Public Economics* 75 (2000) 463–481

lebih besar dari pendapatan mereka yang termiskin. Hasilnya adalah setelah semua pajak dibayar, distribusi pendapatan nyaris tak berubah - kelompok teratas tetap memiliki sekitar tujuh kali lebih besar dibandingkan kelompok termiskin. Jadi secara keseluruhan, sistem perpajakan di UK tidak sangat progresif.

Langkah terakhir mengkuantifikasi manfaat layanan publik yang terpenting, pendidikan dan kesehatan. Nilainya dihitung berdasarkan pada seberapa besar tiap kelompok menggunakan layanan tersebut, dan rumah tangga yang lebih miskin mendapatkan manfaat yang lebih besar karena mereka menyertakan lebih banyak anak-anak dan lebih banyak orang yang rentan terhadap penyakit di kedua layanan publik tersebut, misalnya pensiunan (walau kelompok-kelompok teratas mendapatkan yang terbesar dari subsidi transportasi). Nilai dari layanan-layanan ini bagi kelompok termiskin hampir sama besarnya dengan pendapatan tunai mereka - dari bayaran dan tunjangan dikumpulkan bersama-sama - setelah pajak. Pengaruhnya pada ketidakadilan sama dramatisnya dengan pengaruh tunjangan - rasio mereka yang kaya dan miskin turun dari 7 menjadi 4.

Tabel 11. Redistribusi pendapatan melalui pajak, tunjangan dan layanan publik: Inggris, 2008/09

(£ per year)	Bottom	2nd	3rd	4th	Top	All households	Ratio Top/Bottom quintile
Original income	4 970	12 020	23 305	38 321	73 810	30 485	15
plus cash benefits	6 431	7 602	5 787	3 609	1 805	5 047	
Gross income	11 401	19 622	29 092	41 930	75 615	35 532	7
less direct taxes	1 270	2 523	5 046	8 798	18 255	7 178	
less indirect taxes	2 862	3 592	4 316	5 579	7 354	4 741	
Post-tax income	7 269	13 507	19 731	27 553	50 006	23 613	7
plus benefits in kind (health, education etc.)	6 315	6 411	5 969	5 000	3 870	5 513	
Final income	13 584	19 918	25 699	32 553	53 876	29 126	4

Sumber: lihat *catatan kaki* ⁷¹

Pengaruh redistribusi belanja publik dan layanan publik ini sangat penting dikarenakan peningkatan ketidakadilan di antara laba dan upah di dalam perekonomian secara keseluruhan. Ada penurunan jangka panjang pada upah di Eropa, Amerika Serikat dan Jepang selama 35 tahun terakhir. Penurunan ini mengartikan bahwa pekerja mendapat penghasilan yang sedikit sekalipun produktivitas mereka meningkat secara masif. Di Amerika Serikat, misalnya, di seperempat abad antara 1980 dan 2005, produktivitas naik hingga 71% sementara pendapatan pekerja hanya naik 14%. Pada saat yang sama ketidakadilan di antara pendapatan mereka yang ada di kelompok atas dan di kelompok bawah meningkat. 1% orang-orang yang ada di kelompok atas mengambil pendapatan berlipat-ganda dari 8,4% di tahun 1980 menjadi 17,4% di tahun 2005.⁷² Sebagian dari proses ini terkait dengan privatisasi, yang mengalihkan kegiatan ekonomi dari sektor publik, di mana terdapat bagian upah yang tinggi, ke sektor swasta, dan karenanya: “Sebagai konsekuensi dari privatisasi dan deregulasi, modal mendapatkan keuntungan dengan mengorbankan pekerja, hampir di mana saja, karena bagian laba meningkat sementara upah merosot.”⁷³

⁷¹ Andrew Barnard 2010 *The effects of taxes and benefits on household income, 2008/09* UK National Statistics. <http://www.statistics.gov.uk/CCI/article.asp?ID=2440> ; Other links on distribution of income and wealth are at <http://www.statistics.gov.uk/StatBase/Product.asp?vlnk=10336>

⁷² Levy, Frank S. and Temin, Peter, ‘Inequality and Institutions in 20th Century America’ (June 27, 2007). MIT Department of Economics Working Paper No. 07-17 <http://web.mit.edu/ipc/publikations/pdf/07-002.pdf>

⁷³ Nayyar D. 2006 ‘Globalisation, history and development: a tale of two centuries’, *Cambridge Journal of Economics* 2006, 30. pp155-6 <http://economia.unip.it/biblio/nayyar.pdf>

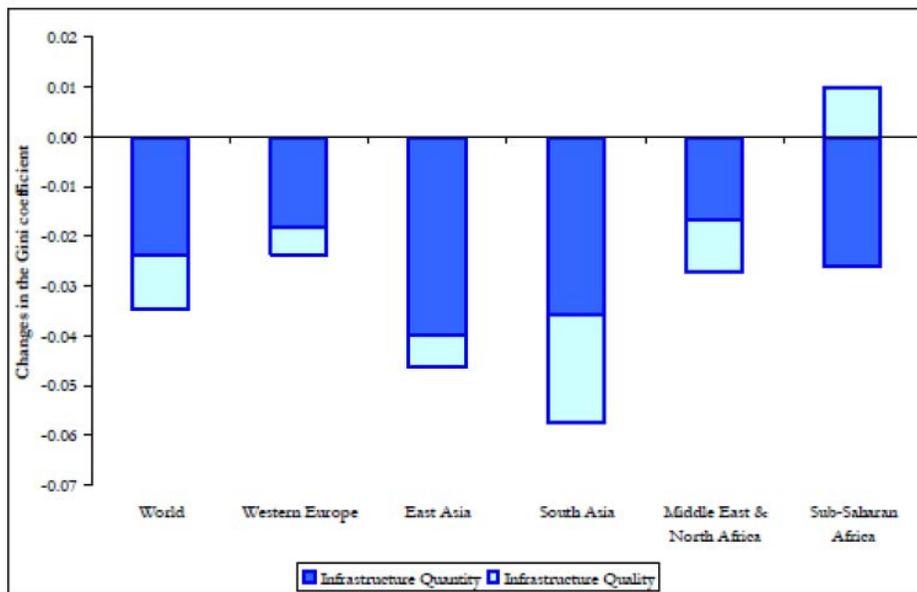
6.2. Infrastruktur dan kesetaraan

Investasi infrastruktur tak hanya penting bagi pembangunan ekonomi, ia memiliki dampak langsung pada ketidaksetaraan pendapatan. Ketika orang-orang mendapatkan akses ke jalan dan listrik serta telekomunikasi, mereka memiliki peluang yang lebih baik untuk mendapatkan lebih banyak pendapatan, dan karenanya orang-orang yang berada pada pendapatan yang rendah mendapatkan lebih banyak daripada mereka yang berpenghasilan tinggi.

Pengakuan terhadap perolehan manfaat ini adalah faktor penting di dalam proses demokratisasi India, di mana slogan *'bijli, sadak, pani'* - listrik, jalan, dan air - digunakan secara luas di dalam kampanye pemilihan umum, karena para pemilih mengakui pentingnya faktor-faktor ini: survey rumah tangga di sejumlah negara bagian yang berbeda memberikan bukti-bukti sistematis bahwa infrastruktur ini berada di peringkat atas di dalam tuntutan para pemilih, bersama dengan pendidikan.⁷⁴

Bagan J. Perbaikan kesetaraan dikarenakan pembangunan infrastruktur, 1990s–2000s, berdasarkan wilayah

Change in Gini coefficient between averages for 1991–1995 and 2001–2005



Sumber: Calderon and Servén 2008⁷⁵

6.3. Tunjangan dan kesetaraan

Sistem jaminan sosial memberikan dukungan bagi orang-orang yang rentan dan miskin dengan memberikan tunjangan untuk menaikkan pendapatan mereka. Sistem ini telah mapan di negara-negara berpenghasilan tinggi, yang menghabiskan rata-rata 13% dari GDP untuk menyediakan pensiun kepada orang-orang tua, tunjangan anak kepada orang-orang muda, dan tunjangan pengangguran kepada mereka yang tidak sedang bekerja. Sistem tunjangan pada dasarnya redistributif, dan karenanya secara prinsip dapat diusahakan oleh semua kelompok negara: “Biayanya berada di dalam

⁷⁴ Stuti Khemani 2010 ‘Political Economy of Infrastructure Spending in India’. World Bank Policy Research Working Paper 5423 September 2010

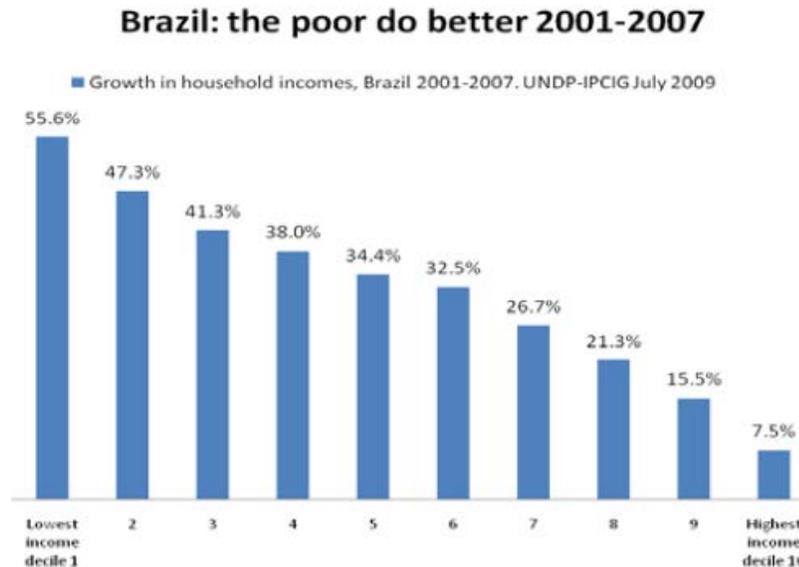
⁷⁵ César Calderón and Luis Servén 2008 *Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa* <http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2008-EdiA/papers/141-Serv%C3%A9n.pdf>

jangkauan bahkan negara-negara termiskin, namun begitu, membuatnya terjangkau membutuhkan kemauan politik”.⁷⁶

Pengaruh potensialnya dapat dipertimbangkan, seperti diperlihatkan oleh Brazil. Negara ini adalah salah satu dari masyarakat yang paling tak adil di dunia, tapi ia menjadi lebih adil secara signifikan sebagai hasil dari kebijakan pemerintah baru mengenai belanja publ. Ketidakadilan, sebagaimana diukur oleh *koefisien Gini*, menurun dari 0,59 di tahun 2001 menjadi 0,53 di tahun 2007. Belanja publik menjadi penting bagi proses ini: sepertiga dari kesetaraan yang lebih besar ini disebabkan oleh peningkatan akses ke pendidikan, sepertiganya lagi disebabkan oleh peningkatan tunjangan negara dan tingkat upah minimal.

Kesetaraan yang lebih besar ini membantu mengurangi dampak resesi: “Satu alasan mengapa krisis keuangan dan ekonomi tak menghantam Brazil sekeras negara-negara lain mungkin adalah pertumbuhan pasar domestik dan perubahan struktur permintaan yang diciptakan di dekade terakhir. Ini, pada gilirannya, dipicu oleh pola distribusi pendapatan yang lebih baik.”⁷⁷

Bagan K. Brazil: pendapatan rumah tangga miskin meningkat tercepat 2001–2007



Sumber: lihat catatan kaki⁷⁸

Pensiun juga menjadi semakin penting di negara-negara berkembang. Skema-skema swasta hanya berhasil bagi mereka yang memiliki cukup uang untuk ditabung, oleh karena itu penyediaan sarana umum oleh negara diperlukan untuk mengurangi kemiskinan. Skema yang bersifat kontribusi tak membantu perempuan atau mereka yang bekerja di sektor informal sebuah perekonomian, dan keuntungan/tunjangan yang telah teruji juga mengesampingkan banyak orang. Cara terefektif penyediaan pensiun untuk mengeliminasi kemiskinan pada para warga lanjut usia adalah melalui pensiun bersama dengan tingkat bunga tetap (*universal flat-rate pension*) yang didanai dari

⁷⁶ “Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?”* Krzysztof Hagemejer, ILO, based on ILO (2008b) and C. Behrendt, K. Hagemejer; *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* edited by Peter Townsend ILO 2009 http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang-en/WCMS_104725/index.htm

⁷⁷ Degol Hailu 2009 ‘What Explains the Decline in Brazil’s Inequality?’ UNDP-IPCIG One-pager No. 89 July 2009 <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager89.pdf>

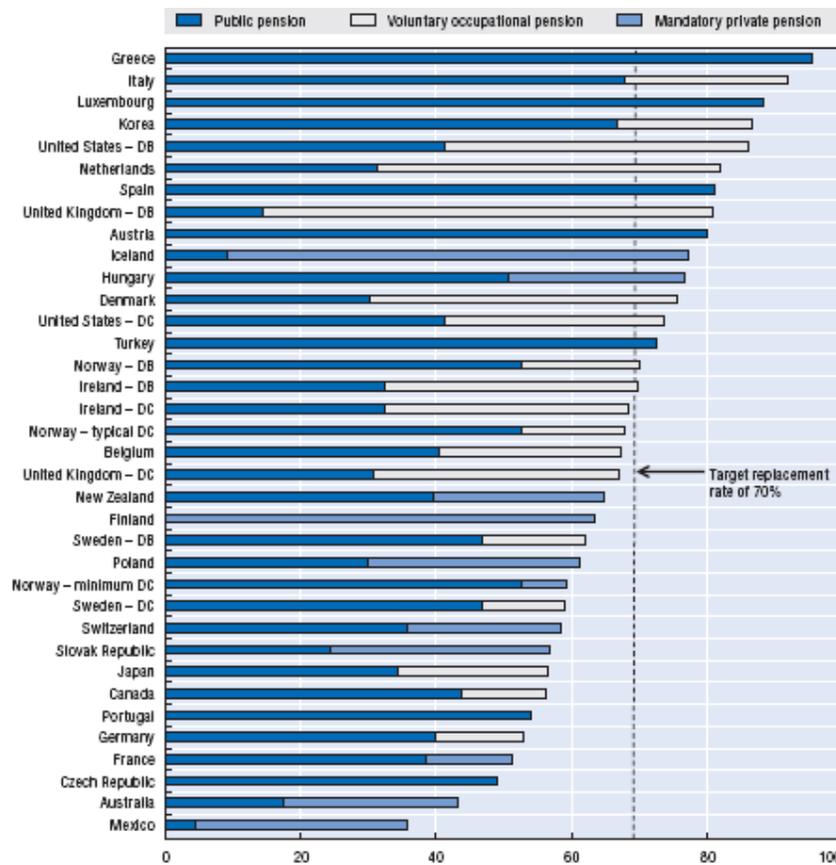
⁷⁸ Dihitung dari Degol Hailu 2009 ‘What Explains the Decline in Brazil’s Inequality?’ UNDP-IPCIG One-pager No. 89 July 2009 <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager89.pdf>

perpajakan umum. Pensiun bersama juga memberikan perempuan pensiun yang adil, di mana mereka sebelumnya tak memiliki kesempatan yang sama seperti pria untuk pekerjaan yang dibayar. Di antara negara-negara maju, Selandia Baru melakukan hal ini, dan sukses luar biasa mengeliminasi kemiskinan pada warga lanjut usia.

Skema-skema yang serupa di negara-negara berkembang juga berhasil - misalnya di Mauritius di mana tingkat kemiskinan pada rumahtangga warga lanjut usia berkurang dari 30% menjadi 6%, dan di Namibia di mana pensiun bersama menjadi sumber utama pendapatan bagi banyak warga lanjut usia. Pensiun tersebut terjangkau, bahkan di negara-negara berkembang. Skema tersebut di Botswana berbiaya 0,5% dari GDP; di Mauritius 1,7% dari GDP; di Nepal, tepat di atas 1% dari GDP.⁷⁹

Di negara-negara berpenghasilan tinggi terdapat rentang kompleks penyediaan pensiun baik oleh publik dan swasta. Baik IMF dan Komisi Eropa mengklaim bahwa pendanaan publik bagi pensiun harus dikurangi dikarenakan penuan populasi di negara-negara utara (lihat Bagian III). Tapi bahkan di negara-negara OECD, pensiun negara jauh lebih penting sebagai cara untuk menyediakan tingkat pensiun yang layak, seperti diperlihatkan pada bagan di bawah.

Bagan L. Pensiun sebagai proporsi dari pendapatan pegawai, dan skema Negara dan swasta



Sumber: *OECD Benefit adequacy* www.oecd.org/daf/pensions/outlook

⁷⁹ Kidd, S., 2009. Equal pensions, equal rights: achieving universal pension coverage for older women and men in developing countries. *Gender & Development*, 17(3), 377. <http://www.informaworld.com/10.1080/13552070903298337>

7. Efektifitas layanan publik

Keuntungan umum dari belanja publik sebagiannya disebabkan oleh relatif efisiensi layanan publik sebagai cara untuk memberikan layanan yang bermanfaat kepada masyarakat secara keseluruhan. Ini dapat dilihat dengan memeriksa layanan publik.

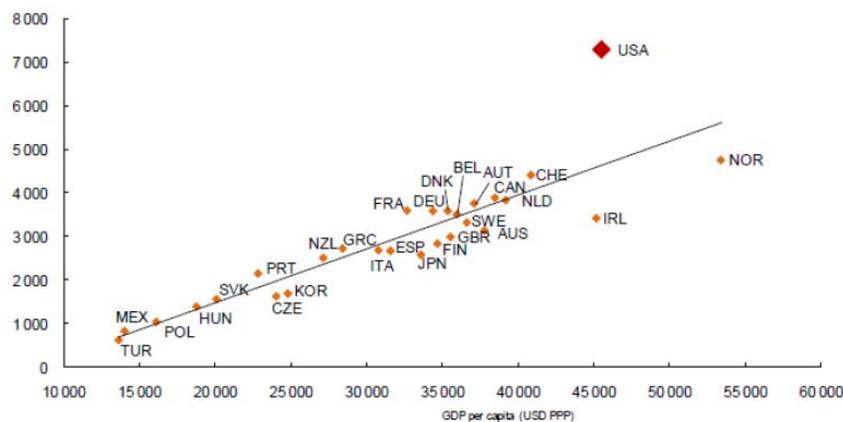
Laporan dalam bagian ini menjelaskan keuntungan relatif dari layanan kesehatan publik, yang memperlihatkan betapa jauh lebih efektif dan efisien ia dibandingkan sistem yang didasarkan pada layanan kesehatan swasta, diikuti dengan catatan bagaimana perumahan publik menawarkan cara yang lebih efisien untuk menyediakan rumah dibandingkan memaksa setiap orang mencoba dan membeli rumah di pasar, sebuah sistem yang menghasilkan kredit kepemilikan rumah (*subprime mortgage*) yang tak berkelanjutan.

7.1. Efisiensi dan efektivitas layanan kesehatan publik

Belanja pada layanan kesehatan lebih tinggi di negara-negara yang memiliki GDP yang juga lebih tinggi, seperti diperlihatkan pada grafik di bawah. Data tersebut mencakup belanja publik dan swasta, tapi belanja publik merepresentasikan bagian terbesar di semua negara OECD, kecuali Mexico dan Amerika Serikat. Ada alasan yang bagus untuk hal ini.

Data komperatif mengenai Amerika Serikat dan negara-negara OECD lainnya memperlihatkan bahwa sistem layanan kesehatan yang didasarkan pada belanja swasta *kurang efisien* dan *kurang efektif* dibandingkan sistem-sistem yang didasarkan pada keuangan publik. Akibatnya, belanja publik pada layanan kesehatan memiliki pengaruh positif pada pertumbuhan ekonomi, tapi belanja swasta pada layanan kesehatan tidak demikian.⁸⁰

Bagan M. Pegeluaran kesehatan per kapatia dan GDP per kapita, Negara-negara OECD, 2007



Source: OECD Health Data 2009

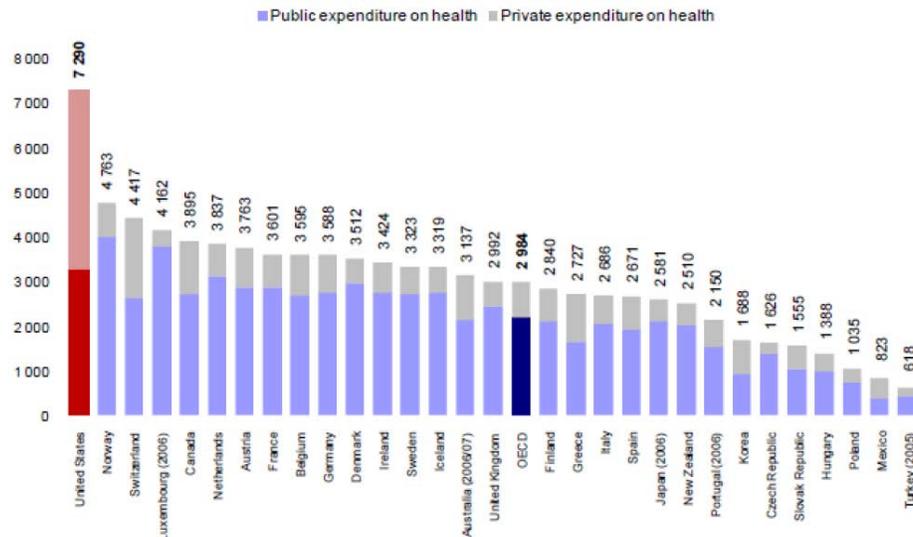
Sistem layanan kesehatan Amerika Serikat memperlihatkan ketidakefisienan layanan kesehatan swasta. Datanya nampak jelas karena dua alasan. Pertama, mayoritas belanja didasarkan pada asuransi swasta dan penyediaan layanan oleh swasta, dilengkapi dengan berbagai subsidi pemerintah. Kedua,

⁸⁰ OECD Health data 2009 http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_34631_12968734_1_1_1_1_00.html ; Beraldo S., Montolio D. and Turati G. 2009 'Healthy, educated and wealthy: A primer on the impact of publik and private welfare expenditures on economic growth', *The Journal of Socio-Economics* 38 (2009) 946–956; Mark Pearson, Head, Health Division, OECD 30th September 2009 Written Statement to Senate Special Committee on Aging: 'Disparities in health expenditure across OECD countries: Why does the United States spend so much more than other countries?' http://www.oecdwash.org/PDFFILES/Pearson_Testimony_30Sept2009.pdf

pengeluaran totalnya pada layanan kesehatan menjadi luar biasa tinggi. Di tahun 2007, Amerika Serikat membelanjakan 16,0% dari GDP-nya pada layanan kesehatan, jauh di atas negara-negara OECD lainnya dan hampir dua kali lipat dari rata-rata OECD sebesar 8,9%. Ini tak disebabkan oleh kebutuhan yang lebih besar: contoh, hanya 12,5% dari populasinya berusia lebih dari 65 tahun, dibandingkan 16,7% di Eropa dan 21,5% di Jepang; dan orang-orang cenderung tidak lebih sakit dibandingkan di negara-negara OECD lainnya. Kelebihan pengeluaran adalah akibat dari perubahan harga yang lebih tinggi untuk obat-obatan bermerek dan prosedur rumah sakit; penggunaan yang jauh lebih besar atas tes-tes diagnostis seperti pemindaian (*scanning*) dan beberapa operasi pembedahan; dan belanja yang lebih tinggi pada administrasi.

Belanja yang lebih tinggi ini tak memberikan hasil yang lebih baik: tak ada bukti manfaat medis dari operasi dan tes-tes tambahan; perusahaan-perusahaan farmasi Amerika Serikat kurang inovatif dibandingkan perusahaan-perusahaan Eropa; dan terdapat penggunaan teknologi komputer yang jauh lebih rendah semisal catatan elektronik pasien. Ini oleh karenanya, dalam batas-batas ekonomis, jauh kurang efisien dibandingkan sistem layanan kesehatan publik negara-negara lain.

Bagan N. Pengeluaran kesehatan (publik dan swasta) per-kapita, US dolar, 2007, OECD



Source: OECD Health Data 2009

Sistem tersebut juga jauh kurang efektif: tahun 2006 keseluruhan harapan hidup di Amerika Serikat adalah 78,1 tahun, lebih rendah dibandingkan negara-negara OECD dengan kemakmuran yang sama, dan di bawah beberapa negara berkembang termasuk Kuba dan Kosta Rica. Tingkat kematian bayi di Amerika Serikat adalah 6,7 kematian per 1.000 lahir hidup - lebih buruk dibandingkan semua negara OECD lainnya kecuali Mexico dan Turki, dan lebih dari dua kali lipat dari tingkat di Republik Ceko, Finlandia, Islandia, Jepang, Norwegia, Portugal dan Swedia. Dari semua negara OECD, hanya Amerika Serikat, Mexico dan Turki yang tak mencapai cakupan layanan kesehatan universal.

Di ketiadaan layanan kesehatan yang didanai secara publik, pendanaan kolektif untuk layanan kesehatan mungkin ditimpakan ke pengusaha melalui legislasi atau melalui aksi kolektif oleh para pekerja. Di Amerika Serikat, tunjangan layanan kesehatan merupakan elemen penting di dalam perundingan bersama dan tunjangan kunci bagi organisasi serikat pekerja, karena serikat pekerja menegosiasikan skema-skema yang didanai pengusaha untuk menyediakan jaminan melawan penyakit. Biaya asuransi ini kemudian nampak seperti biaya tak langsung tenaga kerja yang lebih tinggi, secara rata-rata 12% dari upah total. Hal yang serupa juga terjadi bagi kontribusi pengusaha

terhadap skema-skema asuransi sosial, kecuali bahwa ia tak seragam di antara para pengusaha dan tidak wajib. Perusahaan-perusahaan oleh karenanya berada di posisi yang kurang menguntungkan dibandingkan perusahaan-perusahaan di negara-negara di mana layanan kesehatan didanai secara publik.

Tabel 12. Tingkat kematian bayi, Kematian per 1000 lahir hidup, 2006, OECD

Australia	4.7
Austria	3.6
Belgium	4.0
Canada	5.0
Chile	7.6
Czech Republik	3.3
Denmark	3.8
Finland	2.8
France	3.8
Germany	3.8
Greece	3.7
Hungary	5.7
Iceland	1.4
Ireland	3.7
Italy	3.7
Japan	2.6
Korea	4.1
Luxembourg	2.5
Mexico	16.2
Netherlands	4.4
New Zealand	5.1
Norway	3.2
Poland	6.0
Portugal	3.3
Slovak Republik	6.6
Slovenia	3.4
Spain	3.8
Sweden	2.8
Switzerland	4.4
Turkey	22.3
United Kingdom	5.0
United States	6.7

Sumber: OECD Health Data 2009

7.2. Perumahan dan krisis

Krisis finansial sebagiannya berasal dari problem 'kredit perumahan yang macet' (*sub-prime mortgages*). Di Amerika Serikat, khususnya, keluarga-keluarga miskin berusaha membeli rumah dengan mengambil hipotik dari bank yang mencoba memperluas bisnisnya. Bank-bank melonggarkan persyaratan kredit saat mereka dengan mudah memberikan persetujuan bagi lebih banyak orang untuk

mengambil cicilan. Banyak orang selanjutnya tak mampu membayar, dan karenanya kredit macet pinjaman perumahan ini menjadi utang bermasalah bagi bank-bank, sebuah faktor utama di dalam krisis perbankan. Dan banyak orang lainnya didorong oleh bank-bank untuk mendanai kembali rumah-rumah mereka, memungkinkan mereka untuk meminjam lebih banyak lagi yang melampaui peningkatan yang 'tak disadari' nilai rumah mereka. Pinjaman tambahan ini memicu konsumsi berfoya-foya di USA, mempertahankan perekonomian tetap sehat, tapi menyiapkan krisis di sektor perumahan. Ketika nilai rumah merosot, banyak orang yang telah mendanai kembali rumahnya mendapati dirinya berutang lebih banyak dibandingkan nilai rumahnya. Mereka menjadi terlalu tak mampu untuk membayar hipotik. Bank-bank merespons dengan melakukan penarikan kepemilikan yang membuat ratusan ribu orang menjadi tanpa rumah.

Persoalan-persoalan ini muncul sebagiannya karena negara mengabaikan, atau tak pernah membangun, kebijakan perumahan publik yang ditujukan untuk menyediakan perumahan yang terjangkau dan layak bagi semua orang. Ketentuan perumahan sektor publik dengan harga sewa terjangkau merupakan salah satu layanan publik utama di abad ke-20. Secara paralel, bank-bank tabungan mutual nirlaba dan *building societies* membuat kelas menengah mampu membeli rumah, dengan dorongan dan dukungan dari pemerintah. Dari tahun 1980-an, perumahan sektor publik dipangkas sebagai bagian dari reduksi umum peran negara. Di saat yang sama, *mutual building societies* diubah menjadi bank-bank pencari laba, dengan lebih sedikit pembatasan pada kebijakan pemberian pinjaman mereka. Kebijakan-kebijakan ini diikuti di beberapa negara terkaya (misalnya Amerika Serikat); di negara-negara yang sedang dalam transisi dari komunisme di mana stok besar perumahan publik diprivatisasi; dan di beberapa negara yang belum berkembang (misalnya Malawi) di mana survey tahun 2007 menemukan bahwa "Pendanaan perumahan formal di Malawi masih sangat mendasar ... dan kurang dari 16% mampu membeli rumah konvensional ... tak ada subsidi bagi individu."⁸¹

Peran layanan perumahan publik tengah ditemukan kembali, khususnya oleh badan-badan PBB. Komisi Ekonomi PBB untuk Eropa (*UN Economic Commission for Europe-UNECE*) melaksanakan sebuah konferensi di tahun 2004 mengenai problem perumahan di negara-negara Eropa tengah dan timur yang dalam masa transisi dan menyimpulkan bahwa:

... peningkatan ketergantungan pada kekuatan-kekuatan pasar tak memadai untuk mengompensasi penurunan peran negara di sektor perumahan. Karena alasan ini, kebutuhan perumahan mereka yang miskin dan rentan kerap tak tertangani dengan memadai. Namun demikian, ketersediaan perumahan yang terjangkau sangat penting bagi kesejahteraan individu dan juga untuk menjamin masyarakat yang kohesif. Sektor ini juga menjadi faktor penting bagi produktivitas ekonomi: perumahan yang terjangkau merupakan prasyarat bagi mobilitas tenaga kerja dan bagian esensial dari penciptaan kebijakan lingkungan yang kondusif bagi pembentukan perusahaan dan penciptaan lapangan kerja. Menyadari hal ini, negara-negara menggiatkan pencarian cara-cara untuk menangani kebutuhan perumahan mereka yang membutuhkan dengan efektif dan efisien, dan penyediaan perumahan sosial adalah alat penting untuk mencapai ini.⁸²

Perumahan juga menjadi isu penting di kawasan-kawasan kumuh di kota-kota yang tumbuh dengan cepat di negara-negara berkembang. Persoalan ini ditangani dengan sukses oleh kebijakan perumahan publik di 50 tahun terakhir di Singapura dan Hong Kong, dua kota terpadat di Asia. Di kedua kota tersebut, program-program perumahan dimulai untuk menangani persoalan pemukiman kumuh yang tumbuh cepat, membangun ratusan ribu rumah untuk disewa. Perumahan publik selanjutnya juga digunakan untuk menyediakan perumahan kelas menengah, tanpa subsidi sewa. Di Singapura, 85%

⁸¹ Nyasulu E. and Cloete C. 2007 'Lack of affordable housing finance in Malawi's major urban areas' *Property Management* Vol. 25 No. 1, 2007 pp. 54-67

⁸² UNECE 2004. Summary report of UNECE Conference on Social Housing.
http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/social%20housing/UNECE_Report_FIN.pdf

populasinya tinggal di perumahan publik, entah menyewa atau mengontrak (*lease*) selama 99 tahun. Kebijakan-kebijakan menjamin bahwa perumahan dan pembangunan baru menyertakan campuran kelompok-kelompok ras dan sosial yang berbeda. Separuh populasi Hong Kong - lebih dari tiga juta orang - tinggal di perumahan publik; dua juta darinya menyewa.⁸³

Krisis keuangan global selanjutnya mempertajam kebutuhan untuk menemukan kembali nilai perumahan sosial. Di puncak krisis tersebut, Oktober 2008, PBB mengeluarkan pernyataan pakar perumahannya, Raquel Rolnik, bahwa krisis ini memperlihatkan bahwa pasar sendirian tak dapat menjamin perumahan bagi semua orang, dan menuntut penilaian kembali terhadap kebijakan perumahan sosial:

Keyakinan bahwa pasar akan memberikan perumahan yang memadai bagi semua orang telah gagal. Krisis saat ini adalah pengingat buram dari kenyataan ini, ... Rumah bukanlah komoditas - empat dinding dan sebuah atap. Ia adalah tempat untuk tinggal dalam keamanan, damai dan bermartabat, dan hak bagi setiap manusia ... Fokus yang berlebihan pada kepemilikan rumah sebagai satu dan satu-satunya solusi untuk memastikan akses ke perumahan adalah bagian dari persoalan ini ... perumahan yang memadai bagi semua orang adalah tujuan publik yang pencapaiannya membutuhkan beragam luas penataan, dari keuntungan pajak untuk membeli rumah sampai perlindungan hukum yang lebih baik bagi penyewa dan area kontrol sewa; dari subsidi langsung kepada mereka yang miskin sampai ke perumahan yang dimiliki secara publik dan rentang perjanjian masa tinggal. Pasar, bahkan dengan regulasi yang tepat, tak dapat menyediakan perumahan yang memadai bagi semua.⁸⁴

Ini diikuti oleh pernyataan dari Direktur Eksekutif Program Pemukiman Manusia PBB (UN-Habitat), Anna Tibaijuka, yang berkata di pertemuan Komite UN-Habitat bahwa:

Urbanisasi yang cepat dan kacau balau serta kurangnya perumahan yang terjangkau adalah sebab mendasar krisis finansial saat ini, dan mereka hanya dapat dipecahkan melalui pendanaan publik dan kemauan politik ... perumahan adalah sumur cadangan kekayaan nasional, dan juga produk pasar dan barang sosial.⁸⁵

7.3. Lingkungan: pendanaan publik untuk menangani perubahan iklim

Tantangan tunggal terbesar yang dihadapi oleh negara-negara dunia adalah menangani perubahan iklim. Tindakan yang dibutuhkan mencakup beralih ke sumber-sumber energi yang dapat diperbarui untuk menghasilkan listrik, berinvestasi pada proses-proses industri yang lebih hemat energi dan rumah-rumah yang lebih hemat energi, serta pembangunan sistem transportasi publik untuk mengurangi penggunaan mobil.

Biaya global untuk semua tindakan yang dibutuhkan untuk memangkas emisi karbon diperkirakan berjumlah antara 1% dan 3% dari GDP global. PBB memperkirakan bahwa sekitar tiga perempat darinya akan berasal dari pendanaan publik. Angka-angka ini berarti bahwa secara global, belanja publik akan harus menjadi lebih tinggi hingga sekitar 1,5% dari total GDP sebagai jumlah dana yang diperlukan untuk aksi menangani perubahan iklim.

Prosesnya telah dimulai. Paket-paket stimulus yang digulirkan oleh banyak pemerintah untuk menghadapi resesi mencakupkan beberapa proyek investasi 'hijau', diperkirakan bernilai total lebih

⁸³ <http://www.hdb.gov.sg/fi10/fi10320p.nsf/w/HDBWinsUNAward?OpenDocument> ; and <http://www.gov.hk/en/about/abouthk/factsheets/docs/housing.pdf>

⁸⁴ 'Mortgage crisis shows markets alone cannot ensure housing for all – UN expert' <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=28681&Cr=Financial+Crisis&Cr1>

⁸⁵ 'UN-habitat chief, in second committee, cites 'rapid and chaotic' urbanization, shortage of affordable housing as causes of global financial crisis' <http://www.un.org/News/Press/docs/2008/gae3224.doc.htm>

dari \$436 milyar - semuanya berasal dari dana publik. Bagian dari paket stimulus ini tak akan dihapus bilamana krisis berakhir: belanja publik seharusnya berlanjut di level ini, dan lebih tinggi, untuk dekade-dekade ke depan, guna menghadapi perubahan iklim.

Proses beralih ke pola-pola energi yang berkesinambungan itu sendiri akan menciptakan pekerjaan. Diperkirakan bahwa di Amerika Serikat \$1 milyar belanja pemerintah pada proyek-proyek energi hijau akan menciptakan 33.000 pekerjaan. Kelompok-kelompok serikat pekerja di sejumlah negara tengah membuat proposal untuk program-program investasi publik efisiensi energi, transportasi publik, dan pengembangan sumber-sumber energi yang dapat diperbarui, yang dapat menciptakan satu juta pekerjaan per tahun.

Negara-negara berkembang membutuhkan investasi sebesar \$100 milyar per tahun hingga 2020, menurut UN *Climate Summit* (COP15) di Kopenhagen, Desember 2009. IMF memperkirakan bahwa 60% darinya harus disediakan dari dana publik, melalui kombinasi: (a) pemerintah yang memberikan dana publik sebagai “modal awal” untuk dana hijau; (b) peningkatan pinjaman dengan menerbitkan obligasi baru pemerintah; (c) dana publik untuk mensubsidi hibah dan pinjaman murah; dan (d) pendapatan-pendapatan pajak baru, misalnya melalui pajak karbon.⁸⁶

Pada saat yang sama, di negara-negara berkembang, proses elektrifikasi itu sendiri harus diperluas - membutuhkan tambahan USD \$35 milyar per tahun, dan membutuhkan dana publik dan dana bantuan untuk mendukungnya. Ia akan menciptakan permintaan tambahan akan listrik, tapi pada saat yang sama akan menggantikan pembangkit-pembangkit diesel yang tak efisien dan menyebabkan polusi yang digunakan luas di banyak negara di area perkotaan dan pedesaan di mana sambungan listrik tak ada. Efisiensi lebih lanjut dapat diperoleh melalui penggunaan prokuremen publik. Contoh, di Uganda dan Vietnam “prokuremen 1 juta lampu fluorescen kompak secara substansial mengurangi biaya lampu dan memangkas permintaan puncak hingga 30 megawatt.⁸⁷

Kebijakan ini membutuhkan perencanaan dan pendanaan yang koheren dengan cara yang tak mampu pasar berikan. Satu konsekuensinya adalah bahwa otoritas publik mulai menyuratkan bahwa liberalisasi pasar listrik di utara mungkin harus dibalik (lihat kotak). Bahkan di dalam pasar yang diliberalisasi, hanya perusahaan-perusahaan milik negara yang berinvestasi pada penelitian dan pengembangan; sektor swasta tak berinvestasi pada penelitian dan pengembangan:

Dua dekade terakhir menyaksikan penurunan luar biasa investasi penelitian dan pengembangan di bidang energi dan kelistrikan. Makalah ini menyatakan bahwa fenomena yang menyebar luas ini utamanya dapat dipandang berasal dari proses liberalisasi dan privatisasi pasar kelistrikan yang mendorong perusahaan publik penyedia tenaga listrik mengurangi secara dramatis pengeluaran penelitian dan pengembangan. Namun demikian, pemeriksaan lebih seksama terhadap data terbaru terkait dengan sepuluh perusahaan besar pembangkit tenaga listrik di dunia memperlihatkan bahwa tak semuanya berperilaku sama. Kemerosotan pengeluaran untuk penelitian khususnya kuat pada perusahaan-perusahaan swasta atau yang baru diprivatisasi, sementara mereka yang tetap berada di dalam kendali publik tak mengurangi upaya-upaya penelitian dan pengembangan.⁸⁸

⁸⁶ IMF *Financing the Response to Climate Change* SPN 10/06 March 25, 2010 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1006.pdf>

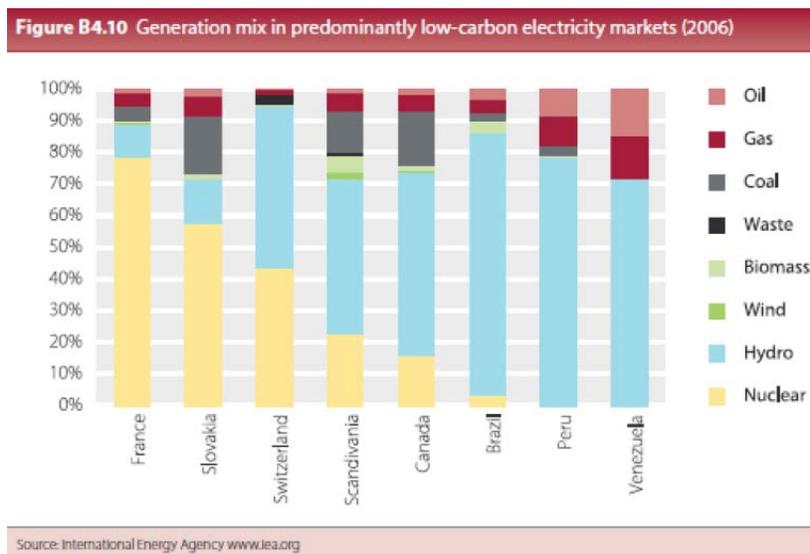
⁸⁷ Development and Climate Change World Development Report 2010 <http://www.worldbank.org/wdr>

⁸⁸ Sterlacchini, Alessandro. 2010 ‘Energy R&D in private and state-owned utilities: an analysis of the major world electric companies’, February 2010 MPRA Paper No. 20972 <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/20972/>

Kotak G. Energi yang dapat diperbarui

Badan-badan resmi di negara-negara Uni Eropa mulai mempertanyakan apakah investasi yang diperlukan dapat diberikan di dalam sistem kelistrikan yang diliberalisasi, karena secara historis energi rendah-karbon hanya diberikan oleh investasi negara. Sebuah laporan di Inggris Raya tahun 2009 menunjukkan bahwa negara-negara dengan proporsi tinggi pembangkit listrik non-karbon membangun kapasitasnya melalui investasi pemerintah berskala besar, bukan melalui pasar dan menyimpulkan bahwa: “Beberapa negara sudah menggali lebih dari 70% pembangkit listriknya dari sumber-sumber rendah-karbon. Untuk melakukannya, investasi biasanya hanya terjadi dengan intervensi pemerintah yang substansial, bahkan ketika pasar diliberalisasi setelahnya . . . Kita seharusnya tak menerima resiko dan biaya yang signifikan yang terkait dengan tatanan pasar saat ini [di Inggris Raya dan Uni Eropa]: perubahan pada tatanan saat ini dibutuhkan dan tak terhindari”⁸⁹

Bagan O. Negara-negara dengan sistem kelistrikan berkarbon rendah



⁸⁹ Source: UK Committee on Climate Change, 2009. *Meeting Carbon Budgets –the need for a step change. Progress report to Parliament.* P.136–137 <http://www.theccc.org.uk/reports/progress-reports>

Bagian III. Membayar untuk belanja publik: pajak



"Para pegawai pajak kami seperti lebah madu yang mengumpulkan sari bunga dari bunga-bunga tanpa mengganggu mereka, sebaliknya malah menyebarkan serbuk sari agar semua bunga dapat mekar dan berbuah"

Pranab Mukherjee, Menteri Keuangan India, pidato anggaran, Juli 2009

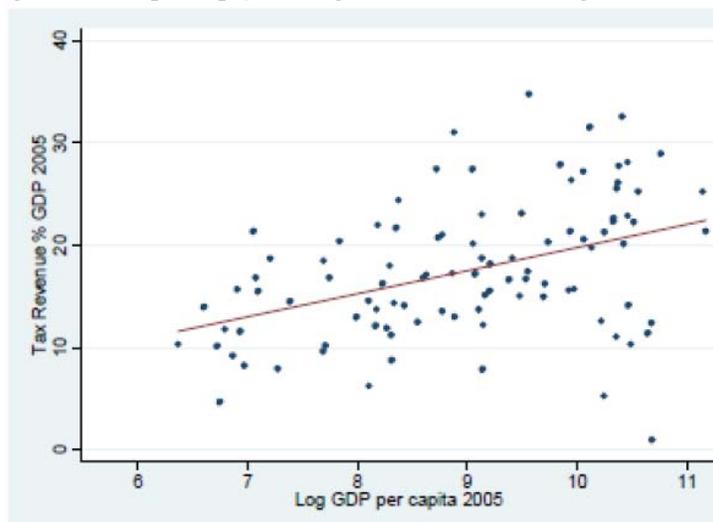
Belanja publik harus dibayar. Sumber kunci pendapatannya adalah pajak (dan kontribusi asuransi sosial), dengan beberapa pendapatan juga berasal dari bantuan untuk negara-negara berkembang. Bagian ini menelaah isu-isu seberapa besar pajak dapat dijangkau, dan bagaimana beban pajak dapat disebar dengan adil. Bagian ini juga menelaah defisit dan utang pemerintah yang digunakan untuk menutupi celah di antara pajak dan belanja negara, dan peran ekonomis dari pinjaman ini - khususnya saat krisis ekonomi. Akhirnya, bagian ini menelaah penggunaan *publik-private partnerships* (PPPs) yang menyekat dan merusak untuk mencoba dan menyembunyikan pinjaman publik.

8. Keterjangkauan: tingkat perpajakan

Terdapat korelasi yang jelas dan positif antara level tinggi pajak dan *gross domestic product* (GDP) yang lebih tinggi, seperti diperlihatkan pada bagan di bawah. Bahkan Bank Dunia secara konsisten memberikan perhatian pada kemungkinan bagi tingkat pajak yang lebih tinggi dan pertautan positifnya dengan keluaran ekonomi. Saat mendiskusikan kebutuhan untuk mencapai tujuan pembangunan millennium (*millennium development goals*), Bank Dunia dan Dana Moneter Internasional (IMF) menyatakan: "di sebagian besar negara berkembang persoalannya adalah mengumpulkan pendapatan yang memadai untuk menyediakan infrastruktur publik dan layanan pembangunan manusia yang esensial"⁹⁰

Walau pendapatan pajak negara-negara berpendapatan sedang telah mulai meningkat secara signifikan, negara-negara yang paling miskin sedikit sekali membuat kemajuan dalam meningkatkan tingkat pajak. Pajak-pajak tak langsung meningkat paling besar, tapi mereka adalah pajak yang paling kurang progresif, yang menghantam negara-negara termiskin dengan paling keras. Pajak-pajak langsung terhadap pendapatan tumbuh dengan sangat lamban, sebagiannya karena tingkat pajak laba perusahaan dipangkas, sesuai dengan nasihat IMF. Pajak perdagangan stagnan atau bahkan menurun, utamanya dikarenakan liberalisasi perdagangan melalui *World Trade Organization* (WTO) yang mensyaratkan pemangkasan pajak import atau ekspor yang dipungut negara.

⁹⁰ World Bank 2004 *Global Monitoring Report 2004*
<http://siteresources.worldbank.org/GLOBALMONITORINGEXT/Resources/0821358596.pdf>

Bagan P. Pendapatan pajak sebagai % dari GDP meningkat ketika GDP naikSumber: DIE 2009⁹¹**Tabel 13. Pendapatan pajak sebagai % dari GDP di negara-negara OECD, 1975–2008**

	Total tax revenue as percentage of GDP							
	1975	1985	1990	1995	2000	2006	2007	2008 Provisional
OECD Total	29.4	32.6	33.7	34.7	36.0	35.8	35.8	
of which:								
EU 15	32.1	37.5	38.1	39.0	40.6	39.8	39.7	
Japan	20.8	27.4	29.1	26.8	27.0	28.0	28.3	
United States	25.6	25.6	27.3	27.9	29.9	28.2	28.3	26.9

Source: OECD tax database www.oecd.org/ctp/taxdatabase**Tabel 14. Pendapatan pemerintah di negara-negara berpenghasilan rendah sebagai % dari GDP, 1990–2006**

	Sub-Saharan Africa			South and south-east Asia			Central Asia		
	1990– 1994	1995– 1999	2000– 2006	1990– 1994	1995– 1999	2000– 2006	1990– 1994	1995– 1999	2000– 2006
Direct taxes	2.9	3.3	3.8		2.2	3.1		7.5	9.2
Indirect taxes	3.5	3.9	5.0		3.8	4.6		8.4	10.0
Trade taxes	3.8	3.9	4.1		3.1	2.2		1.7	1.8
Total taxation	10.9	11.8	12.9	-	9.8	10.6	-	18.5	21.9
Total revenue	13.3	14.1	15.6	-	12.5	13.7	-	21.8	25.2

Sumber: McKinley and Kirili 2009⁹²

⁹¹ DIE Briefing Paper 12/2009 'Should we Engage in Development Cooperation with Countries that Have a Notoriously Low Tax Ratio?' [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28synDK_contentByKey%29/ANES-7YKJQ6/\\$FILE/BP%2012.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28synDK_contentByKey%29/ANES-7YKJQ6/$FILE/BP%2012.2009.pdf)

⁹² T. McKinley K. Kirili 2009 'Is Stagnation of Domestic Revenue in Low-Income Countries Inevitable?' SOAS Discussion Paper 27/09; T. McKinley Nov 2009 'Why has tax revenue stagnated in low income countries?' <http://www.soas.ac.uk/cdpr/publikations/dv/file55026.pdf>

9. Keadilan: beban pajak

9.1. Sumber-sumber pendapatan pemerintah: pajak, asuransi, biaya dan lainnya

Bentuk terpenting keuangan publik adalah pajak, tapi layanan publik juga didanai melalui:

- biaya yang dikenakan terhadap para pengguna layanan seperti ongkos yang dibayar penumpang transportasi publik;
- beragam bentuk asuransi, termasuk asuransi sosial atau asuransi kesehatan yang dibayar oleh pengusaha;
- pinjaman negara, misalnya melalui pinjaman dari bank-bank pembangunan atau menjual obligasi, dan;
- pendapatan dari bantuan internasional (atau dana solidaritas regional di dalam Uni Eropa);
- laba dari perusahaan milik negara dan donasi amal.

Jenis utama pajak dipaparkan di tabel di bawah. Bentuk teradil perpajakan adalah yang paling progresif sehingga beban pajak meningkat ketika pendapatan dan kemakmuran orang-orang naik. Pajak progresif yang penting adalah pajak pendapatan, pajak perusahaan, dan pajak properti.

Tabel 15. Sumber-sumber pendapatan publik

	Progressive	Type	Example
Taxation	Yes	Income tax	Income tax
	No	Sales/consumption tax	Value added tax (VAT), petrol tax
	No	Trade taxes	Import duties
	Yes	Property tax	Rates, estate tax
	Yes	Corporate taxes	Profits tax, capital gains tax, transaction taxes
Insurance	No	Social insurance	Pension contributions, unemployment insurance
	No	Health insurance	Health insurance premiums
Other	No		Licence fees,
Charges	No	Utility charges	Water charges, electricity charges, fares
	No	Service charges	Education fees, housing rents, drugs charges
Borrowing	No	Bonds	Government, municipal bonds
	No	Loans	Borrowing from banks, development banks
Other	Yes	Aid	Aid budgets of rich countries
	No	Profits	Surplus of state or municipal companies, interest on loans
	No	Donations	Charity, voluntary labour

Tren utama perpajakan di 20 tahun terakhir jauh dari pajak progresif. Terdapat tekanan besar untuk meningkatkan peran pajak pertambahan nilai (*value added tax*), khususnya; sementara itu pajak perusahaan menurun. Selain itu, pajak perdagangan diturunkan untuk menaati kebijakan liberalisasi perdagangan yang disyaratkan *World Trade Organization* (WTO). Bagi negara-negara berpenghasilan menengah dan bawah, ini berarti harus meningkatkan pajak-pajak lainnya untuk mampu bertahan karena pendapatan dari pajak perdagangan menurun.⁹³

⁹³ Baunsgaard, T. and Keen, M., 2010 'Tax revenue and (or?) trade liberalization', *Journal of Public Economics*, 94(9–10), 563–577. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V76-4XSVR5B-1/2/548487cb59f8d119eccc33adf7c10f279> [Accessed September 30, 2010]

Tabel 16. Pendapatan pajak (kecuali asuransi sosial) berdasarkan jenis pajak dan kelompok pendapatan Negara

Income group	Total Taxes as % of GDP	... of which (as % of GDP):				
		Profits tax	personal income tax	Consumption taxes	Trade taxes	Other
Lower	14.1	2.7	2.3	6.1	2.3	0.7
Lower middle	16.7	2.6	2.7	8.7	1.6	1.1
Upper middle	20.2	1.8	4.1	10.7	1.1	2.5
Total, lower and middle	17.6	2.3	3.2	9.0	1.5	1.6
High	25.0	2.4	11.2	8.2	0.2	

Sumber: Gordon dan Lei 2009⁹⁴

Kotak H. Pajak di Ghana

Tingkat pajak di Ghana sangat tinggi untuk negara berpenghasilan rendah. Negara ini menaikkan pendapatan pajaknya dari hanya 4,0% dari GDP di tahun 1982 menjadi 21,6% dari GDP di tahun 2007. Anggaran 2010 menetapkan target pengumpulan 23,4% GDP-nya dari pendapatan pajak. Reformasi di tahun 1980-an sangat dipengaruhi oleh IMF, Bank Dunia dan donor-donor internasional lainnya, dengan penekanan pada mengalihkan beban pajak dari produser agrikultural ke konsumen melalui VAT. Tapi VAT sebagai pajak tak langsung bersifat regresif, karenanya beban pajak utamanya jatuh pada pekerja biasa yang membelanjakan seluruh pendapatannya pada barang-barang konsumsi.

Ghana menciptakan beberapa pertautan khusus antara pajak dan layanan publik:

- 2,5% dari VAT dicadangkan untuk pendidikan;
- 2,5% dari VAT dicadangkan untuk asuransi kesehatan sosial;
- 20% dari pajak layanan komunikasi adalah untuk memagari skema lapangan kerja nasional bagi orang muda.

Di dalam peralihan besar kebijakan dari kebijakan-kebijakan pajak sebelumnya yang dipengaruhi oleh Bank Dunia dan IMF, anggaran 2010 berusaha meningkatkan pendapatan pajak langsung dan menggulirkan kembali beberapa pajak perdagangan. Target-target anggaran tersebut adalah meningkatkan pajak-pajak langsung hingga 9,8% dengan meningkatkan royalti pada industri-industri ekstraktif menjadi 6%; meningkatkan tarif jalan tol, biaya lisensi untuk kendaraan, dan pajak sewa, dan dengan mengenakan kembali cukai import sebesar 40% pada beras, unggas dan minyak sayur.

9.2. Pajak properti dan pajak tanah

Pajak properti di negara-negara berpenghasilan tinggi, rata-ratanya, adalah sekitar 2,1% dari GDP, tapi hanya 0,6% dari GDP di negara-negara berkembang. Keunggulan dari pajak properti adalah bahwa ia adil, sulit dihindari, dan berdampak pada orang-orang yang nilai kekayaannya meningkat karena layanan publik dan infrastruktur. Bila negara-negara berkembang meningkatkan pajak properti

⁹⁴ Roger Gordon and Wei Li 2009 'Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation' *Journal of Public Economics* Volume 93, Issues 7-8, August 2009, Pages 855-866 http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V76-4W1JYXR-1&_user=5814772&_coverDate=08%2F31%2F2009&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=search&_origin=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_acct=C000061972&_version=1&_urlVersion=0&_userid=5814772&md5=c4ff6fd9db8d2293b2e7bb6fd72721cf&searchtype=a

ke tingkat 2,5%, ia dapat membantu mendanai khususnya pemerintah daerah - misalnya di Thailand, pajak semacam ini mendanai *semua* belanja pemerintah lokal.

Pajak tanah bahkan lebih luas, karena pajak ini memajaki semua tanah, bukan hanya bangunan di atasnya. Ia juga memajaki nilai yang diperoleh pemilik tanah dari pertumbuhan ekonomi dan kenaikan harga properti. Hong Kong menggunakan pajak tanah untuk meningkatkan 38% pendapatannya. Pemerintah-pemerintah lokal Australia menggunakan pajak tanah, dan pemerintah pusatnya mempertimbangkan memperluas pajaknya untuk mencakupkan semua bidang komersil dan properti industri. Thailand sedang menggulirkan undang-undang baru untuk membuat kabupaten-kabupatennya mampu memajaki nilai tanah, dan melibatkandakan tarifnya pada tanah yang tak digunakan.⁹⁵

Ada banyak kampanye untuk pajak tanah di banyak negara, termasuk Latvia, di mana sekelompok ekonom dan lainnya berpendapat bahwa menggulirkan pajak tanah akan menjadi alternatif bagi pemangkasan brutal terhadap belanja publik yang digulirkan di negara tersebut. Ada banyak anjuran untuk menerapkan pajak tanah, termasuk dari Adam Smith, Tom Paine dan Winston Churchill, yang berpendapat:

Jalan-jalan besar dibuat, jalan-jalan kecil dibuat, layanan ditingkatkan, lampu listrik mengubah malam menjadi siang, air dibawakan dari sumber-sumbernya ratusan mil di pegunungan - dan sementara tuan tanah duduk berpangku tangan. Setiap salah satu dari peningkatan itu dipengaruhi oleh tenaga kerja dan biaya orang lain serta pembayar pajak. Pemonopoli tanah, sebagai pemonopoli tanah, tak berkontribusi pada satupun dari peningkatan-peningkatan itu, tapi sebaliknya setiap orang memberikan menguatkan nilai bagi tanahnya. Ia tak memberikan pelayanan kepada masyarakat, ia tak berkontribusi apapun bagi kesejahteraan umum, ia tak berkontribusi apapun bagi proses yang darinya kekayaannya berasal.⁹⁶

Tabel 17. Pajak-pajak properti dalam % dari GDP

	1990s	2000s
OECD countries	1.4	2.1
Developing countries	0.4	0.6
Transition countries	0.5	0.7

Sumber: Roy Bahl 2009⁹⁷

9.3. Pajak perusahaan

Perusahaan-perusahaan seharusnya membayar pajak lebih daripada mereka saat ini. Laba mereka mengambil sekitar sepertiga dari perekonomian, tapi mereka membayar pajak dengan nilai yang lebih kecil dari sepersepuluh labanya. Ini bukan saja tak adil, tapi juga menciptakan pengangguran yang lebih besar. Perusahaan-perusahaan membelanjakan sedikit dari labanya dibandingkan orang-orang membelanjakan pendapatan mereka, karena itu memajaki laba kurang berpengaruh pada keseluruhan

⁹⁵ 'Activists call for parity on land bill' *Bangkok Post* 26/08/2010 <http://www.bangkokpost.com/news/local/192938/activists-call-for-parity-on-land-tax-bill>

⁹⁶ McLean 2004; 'Austerity is not the only option' by Michael Hudson *Financial Times* July 7 2010 <http://www.ft.com/cms/s/0/337fef82-89f7-11df-bd30-00144feab49a.html> and 'Latvia Renewed', at http://www.rtfi.lv/documents/Latvia_Renewed_2010.pdf

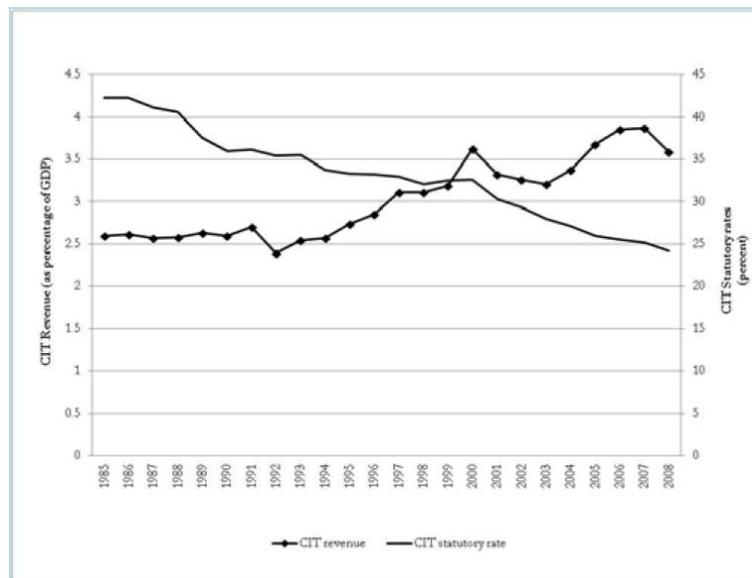
⁹⁷ Roy Bahl 2009 *Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries* IFC http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/FIAS_Conference_RaisingTaxesThroughRegulation_PaperBahl/SFILE/FixingPropertyandLandTaxRegime_Bahl.pdf

permintaan di dalam perekonomian, oleh karenanya, ada lebih banyak pekerjaan pada perekonomian secara keseluruhan.⁹⁸

Entah melalui tekanan politik, atau sekadar melalui bentuk-bentuk penggelapan pajak, pendapatan dari pajak laba perusahaan merosot dari sekitar 4,2% dari GDP di tahun 1985 menjadi sekitar 2,4% dari GDP di tahun 2008. Selama periode ini, laba perusahaan meningkatkan bagiannya di GDP di sebagian besar negara-negara OECD, dan karenanya kini merepresentasikan sekitar 35% dari GDP, dibandingkan dengan hanya sekitar 25% di awal 1980-an. Akan tetapi tingkat efektif pajak yang dibayarkan hanya separuh. Bila perusahaan-perusahaan tetap membayar di tingkat efektif yang sama di tahun 1980, mereka akan berkontribusi pada pajak yang setara dengan sekitar 5% dari GDP. Malahan, separuh dari jumlah pendapatan itu hilang, dan harus ditemukan dari sumber-sumber lain.

Tingkat rendah kontribusi pajak dari laba perusahaan kini menjadi isu yang kian menyala. Laba perusahaan tak saja pulih dari resesi pertengahan tahun 2010, mereka telah mencapai tingkat tertinggi sepanjang waktu.

Bagan Q. Pendapatan dari Pajak Laba Perusahaan di negara-negara OECD, 1985–2008

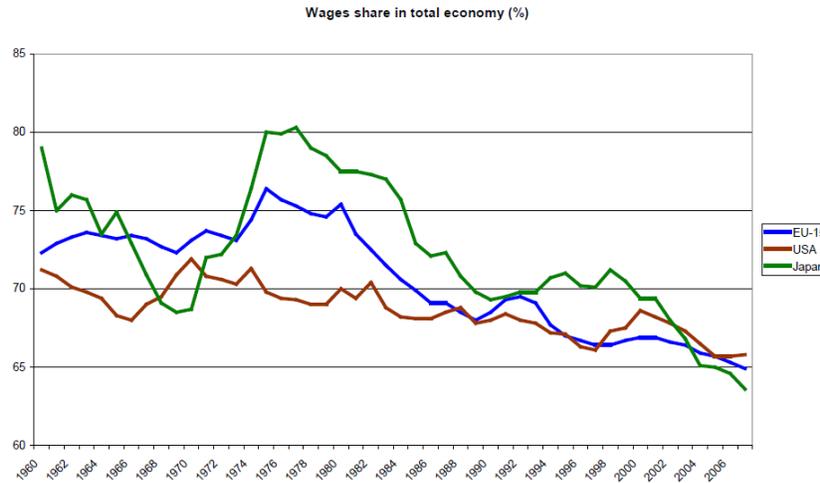


Sumber: IMF 2010⁹⁹

⁹⁸ Leon Bettendorf, Albert van der Horst, Ruud A. De Mooij 2009 'Corporate Tax Policy and Unemployment in Europe: An Applied General Equilibrium Analysis', *The World Economy* Volume 32, Issue 9, DOI: 10.1111/j.1467-9701.2009.01211.x

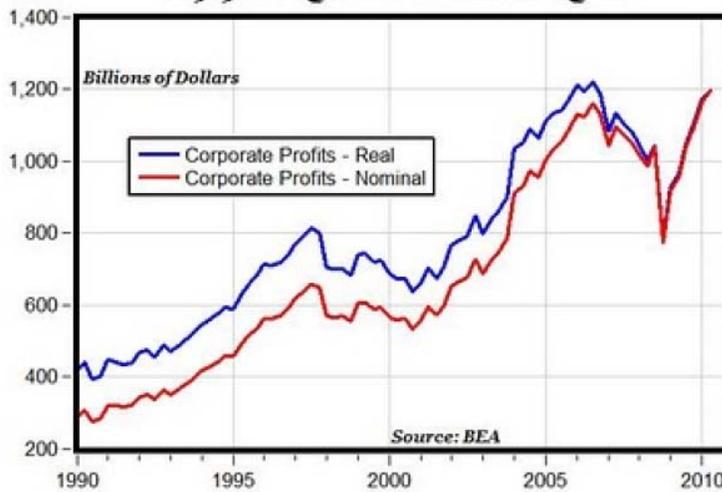
⁹⁹ IMF 2010 *From stimulus to consolidation : revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2010/dp1003.pdf>

Bagan R. Bagian upah/laba di dalam GDP, Uni Eropa/Amerika Serikat/Jepang, 1960 to 2008



Bagan S. Laba perusahaan Amerika Serikat 1990–2010

**Corporate Profits After Tax
1990:Q1 to 2010: QII**



Sumber: BEA dan Haver Analytics 2010¹⁰⁰

Ada dua persoalan utama dengan pajak perusahaan. Pertama adalah bahwa sebagian besar negara mengizinkan perusahaan-perusahaan untuk menutup kerugian dari biaya membayar bunga utang. Akibatnya, perusahaan-perusahaan yang menggunakan utang tingkat tinggi (misalnya perusahaan-perusahaan ekuitas swasta) tak membayar pajak pada sebagian labanya yang dibayar sebagai bunga. Ini tak saja menurunkan jumlah pajak yang sebenarnya dibayar, tapi juga mendorong perusahaan-

¹⁰⁰ BEA data analysed by Haver Analytics: <http://mjperry.blogspot.com/2010/08/record-high-corporate-profits-in-qii.htm> , see also Corporate Profits <http://wsj-us.econoday.com/byshoweventfull.asp?fid=442489&cust=wsj-us#topm>

perusahaan untuk meningkatkan utang, yang merupakan satu faktor yang menyebabkan krisis ekonomi. Bahkan IMF berpikir bahwa pengecualian ini tidak adil dan berbahaya secara ekonomis: “bias-bias pajak di tingkat perusahaan yang mendukung pembiayaan utang, termasuk di sektor keuangan, sangat merajalela, kerap kali besar, dan sulit untuk dibenarkan, berdasarkan dampak potensialnya pada stabilitas ekonomi ... Distorsi pajak sangat mungkin telah mendorong peningkatan berlebihan dan problem pasar keuangan lainnya yang sangat kentara di dalam krisis.”¹⁰¹

Lainnya, dan persoalan terbesar, adalah bahwa perusahaan-perusahaan multinasional dan perusahaan-perusahaan keuangan dapat berpindah dengan bebas di seluruh dunia. Mereka dapat memilih beroperasi di negara-negara yang mengenakan pajak yang rendah terhadap laba - atau tak ada pajak sama sekali, dalam kasus *tax havens*. Oleh karenanya, negara berada di bawah tekanan untuk menurunkan tingkat pajak terhadap perusahaan guna menarik investasi - bahkan ketika kebutuhan mereka akan layanan publik dan infrastruktur meningkat. Negara-negara tengah berusaha menarik perusahaan-perusahaan dengan menawarkan potongan khusus atau tunjangan. Beberapa negara berkembang menawarkan zona-zona perdagangan bebas, di mana laba perusahaan tak dikenai pajak. Ini juga terjadi di dalam negara-negara di mana kabupaten-kabupaten/kotamadya-kotamadya berusaha menawarkan konsesi khusus untuk menarik kegiatan perusahaan. Perusahaan-perusahaan itu sendiri memiliki insentif untuk mendorong ‘kompetisi pajak’ ini: bila negara-negara berpikir bahwa tingkat pajak yang tinggi terhadap laba akan menyebabkan perusahaan multinasional merelokasi investasi yang banyak dibutuhkan ke tempat lain, maka semua negara sangat mungkin akan menurunkan tingkat pajaknya, dan perusahaan-perusahaan multinasional akan mendapatkan untung, ke mana saja mereka pergi.

Namun demikian, tingkat pajak hanyalah satu faktor bagi perusahaan multinasional untuk memutuskan beroperasi. (Di beberapa sektor, seperti pertambangan atau minyak, atau sarana umum seperti listrik dan air, tingkat pajak tak akan mungkin memiliki dampak: perusahaan multinasional tak dapat memilih atau memindahkan tambang atau kota yang listriknya ia pasok!) Beberapa faktor lainnya mempengaruhi keputusan lokasi produksi, termasuk ketersediaan infrastruktur publik seperti jalan, rel kereta api, dan pendidikan.

Karena itu penting untuk tak membesar-besarkan pajak terhadap keputusan perusahaan terkait lokasi operasinya.

Sama pentingnya adalah mengakui daya tarik positif infrastruktur publik yang didanai dengan baik. Negara-negara atau wilayah-wilayah yang mengurangi belanja pada faktor-faktor ini guna memangkas pajak laba sesungguhnya mungkin menjadikan dirinya sendiri lokasi yang kurang menarik. Sebuah studi terhadap keputusan yang dibuat perusahaan-perusahaan multinasional Amerika Serikat menemukan bahwa di negara-negara berkembang: “... mutu infrastruktur sepertinya menjadi penentu yang sangat penting. Tingkat pajak, di sisi lainnya, sepertinya tak begitu penting bagi keputusan investasi”. Dana-dana solidaritas dan dana-dana kohesi Uni Eropa menciptakan “lebih banyak kondisi yang menguntungkan bagi investasi di Eropa tengah dan timur melalui pendanaan bagi pelatihan, infrastruktur dan penelitian dan pengembangan”. Dan penelitian terbaru mengenai keputusan berinvestasi oleh perusahaan-perusahaan Jepang di negara-negara berkembang menyimpulkan:

Perbaiki tata kelola publik dan kemampuan pemerintah menyediakan barang publik seperti kesehatan, pendidikan, dan infrastruktur, nampaknya menjadi strategi jangka panjang terbaik untuk meningkatkan kesejahteraan nasional karena hal itu menguatkan daya tarik jangka panjang negara tuan rumah, keuntungan bagi setiap perusahaan tanpa memandang

¹⁰¹ IMF 2009 ‘Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy’ prepared by the Fiscal Affairs Department Approved by Carlo Cottarelli June 12, 2009 <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf>

nasionalitasnya, dan meningkatkan kemungkinan manfaat dari investasi asing langsung (*Foreign Direct Investment-FDI*).¹⁰²

Perusahaan-perusahaan juga dapat menghindari membayar pajak yang tinggi dengan ‘mengalihkan pendapatan’ laba mereka dari satu negara ke negara lain. Bila perusahaan multinasional memiliki cabang yang beroperasi di sebuah negara dengan pajak perusahaan yang tinggi, ia dapat mengubah caranya melakukan pencatatan keuangannya agar lebih banyak pendapatan tampil di cabang yang beroperasi di negara dengan tingkat pajak yang jauh lebih rendah. Satu cara melakukannya adalah dengan melakukan ‘*transfer pricing*’, sehingga cabang yang beroperasi di negara dengan pajak yang rendah mengenakan ongkos kepada cabang di negara dengan pajak yang tinggi dengan harga yang sangat tinggi untuk transaksi internal perusahaan, dengan pengaruh bahwa laba terlihat di mana-mana. Jadi bahkan tanpa memindahkan operasi aktual, perusahaan dapat menghindari pajak di satu negara dengan membayar murah di negara lain. Negara tak kehilangan pekerjaan, tapi masih kehilangan pendapatan pajak.

Ini jauh lebih mudah bagi negara-negara yang memiliki kendali terhadap pergerakan modal. Banyak negara telah mulai mencoba mengurangi tingkat pajak perusahaan ketika kendali ini dihapus sebagai bagian dari liberalisasi keuangan tahun 1990-an: “Pengurangan tingkat pajak [perusahaan] dapat dijelaskan hampir seluruhnya oleh kompetisi yang lebih intens yang dihasilkan oleh pelonggaran kendali terhadap modal”. Negara-negara yang terus mempertahankan kendali terhadap pergerakan modal tak menurunkan tingkat pajak perusahaan.¹⁰³

Bentuk terlengkap pelarian diri dari pajak adalah penggunaan *tax havens* - negara-negara yang tidak mengenakan pajak terhadap laba perusahaan dan juga menuntut sedikit saja informasi dari perusahaan-perusahaan yang terdaftar di yurisdiksi mereka. *Tax havens* termasuk Kepulauan Cayman yang dimiliki Inggris Raya, Kepulauan Channel dan Bahamas; dan Antilles Belanda. Separuh dari seluruh perdagangan dan transaksi keuangan dunia dilakukan melalui *tax havens*.¹⁰⁴

Tax Justice Network, yang didirikan untuk berkampanye melawan *tax havens*, memperkirakan bahwa USD \$250 milyar pendapatan hilang setiap tahun dikarenakan individu-individu kaya menyimpan aset-asetnya di *tax havens*.

¹⁰² Slemrod 2004; Devereux and Griffiths 2002; Åsa Hansson and Karin Olofsdotter 2008 *Foreign Direct Investment in Europe: Tax Competition and Agglomeration Economies* <http://www.etsg.org/ETSG2008/Papers/Olofsdotter.pdf> ; Wheeler & Mody (1992) ‘International investment location decisions: The case of US firms’, *Journal of International Economics*, 33, 57–76; Roberto Basile Davide Castellani and Antonello Zanfei 2008 ‘Location choices of multinational firms in Europe: The role of EU cohesion policy’, *Journal of International Economics* Volume 74, Issue 2, March 2008, Pages 328–340 : http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V6D-4PT29C4-1&_user=5814772&_coverDate=03%2F31%2F2008&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=search&_origin=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_acct=C000061972&_version=1&_urlVersion=0&_userid=5814772&md5=71f661369b554e8a155d29980a242da5&searchtype=a ; Céline Azémar and Andrew Delios 2008 ‘Tax competition and FDI: The special case of developing countries’ *Journal of the Japanese and International Economies* Volume 22, Issue 1, March 2008, Pages 85–108

¹⁰³ Bartelsmann and Beetsma 2003; Michael P. Devereux, Ben Lockwood and Michela Redoano 2008 ‘Do countries compete over corporate tax rates?’ *Journal of Public Economics* Volume 92, Issues 5–6, June 2008, Pages 1210–1235: http://www.sciencedirect.com/science?_ob=ArticleURL&_udi=B6V76-4PNTW8D-1&_user=5814772&_coverDate=06%2F30%2F2008&_rdoc=1&_fmt=high&_orig=search&_origin=search&_sort=d&_docanchor=&view=c&_acct=C000061972&_version=1&_urlVersion=0&_userid=5814772&md5=8ae35de028337583f4fdb4f906bd4834&searchtype=a

¹⁰⁴ ‘Understanding International Solidarity Levy: its potential, issues and future’, presentation at campaign launching Workshop on the International Solidarity Levy Publik Services International, Takehiko Uemura http://www.world-psi.org/Content/ContentGroups/English7/Regions/Asia_Pacific/News_and_articles2/Launch_of_Campaign_on_International_Solidarity_Levy.htm

Kotak I. Tobin Tax, 'Pajak Robin Hood'

Satu jenis pajak perusahaan secara potensial sangat menguntungkan. Pajak ini adalah 'Tobin Tax', dikenal juga sebagai 'Pajak Robin Hood' yang merupakan pajak terhadap transaksi keuangan. Pajak ini disebut 'pajak Tobin' mengikuti nama ekonom pemenang Nobel yang menganjurkan cara untuk menghalangi transaksi-transaksi tersebut, dan karenanya melindungi mata uang dari gejolak aliran spekulatif masuk dan keluar. Ia kini dianggap sebagai sumber pajak yang sangat potensial terhadap perusahaan-perusahaan internasional dan khususnya perusahaan-perusahaan keuangan internasional. Ia juga memiliki keunggulan bahwa ia mudah dikumpulkan dan sulit dihindari, khususnya bila ia ditautkan dengan hak milik legal.

Bila diterapkan secara global, pajak transaksi keuangan dapat menghasilkan lebih dari USD \$1 trilyun per tahun, atau 2% dari GDP global, bahkan di tingkat sebesar 0,01%. Pajak transaksi mata uang yang lebih terbatas dapat menghasilkan antara USD \$ 25-33 miliar per tahun.¹⁰⁵

Dukungan politik terhadap ide ini, pada prinsipnya, telah berkembang selama beberapa tahun. Pada September 2004, para pemimpin dunia termasuk Presiden Chirac dari Perancis dan Presiden Lula dari Brazil, Perdana Menteri Zapatero dari Spanyol dan Sekretaris Jenderal PBB Kofi Annan, mengumumkan bahwa: "pajak terhadap transaksi mata uang asing secara teknis dimungkinkan". Ide ini didiskusikan di pertemuan G20 pada tahun 2009, dan mendapatkan dukungan dari Perancis, Jerman, dan Inggris, dengan Amerika Serikat masih ambivalen; IMF tak antusias sama sekali.

Pajak ini memiliki daya tarik nyata meningkatkan pendapatan dan mengendalikan bentuk paling bergejolak perilaku keuangan. Ia didiskusikan sebagai pajak internasional dikarenakan ketakutan bahwa perusahaan-perusahaan keuangan akan berhenti beroperasi di negara-negara yang menggulirkannya pada basis nasional, dan berpindah ke negara-negara yang tak menggulirkan pajak semacam itu. Ketika Swedia mencoba menggulirkan pajak yang serupa di tahun 1990, volume perdagangannya merosot tajam dan pajak menghasilkan sedikit sekali pendapatan, oleh karenanya pajak tersebut dicampakkan.¹⁰⁶

Tapi terdapat sejumlah kasus negara yang melaksanakan perpajakan tersebut dengan sukses. Di Inggris Raya sejak dulu telah mengenakan Materai terhadap banyak transaksi keuangan, termasuk pajak sebesar 0,5% terhadap transfer kepemilikan saham, yang nampaknya tak mempengaruhi perdagangan di bursa saham London. Ia juga sesungguhnya berdampak internasional, karena ia diwajibkan bagi kepemilikan legal, oleh karenanya transaksi-transaksi saham perusahaan Inggris di manapun di dunia dikenai pajak.

Pajak transaksi keuangan juga tengah diimplementasikan di berbagai negara berkembang dengan beberapa tingkat keberhasilan. Brazil melaksanakan pajak debit bank hingga tahun 2008, yang digunakan untuk mendanai layanan kesehatan, tapi pajak ini ditetapkan sebagai tak konstitusional di tahun 2008. Brazil masih menjalankan pajak transaksi mata uang terhadap semua arus modal masuk, dengan tingkat di atas 5% yang memiliki pengaruh tambahan mengendalikan apresiasi mata uang tersebut. Argentina menjalankan pajak debit bank terhadap pembelian dan penjualan saham dan obligasi, yang merepresentasikan 11% dari total pendapatan pajak di tahun 2009.¹⁰⁷

Pajak internasional lainnya tengah diajukan sebagai cara meningkatkan pendapatan untuk membantu negara-negara berkembang, untuk menjembatani 'celah sumber daya' serta untuk mendanai pembangunan dan perubahan iklim, yang diperkirakan berjumlah USD \$324 milyar per tahun selama 2011-2015.¹⁰⁸ Pajak utama yang sedang dilaksanakan adalah *Air Ticket Solidarity Levy*, yang dikenakan kepada penumpang yang terbang dari negara-negara yang berpartisipasi, dipimpin oleh Perancis, yang mengumpulkan €160 juta Euro untuk tambahan bantuan Perancis di tahun 2009.¹⁰⁹ Ada pula diskusi tentang pajak lingkungan global untuk mendanai respon terhadap perubahan iklim.

¹⁰⁵ *Globalizing solidarity: The Case for Financial Levies*. 2010 Taskforce on International Financial Transactions for Development

¹⁰⁶ Diana Beitler 2010 *Raising Revenue 2010* <http://robinhoodtax.org.uk/files/Raising-Revenue-web.pdf>

¹⁰⁷ Diana Beitler 2010 *Raising Revenue 2010* <http://robinhoodtax.org.uk/files/Raising-Revenue-web.pdf>

¹⁰⁸ *Globalizing solidarity: The Case for Financial Levies*. 2010 Taskforce on International Financial Transactions for Development

¹⁰⁹ *Globalizing solidarity: The Case for Financial Levies*. 2010 Taskforce on International Financial Transactions for Development

9.4. Sarana umum dan pemerintah lokal

Subsidi silang selalu menjadi ciri utama pendanaan layanan sarana umum. Satu bentuk subsidi silang adalah dengan mengenakan harga identik tunggal di seluruh negeri, meskipun biaya memasok wilayah-wilayah pedalaman jelas lebih tinggi dibandingkan perkotaan. Layanan pos beroperasi pada basis ini. Orang-orang di kota membayar lebih mahal dibandingkan harga pasar, dan ini membuat penduduk di wilayah pedalaman mampu membayar lebih murah dibandingkan harga pasar - total pendapatannya untuk layanan ini sama, tapi terdapat subsidi silang. Bentuk lain subsidi silang berasal dari pengenaan harga yang berbeda berdasarkan tingkat konsumsi - di layanan air, misalnya, sering kali terdapat harga yang rendah untuk jumlah dasar air yang dikonsumsi, lalu harga yang lebih mahal untuk setiap liter air yang dikonsumsi di atas tingkat dasar tersebut - pelanggan-pelanggan besar membayar lebih besar agar pelanggan-pelanggan kecil dapat membayar lebih murah.

Bisa pula terdapat subsidi silang di antara pengguna bisnis dan rumahtangga. Ini secara historis penting - misalnya, perusahaan-perusahaan dengan sengaja dikenakan harga yang lebih mahal untuk tiap unit listrik agar rumahtangga dapat dikenakan harga yang lebih murah, dengan demikian memberikan subsidi silang langsung dari bisnis ke orang-orang. Bentuk subsidi silang ini menjadi tak dimungkinkan ketika layanan tersebut diliberalisasi, karena pelanggan-pelanggan besar dapat menemukan pemasok baru yang akan menjual kepada mereka listrik dengan harga yang jauh lebih murah. Tekanan dari lembaga-lembaga internasional untuk “*full cost recovery*” (menutupi semua ongkos dan biaya) juga kian menyulitkan untuk memberlakukan subsidi silang.

Subsidi silang juga tengah diatur di antara beberapa layanan, dengan menyediakan sejumlah layanan melalui perusahaan tunggal milik pemerintah kabupaten/kota. Pengaturan ini lazim di beberapa negara Eropa, misalnya Jerman, di mana ada banyak perusahaan-perusahaan berjenis ini, yang dikenal sebagai ‘*Stadwerke*’. Sebuah perusahaan dapat menyediakan listrik, gas, air, TV kabel, layanan transportasi publik dsb., dan menetapkan harganya agar listrik, gas dan layanan air menghasilkan laba yang substansial, yang selanjutnya digunakan untuk mensubsidi transportasi publik, dengan demikian ongkos transportasi yang lebih murah dapat dikenakan untuk mendorong orang-orang menggunakan bus dan kereta api. Perusahaan-perusahaan ini juga dapat mensubsidi silang layanan kota/kabupaten lainnya - misalnya parkir, pemakaman, pemandian umum - karena para pemilik perusahaan milik kabupaten/kota dapat menggunakan laba sebagai pendapatan tambahan untuk mendanai layanan-layanan tersebut. Kabupaten-kabupaten di Afrika Selatan, misalnya, sangat bersandar pada surplus dari berbagai perusahaan penyedia sarana umum untuk mendanai layanan umum, seperti dapat dilihat di tabel 20. Bentuk subsidi silang ini juga dibuat lebih sulit oleh liberalisasi dan aturan-aturan mengenai *full cost recovery*, untuk alasan yang sama: pengguna listrik dan gas dapat memperoleh pemasok lain dengan harga yang lebih rendah, dan karenanya mereka tak lagi berkontribusi terhadap keseluruhan pendapatan perusahaan tersebut.

Pemerintah-pemerintah lokal bergantung tidak saja pada pendapatan pajak lokal mereka, tapi juga transfer dari pemerintah pusat. Kebutuhan akan hal ini sebagiannya tergantung pada distribusi pendapatan pajak di antara tingkatan-tingkatan pemerintahan yang berbeda: di Uni Eropa misalnya, rata-rata 52% pendapatan pajak masuk ke pemerintah pusat atau federal, 30% ke dana-dana jaminan sosial, 7% ke pemerintah negara bagian atau regional dan 10% ke pemerintah lokal. Tapi ada variasi yang besar antar negara, bahkan di dalam Uni Eropa.

Jenis-jenis pajak yang digunakan dan pentingnya beragam sumber pendapatan berbeda-beda di antara negara-negara, tapi beberapa bentuk pajak properti adalah hal yang lazim. Pajak-pajak lain dimungkinkan. Misalnya, pajak terhadap penggunaan mobil dapat digunakan di negara-negara berkembang. Kepemilikan mobil meningkat secara signifikan di sebagian besar negara berkembang, tapi pajak terhadap mobil tak menutupi biaya jaringan jalan, ruang parkir, dan regulasi lalu lintas, belum lagi menghasilkan surplus pendapatan untuk pengembangan layanan perkotaan. Bentuk pajak ini memiliki keuntungan lainnya: karena kepemilikan mobil tetap terkonsentrasi pada kelompok-

kelompok berpenghasilan tinggi, pajak mobil menjadi progresif, dan kelebihan selanjutnya dari pajak ini juga dapat digunakan untuk meningkatkan transportasi publik, yang memberikan keuntungan lebih besar bagi warga miskin.

Di semua negara, pemerintah lokal bersandar pada pemerintah pusat yang mentransfer ke otoritas lokal sebagian dari pajak yang dikumpulkan secara terpusat. Besar transfer ini mungkin berbeda berdasarkan pemerintah pusat, oleh karena itu sumber pendapatan ini menjadi tidak pasti bagi otoritas lokal. Banyak negara berusaha menetapkan aturan bagi besaran transfer ini, misalnya dengan menspesifikasikan proporsi pajak tertentu, misalnya VAT yang akan ditransfer; dan aturan-aturan untuk memutuskan bagaimana pendapatan ini dibagi di antara otoritas-otoritas yang berbeda. Namun demikian, pemerintah pusat tetap dapat membedakan tingkat pajak yang dikenakan.

Sekadar mendevaluasi tanggung jawab ke pemerintah lokal, tanpa menyerahkan sumber daya keuangan dan manusia yang diperlukan, akan membatasi kemampuan pemerintah lokal untuk memberikan layanan publik, khususnya di situasi pertumbuhan ekonomi dan restrukturisasi sosial. Di Afrika Selatan misalnya, kabupaten/kota baru diciptakan, menyatukan wilayah-wilayah yang terpisah di bawah rejim usang apartheid, dengan sasaran meningkatkan standar layanan bagi komunitas yang sebelumnya tak terlayani. Undang-undang baru mengatakan bahwa pendapatan pajak harus dibagi di antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan kabupaten/kota, yang pembagiannya didasarkan pada rumus yang dihitung berdasarkan jumlah penduduk dan pendapatan per kapita - dengan demikian wilayah-wilayah yang lebih miskin mendapatkan bagian pendapatan yang lebih besar. Tapi keberhasilan ini terhalang karena pemerintah pusat tak memperluas kontribusi finansial pajak sentral secara proporsional untuk tanggung jawab baru pemerintah lokal.

Tabel 18. Persentase pendapatan kabupaten dari sumber-sumber yang berbeda, 2002

	Local tax revenue	Central government transfers	Other local revenue	Borrowing	Total
Denmark	45	19	34	2	100
Finland	42	22	33	3	100
France	52	29	12	7	100
Italy	28	40	20	12	100
Netherlands	7	57	28	8	100
Spain	32	36	23	9	100
Sweden	59	13	27	3	100
UK	13	64	22	1	100
Russia	13	81	6	-	100

Sumber: Laughlin and Martin 2006, Chernyavsky 2004¹¹⁰

¹¹⁰ Laughlin and Martin 2006 *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*. Cardiff University. <http://www.clrgf.cf.ac.uk/publikations/reports/Options%20for%20Reforming%20Local%20Government%20Funding%20International%20Comparisons%20Final%20report.pdf> ; Chernyavsky 2004 *Review of the Municipal Finance Development in Russia in 1992 – 2002*. Institute for Urban Economics http://www.urbanomics.ru/eng/publikations.php?folder_id=19&mat_id=11

Tabel 19. . Sumber-sumber dana pemerintah lokal: Afrika Selatan dan Botswana

	year	Source	%
South Africa	1999	Property rates	19.89
		Trading services elec etc.	41.40
		Water	11.80
		Sewerage, waste disposal	8.22
		Government grants	10.00
Gaborone City Council, Botswana	2000	Rates	27.3
		Interest	2.05
		Service levy	0.95
		Rentals	0.9
		Other sources	6.1
		Revenue Support Grant	62.7

Sumber: (Moshia 2004/ Parnell dkk. 2002)¹¹¹

9.5. Politik pengumpulan pajak

Membuat pengumpulan pajak lebih efisien merupakan cara paling jelas untuk meningkatkan jumlah pajak yang dikumpulkan - dan ini juga membuat pajak lebih adil, dengan membatasi penggelapan pajak. Secara teknis, pengumpulan pajak yang lebih efisien melibatkan perbaikan prosedur dan sumber daya, dan menghilangkan perlakuan khusus, pengecualian dan keistimewaan.

Tapi ada hambatan yang signifikan, karena individu-individu kaya dan perusahaan-perusahaan menolak membayar pajak, oleh karenanya diperlukan lebih banyak upaya dan komitmen politik. Divisi evaluasi IMF menyoroti pentingnya hal ini, dan pada saat yang sama mengkritik IMF itu sendiri karena gagal meminta tindakan melawan kepentingan yang berkuasa:

Upaya yang lebih kuat seharusnya dilakukan untuk meningkatkan pengumpulan pajak, membatasi pengecualian yang leluasa, dan mengurangi penggelapan pajak - khususnya pajak langsung (personal dan perusahaan) dan cukai import. Bahkan dalam waktu yang singkat, upaya ini akan menghasilkan peningkatan pendapatan yang penting bila ditargetkan pada pengumpulan dari penunggak pajak terkemuka atau mereka yang diyakini sangat kurang membayar pajak. Ketika otoritas pajak memperlihatkan kesungguhan di area ini, hasilnya sangat mengesankan dan mendapatkan dukungan luas. [Tapi] reformasi administrasi pajak pada program-program yang didukung IMF fokus pada sisi teknologi dibandingkan pada tindakan yang secara politis lebih sulit, misalnya legislasi untuk memberdayakan agen-agen pajak untuk menggejar para penggelap pajak dengan kekuasaan dan agar sistem perpajakan menjadi kokoh terhadap intervensi politik...¹¹²

Komitmen politik dan sumber daya yang memadai menghasilkan perbedaan yang sangat besar bagi tingkat pajak yang dikumpulkan, bahkan di negara seperti Inggris Raya. Tahun 2009, sebuah laporan memperkirakan bahwa negara ini memiliki total GBP £21,5 juta nilai pajak yang tak terkumpul setiap tahun, dan GBP £25 milyar kerugian akibat penggelapan pajak. Tapi pemerintah telah memangkas 7.000 wajib pajak di tiga tahun sebelumnya, walau rata-rata tiap-tiap pekerjaan tersebut menghasilkan GBP £640.000 tambahan dalam bentuk pajak, dan mengajukan pemangkas ribuan pekerja lagi.

¹¹¹ Moshia A. C, 2002, 'Local Democracy and Decentralization in Botswana: UNHABITAT Report', University of Botswana, Gaborone; Sue Parnell, Susan Parnell, Edgar Pieterse, Mark Swilling 2002 *Democratising local government: the South African experiment*. University of Cape Town

¹¹² IMF 2003

Sebaliknya, di tahun yang sama, Menteri Keuangan India mengumumkan bahwa pemerintah meningkatkan sumber daya yang ia curahkan untuk mengumpulkan pajak, dengan menggunakan citra yang diingat para pekerja:

Para pegawai pajak kami seperti lebah madu yang mengumpulkan sari bunga dari bunga-bunga tanpa mengganggu mereka, sebaliknya malah menyebarkan serbuk sari agar semua bunga dapat mekar dan berbuah.¹¹³

Kotak J. Pengumpulan pajak di kabupaten/kota di Brazil dan Botswana

Mengakhiri pengecualian

Di kota Belem, Brazil, kota ini harus menemukan sumber-sumber baru pendapatan untuk mendanai program-programnya meningkatkan layanan publik. Pada saat yang sama ia kehilangan pendapatan karena negara bagian berhenti membayarkan kepada kabupaten-kabupaten/kota-kota bagian dari hasil pajak barang-barang. Karenanya, pada tahun 1998 kota ini memutuskan merevisi pencatatan pajak properti. Catatan ini tak direvisi sepenuhnya sejak 1976, yang mencatat 200.000 properti di kota tersebut. Survey yang baru, didasarkan pada foto udara, mengidentifikasi 360.000 properti - darinya 280.000 adalah rumah, dan 60.000 adalah bangunan komersil - oleh sebab itu kota ini dapat mengumpulkan pajak dari lebih banyak properti, dan karenanya mendapatkan pendapatan yang jauh lebih besar. Untuk mengurangi dampaknya pada warga miskin, pemerintah kota ini memutuskan mengecualikan pajak semua properti yang bernilai kurang dari R\$19.000, yang mengecualikan sekitar 178.000 dari 280.000 properti. Partai Pekerja tetap memenangi pemilihan kabupaten/kota berikutnya di tahun 2000. (Baiocchi 2003)¹¹⁴

Memperketat prosedur

Dewan Kota Gaborone di Botswana tak punya prosedur yang jelas untuk menindaklanjuti orang-orang yang tak merespons tuntutan pertama untuk membayar pajak lokal. Akibatnya, hingga tahun 2000, tingkat pajak yang tak diterima berjumlah USD \$6,4 juta (P32,48 juta). Tindakan-tindakan baru kemudian digulirkan: pemberitahuan tertulis dikirim ke semua pembayar pajak yang menunggak; dan peringatan berikutnya dikeluarkan kepada para pemilik tanah yang belum membayar tepat pajak seluruhnya di dalam periode waktu empat bulan yang ditentukan, mengingatkan mereka bahwa mereka akan diwajibkan membayar bunga dan kemudian akan dibawa ke pengadilan, dengan kemungkinan penyitaan properti. Dewan ini selanjutnya menerbitkan nama-nama pengemplang pajak tersebut di surat kabar nasional. Dalam sepekan, Dewan ini mendapatkan lebih dari USD \$1 juta dolar tunggakan ketika perusahaan-perusahaan, individu-individu dan departemen-departemen pemerintah bergegas menghindari malu lebih lanjut. Pengumpulan pajak secara administratif tak sulit dan sekadar membutuhkan administrasi yang sangat sungguh-sungguh untuk mencapai tingkat rendah pengemplang pajak (Mosha 2004)¹¹⁵

¹¹³ India Budget speech. Transcript as published in *Financial Times* July 6 2009 <http://www.ft.com/cms/s/0/373895ba-6a32-11de-ad04-00144feabdc0.dwp?uuiid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html>

¹¹⁴ G. Baiocchi 2003 *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*

¹¹⁵ Mosha A. C, 2004, 'Local Democracy and Decentralization in Botswana: UNHABITAT Report', University of Botswana, Gaborone

Bagian IV. Membayar untuk belanja publik: pinjaman dan utang

10. Defisit dan utang pemerintah

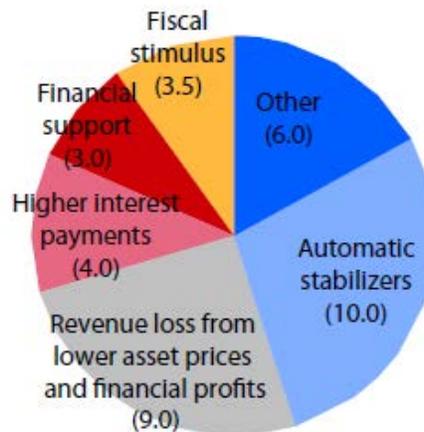
Belanja publik oleh pemerintah adalah mekanisme kunci untuk menangani resesi. Kini ada sejumlah suara yang menyatakan bahwa belanja pada layanan publik seharusnya dipangkas sesegera mungkin untuk mengurangi defisit yang muncul akibat krisis. Uni Eropa memaksa agar negara-negara anggotanya harus kembali secepatnya ke dalam batas atas resmi Uni Eropa terkait defisit dan utang. Ini diperkuat oleh kegiatan pasar obligasi yang merongrong kelayakan Yunani, Portugal dan Irlandia.

Tapi ada sejumlah masalah yang diciptakan oleh pendekatan ini.

Di negara-negara berpendapatan tinggi secara keseluruhan, utang pemerintah diperkirakan mencapai sekitar 100% dari GDP pada 2014 - sekitar 35,5% lebih tinggi dibandingkan sebelum krisis. Menurut estimasi IMF, hampir semua darinya adalah hasil gabungan dari resesi itu sendiri (kehilangan pendapatan pajak dikarenakan resesi; bayaran bunga yang lebih tinggi dikarenakan peningkatan defisit pemerintah) atau dengan tindakan pemerintah untuk menghadapi resesi - stabilizer otomatis, tambahan stimulus fiskal, dan dukungan terhadap sektor perbankan. Hanya enam persen dapat diatributkan pada faktor-faktor 'lain'. Pemerintah memiliki pengaruh yang kecil terhadap sebagian besar faktor-faktor ini.

Bagan T. Komposisi Peningkatan Utang Pemerintah 2007–2014

Total kenaikan = 35,5% dari GDP, dimana:



Sumber: IMF, *World Economic Report April 2010*, Figure 1.7
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/pdf/text.pdf>

Kebijakan saat ini untuk membatasi defisit pemerintah didasarkan pada angka-angka yang semena-mena, misalnya Uni Eropa menetapkan bahwa defisit tak boleh melampaui 3% dari GDP, dan utang tak boleh melampaui 60% dari GDP. Tapi tak ada angka ajaib tunggal. Tingkat yang jauh lebih tinggi dapat dipertahankan, misalnya, dalam artian di mana sebuah negara dapat meneruskan tingkat utang dan defisit ini tanpa membuatnya lebih buruk. Contoh, bila tingkat bunga nyata yang dibayar oleh pemerintah Amerika Serikat atas utangnya adalah di bawah 2%, maka itu hanya akan membebani 2% dari GDP untuk membayar cicilan utang yang sebesar 100% dari GDP. Bila perekonomian tumbuh di tingkat 4% per tahun, maka negara yang memiliki utang sebesar 100% dari GDP dapat terus

mengelola tanpa batas defisit yang sama dengan 4% dari GDP - kedua angka tersebut tak berada di aturan Uni Eropa.¹¹⁶

Seperti dapat dilihat di bagan V terdapat rentang luas tingkat utang dan defisit yang ada - tapi faktor lainnya lebih penting dalam memutuskan apakah negara harus membayar pinjamannya. Tahun 2009 Jepang memiliki utang sebesar 200% dari GDP, sementara Estonia, Bulgaria dan Romania semuanya memiliki tingkat utang kurang dari 30% dari GDP mereka - bahkan jauh di bawah batas atas utang yang diatur Uni Eropa. Defisit ketiga negara tersebut juga di bawah 7% dari GDP - kurang dari separuh tingkat defisit USA (13%). Tapi Jepang dan Amerika Serikat dapat mendanai utangnya dengan jauh lebih murah dan mudah dibandingkan tiga negara tersebut. Penting pula diperhatikan bahwa ketika Irlandia mengumumkan pada September 2010 bahwa ia akan memangkas defisitnya hingga jumlah yang sangat besar untuk menyelamatkan sebuah bank, pasar obligasi tak bereaksi negatif sama sekali terhadap obligasinya Irlandia. Bagi para pengusaha, sangat mungkin, peningkatan defisit pemerintah untuk menyelamatkan bank adalah penggunaan yang dapat diterima atas pinjaman pemerintah.

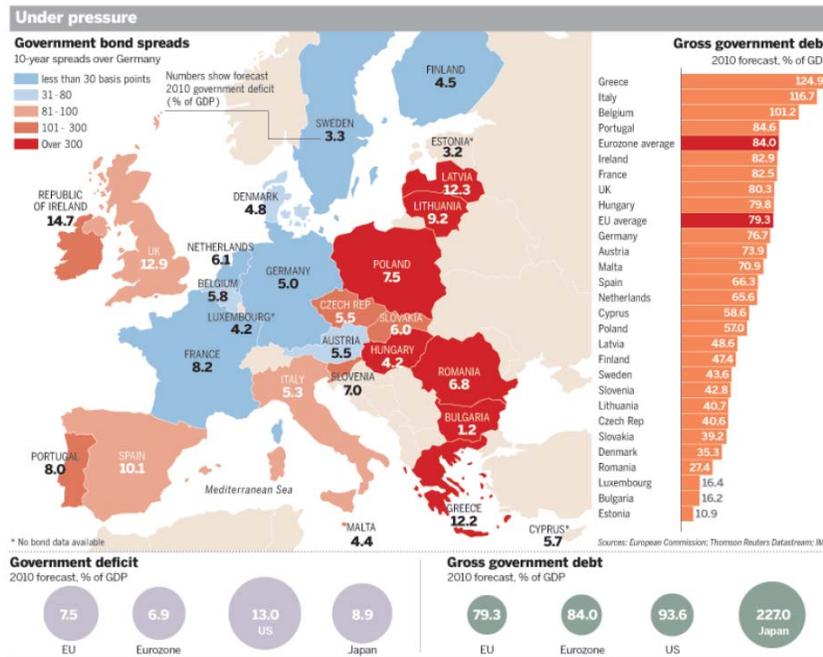
Upaya-upaya untuk memangkas belanja dan defisit juga beresiko merongrong pemulihan ekonomi di negara-negara utara. Kendati negara-negara selatan telah mendapatkan kembali pertumbuhan tahunan yang sehat, tanda-tanda pemulihan di utara (hingga Oktober 2010) tetap sangat bergantung pada belanja dan defisit pemerintah - belanja personal dan perusahaan sulit untuk menghasilkan pemulihan. Sejauh ini yang terjadi, memangkas defisit publik akan beresiko mendorong perekonomian kembali ke resesi. Defisit, bagaimanapun juga, sebagiannya adalah konsekuensi dari krisis - dikarenakan hilangnya pendapatan pajak, penstabil otomatis - dan sebagiannya lagi dikarenakan respons kebijakan yang *disengaja* terhadap krisis. Koresponden ekonomi utama FT, Martin Wolf, memperingatkan pada September 2009:

Penyelamatan sistem keuangan, pelanggaran moneter dan ekspansi fiskal yang tak pernah dibayangkan sebelumnya (sebagian besar dari yang terakhir ini bersifat otomatis daripada berdasarkan tindakan kehati-hatian) sesungguhnya menjerumuskan perekonomian dunia ... sekarang umpamanya, daripada tetap tenang, otoritas-otoritas keuangan ditakut-takuti untuk melakukan pengetatan moneter dan fiskal yang prematur. Dikarenakan kerentanan luar biasa sektor swasta, hal tersebut dapat menyebabkan penurunan perekonomian lainnya. Hasil tak terhindari darinya adalah putaran lain tindakan darurat fiskal dan moneter. Intinya sangat mendasar: tindakan moneter dan fiskal yang luar biasa bukanlah akar penyebab bahaya penurunan ekonomi. Kelemahan ekonomi swasta adalah akarnya. Tindakan-tindakan kebijakan adalah sebuah konsekuensi ...¹¹⁷

¹¹⁶ 'Why it is still too early to start withdrawing stimulus', Martin Wolf, *Financial Times*, 09 Sept 2009 <http://www.ft.com/cms/s/0/cf6ae1e4-9ca5-11de-ab58-00144feabdc0.html>

¹¹⁷ 'Why it is still too early to start withdrawing stimulus', Martin Wolf, *Financial Times*, 09 Sept 2009 <http://www.ft.com/cms/s/0/cf6ae1e4-9ca5-11de-ab58-00144feabdc0.html>

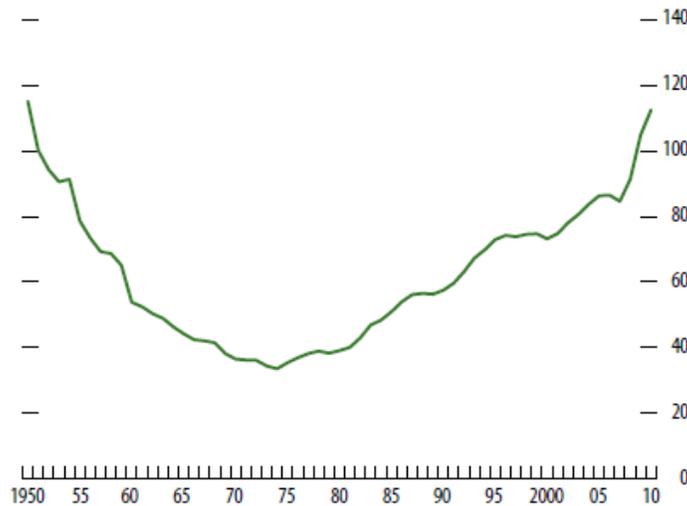
Bagan U. Defisit dan utang dalam % dari GDP negara-negara Uni Eropa, Februari 2010



Sumber: *Financial Times (FT)* February 9 2010 ‘Investor headwinds lash Euro solidarity’, by Ralph Atkins in Frankfurt and Chris Giles in London

Bagan V. Trend utang publik dalam persentase dari GDP, negara-negara G7, 1950–2015

Figure 1.4. Sovereign Debt to GDP in the G-7 (In percent)



Sumber: IMF *Global Financial Stability Report April 2010* Figure 1.4
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/gfsr/2010/01/pdf/text.pdf>

11. Pendanaan sektor swasta

11.1. Menjual perusahaan negara dan daerah

Beberapa pemerintah mendapatkan sejumlah besar uang dengan menjual semua atau beberapa sahamnya di perusahaan milik negara. Beberapa kabupaten/kota juga mendapatkan uang dengan menjual sahamnya di perusahaan-perusahaan kabupaten/kota. Langkah ini digunakan untuk membayar utang, mengurangi pajak, atau berinvestasi pada layanan lainnya. Sekitar USD \$1.800 milyar diperoleh dengan cara ini selama 30 tahun terakhir.

Tapi keuntungan nyata darinya hanyalah ilusi.

Pertama, uang yang didapat dari penjualan tersebut bukanlah sebuah hadiah, tapi bayaran untuk pertukaran bagi aset nyata, yakni perusahaan dan pendapatannya di masa depan. Oleh karena itu, pemerintah - atau kabupaten/kota - kehilangan semua aset perusahaan, dan dividen atau pendapatan yang akan mereka peroleh darinya. Zambia disarankan oleh IMF untuk memprivatisasi semua perumahan dan layanan penyediaan air kabupaten/kotanya di tahun 1990-an, tapi kabupaten-kabupaten/kota-kota tersebut kehilangan pendapatan dari sewa dan tarif air yang telah mereka gunakan untuk mendanai layanan lain, dan pajak bumi dan bangunan (*council rate*) menjadi lebih sulit untuk dikumpulkan dari penyewa swasta.

Kedua, industri-industri kerap dijual di bawah harga sebenarnya untuk mendorong pembeli. Perusahaan-perusahaan listrik Inggris dijual hanya dengan sepertiga dari nilai asetnya, perusahaan-perusahaan air dijual dengan hanya sekitar 4% dari nilai pengantiannya. Oleh sebab itu, para pemilik baru mendapatkan keuntungan dengan mengorbankan pemerintah. Dan pemerintah terus mensubsidi perusahaan-perusahaan tersebut setelah diprivatisasi - misalnya, operator jalan kereta api atau distributor listrik mendapatkan subsidi untuk membuat ongkos kereta api dan tarif listrik tetap murah.

Ketiga, konsumen membayar harga yang lebih mahal setelah privatisasi dibandingkan bila tidak terjadi privatisasi. Ini sebagiannya dikarenakan biaya mahal modal swasta (lihat bagian 11.2) - pengguna air di Inggris membayar sekitar £ 1 milyar per tahun lebih banyak dibandingkan mereka seharusnya membayar bilamana perusahaan air berada di dalam kepemilikan publik. Dan hal ini sebagiannya karena perusahaan-perusahaan akan selalu mengeksploitasi monopoli: harga air di Perancis lebih tinggi 15% di bawah perusahaan-perusahaan swasta dibandingkan di dalam sistem yang dijalankan oleh kabupaten-kabupaten/kota-kota, setelah memperhitungkan faktor-faktor lainnya.

11.2. Akuntansi kreatif pada PPPs

Publik-private partnerships (PPPs) juga digunakan untuk mendapatkan uang bagi proyek-proyek infrastruktur yang mahal melalui sektor swasta, untuk menghindari peningkatan pinjaman publik. Mitra swasta di dalam PPP mendapatkan uang, dan pemerintah tak harus mendapatkan uang - dan jembatan, atau saluran, atau jalur motor, atau sekolah atau rumah sakit - tetap terbangun.

Ini seperti tipuan yang mengagumkan, tapi tetap saja - tipuan. Hanya ada sebuah ruang di sini untuk sebuah ikhtisar bagi banyaknya persoalan pada PPPs - mereka dibahas dengan rinci di dalam laporan-laporan lain oleh PSIRU dan lainnya (lihat bagian 11.3).

Persoalan fundamental yang pertama adalah ilusi bahwa PPPs membawa uang swasta untuk membayar infrastruktur, dan karenanya negara dapat membelanjakan uangnya untuk sesuatu yang lain. Tapi yang terjadi adalah kebalikannya. Sebagian besar PPPs bersandar pada arus pendapatan dari bayaran yang dilakukan pemerintah (untuk rumah sakit, sekolah, jalan kereta, dsb.) - artinya belanja publik (dengan pengecualian pada konsesi yang sebenarnya, di mana perusahaan swasta membuat semua investasi 'dengan menanggung sendiri risikonya', berharap mendapatkan pendapatan yang

diperlukan dari bayaran yang dibuat oleh konsumen (misalnya tarif air atau tol jalan)). Seperti dikatakan Komisi Eropa, PPPs mencakup “penjaga penting bagi para investor swasta, khususnya stabilitas arus kas jangka panjang dari dana-dana publik”. PPPs tak melengkapinya belanja publik - mereka menyerapnya.¹¹⁸

Persoalan kedua adalah bahwa proyek-proyek infrastruktur membutuhkan banyak modal - tapi pemerintah selalu dapat meminjam dengan lebih murah dibandingkan perusahaan-perusahaan swasta, dan karenanya mendapatkan uang melalui PPPs selalu menjadi pilihan yang lebih buruk. Mengejutkannya, ini dinyatakan dengan sangat jelas oleh IMF: “...pinjaman sektor swasta umumnya lebih mahal dibandingkan pinjaman pemerintah ... Begitulah yang terjadi, ketika PPPs menghasilkan pinjaman swasta sebagai ganti pinjaman pemerintah, biaya pendanaan dibanyak kasus akan melonjak...”.¹¹⁹ Dan PPPs tak berarti bahwa pemerintah tak lagi harus membayar bunga - pemerintah masih harus membayar tapi dengan membayar perusahaan swasta untuk dananya yang lebih mahal. Bahkan pemerintah-pemerintah dari negara-negara berkembang dapat meminjam uang dengan sama murahannya seperti perusahaan-perusahaan multinasional untuk berinvestasi pada infrastruktur di negaranya sendiri, karena *shareholders* perusahaan multinasional tak akan menjamin proyek-proyek di negara-negara berkembang. Peringkat kredit untuk proyek-proyek ketenagalistrikan di Filipina yang didanai oleh perusahaan-perusahaan multinasional terbesar di dunia (EdF, Shell, Bechtel) diberikan peringkat yang tidak lebih baik dibandingkan proyek-proyek yang didanai pemerintah Filipina.

Krisis keuangan membuat persoalan ini lebih buruk, karena perusahaan swasta kini lebih sulit mendapatkan dana kecuali dengan tingkat bunga yang sangat tinggi – membuat PPPs menjadi sangat mahal, bahkan bagi para pendukung terbesarnya. Di pertengahan tahun 2009 perusahaan-perusahaan swasta harus membayar tingkat bunga sekitar 4% lebih tinggi dibandingkan pemerintah, dan walau kesenjangan tersebut berbeda-beda setelahnya, tetap saja kesenjangan itu terlalu besar bagi PPPs untuk mendapatkan kredibilitas.¹²⁰

Persoalan ketiga adalah bahwa PPPs harus menutupi modal mereka yang lebih mahal dengan beroperasi dengan lebih efisien. Sering kali diandaikan bahwa PPPs akan menghasilkan tingkat efisiensi yang lebih besar dikarenakan kehadiran mitra swasta. Tapi bukti-bukti empiris tak mendukung asumsi adanya perbedaan sistematis di dalam efisiensi di antara perusahaan-perusahaan sektor publik dan sektor swasta.

Tinjauan global oleh Bank Dunia di tahun 2005 menyimpulkan: “Bagi perusahaan-perusahaan penyedia sarana umum, kepemilikan publik sering kali tak bermasalah seperti yang diperdebatkan”¹²¹ Penelitian-penelitian terhadap privatisasi di Inggris Raya menyimpulkan bahwa terdapat “sedikit bukti bahwa privatisasi menyebabkan peningkatan kinerja yang signifikan”.¹²² Bahkan di telekomunikasi, sebuah sektor di mana sektor swasta diasumsikan berkinerja lebih baik dibandingkan sektor publik, studi global yang membandingkan perusahaan-perusahaan swasta dan publik menemukan bahwa sesungguhnya ada “pertumbuhan efisiensi setelah privatisasi” - tapi “pertumbuhan itu secara signifikan *lebih kecil* dibandingkan pertumbuhan di sektor publik.”¹²³

¹¹⁸ ‘Mobilising private and publik investment for recovery and long term structural change: developing Publik Private Partnerships’ COM(2009) 615 final Brussels, 19.11.2009 http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-economic-recovery-plan/ppp_en.pdf

¹¹⁹ International Monetary Fund: *Publik-private Partnerships March 12, 2004* <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>; International Monetary Fund: *Publik Investment and Fiscal Policy March 12, 2004* <http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/PIFP.pdf>. For the international seminars, see <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2007/ppp/index.htm> and <http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2008/fiscrisk/index.htm>

¹²⁰ ‘The Effects of the Financial Crisis on Publik-private Partnerships’, IMF Working Paper WP/ 09/144 July 2009 Figure 1, p.6, corporate credit spreads over 5yr US Treasury <http://www.imf.org/external/pubs/cat/longres.cfm?sk=23065.0>

¹²¹ Estache et al., 2005, (see bibliography) p.6

¹²² S. Martin and D. Parker 1997 In: *The Impact of Privatisation Ownership and Corporate Performance in the UK*, Routledge, London

¹²³ A Knyazeva, D Knyazeva, J Stiglitz 2006 *Ownership change, institutional development and performance* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=846364

Akhirnya, ketika PPPs digunakan untuk mendanai investasi publik, para investor swasta secara alami berusaha melindungi dirinya dari resiko dan ketidakpastian. Pemerintah, oleh karena itu, biasanya memberikan beberapa bentuk jaminan, atau perjanjian untuk menanggung resiko, untuk memberikan keselamatan yang lebih besar kepada investor swasta. Untuk menangani persoalan ini, pemerintah kerap menjamin pinjaman yang dibuat untuk mitra swasta, atau menjamin membeli hasil usaha, misalnya, pembangkit listrik selama 30 tahun. Tapi, seperti dicatat kembali oleh IMF: "... pilihan memberikan jaminan guna mendapatkan pendanaan dari swasta dapat mengekspos pemerintah ke biaya-biaya yang tersembunyi dan sering kali lebih tinggi dibandingkan pendanaan publik tradisional". Contoh, di tahun 1970-an dan 1980-an di Spanyol, pemerintah harus membayar \$2,7 milyar kompensasi kepada investor jalan tol swasta dikarenakan jaminan tingkat pertukaran nilai mata uang asing yang telah ia berikan. Pakistan, India dan Indonesia dipaksa membayar \$260 juta untuk mengompensasi perusahaan-perusahaan swasta yang terlibat di dalam *independent power producers* (IPPs) yang telah berjalan salah, karena mereka meminta jaminan pemerintah untuk membeli hasil/keluaran dengan harga yang menguntungkan perusahaan swasta.

Ironi tambahannya adalah bahwa sejak krisis keuangan, bank-bank dan institusi-institusi negara sesungguhnya meminjamkan uang kepada PPPs untuk meminjamnya kembali dari mereka. *International Finance Corporation* (IFC) mendanai PPPs; negara-negara utara kini menggunakan uang bantuan untuk mendanai investasi ekuitas swasta di proyek-proyek PPPs di selatan; dan bank-bank pembangunan sektor publik seperti *European Investment Bank* (EIB) dan *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) melakukan yang sama. Inggris Raya, Perancis, India dan negara-negara lainnya telah mencadangkan dana-dana khusus untuk memberikan pinjaman kepada PPPs yang bank-bank swasta tak akan meminjamkan uangnya.

Inggris Raya banyak membentuk PPPs di dalam *private finance initiative* (PFI)-nya dan diberikan jaminan pembayaran jangka panjang dari pemerintah untuk kontrak 20, 30 atau 40 tahun. Bagan di bawah memperlihatkan bagaimana bayaran ini akan memuncak di tahun 2030, sebesar £2 milyar - sekitar 1,5% dari GDP Inggris Raya. Karena ini adalah kontrak tetap, maka menjadi tak mungkin memutuskannya, dan karenanya ia akan 'menghalangi' kemungkinan belanja lainnya.

Akhirnya, banyak PPPs gagal memenuhi janji-janji finansial dan operasional mereka. Ada beberapa contoh dari seluruh dunia, tapi yang paling mengejutkan adalah dua PPPs jalan kereta api bawah tanah London, yang dikenal sebagai Metronet dan Tubelines. Keduanya kini kolaps, dan pekerjaannya diambil kembali secara internal. Komite parlemen UK memberikan laporan pedas tentang keruntuhan Metronet, yang direproduksi di bawah ini sebagai peringatan bagi bagian dunia lainnya.

Kendati ada semua bukti ini, pemerintah dan lembaga-lembaga internasional terus mencoba mengembangkan PPPs sebagai cara merekonsiliasi kebutuhan pembangunan infrastruktur dengan batasan-batasan semua yang dikenakan pada dana publik. Komisi Eropa baru-baru ini menerbitkan sebuah laporan yang mendorong semua negara Uni Eropa untuk menggulirkan sebanyak mungkin PPPs. Pada November 2009, komisi ekonomi PBB untuk Eropa menyelenggarakan sebuah rapat di Jenewa untuk mencoba mengombinasikan lembaga-lembaga global dan nasional ke dalam kelompok tekanan internasional yang lebih besar guna mendukung PPPs, meminta donasi dan iuran.¹²⁴ Prakarsa ini muncul setelah konferensi internasional tentang PPPs pada bulan Mei 2009, yang melibatkan Bank Dunia, ADB, UNECE dan berbagai pemerintahan negara-negara Asia, yang disajikan dengan argumen yang diutarakan dengan sangat indah bahwa PPPs menjadi disfungsional dan terdiskredit dikarenakan krisis keuangan:

Ketidakpuasan, bahkan kekasaran, pada masyarakat umum terhadap sistem kapitalis mendapatkan pijakan selama krisis ... 'Sistem' ini disalahyakini, dan kepercayaan pada kapitalisme dan masa depannya rendah ... Krisis ini sepertinya memiliki akarnya di era

¹²⁴ <http://www.unece.org/ceci/documents/2009/ppp/session2tosppp09.html>

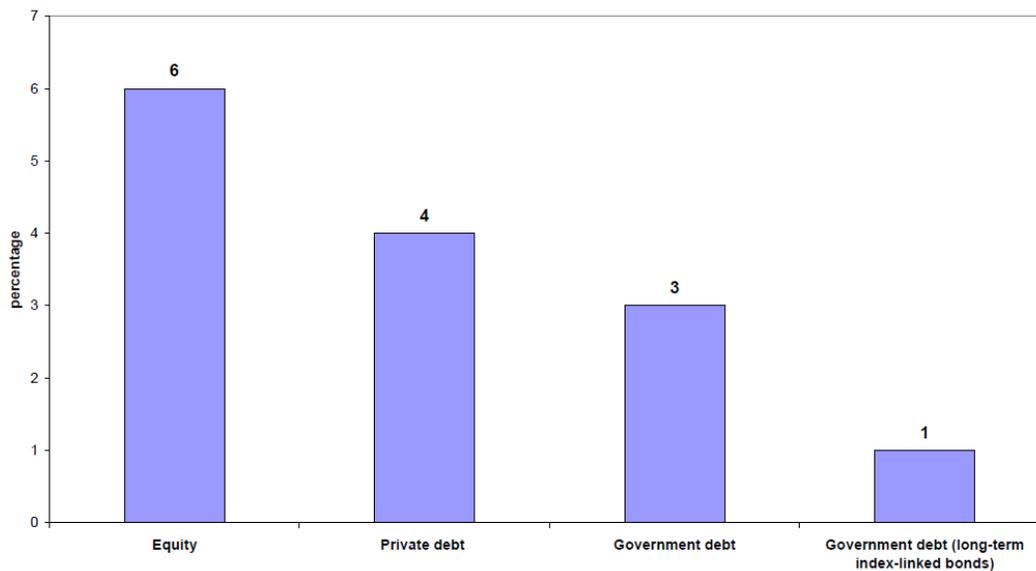
deregulasi dan digantikan oleh pertumbuhan peran negara dalam mengelola kapitalisme keuangan dan menjalankan akuntabilitas yang sebelumnya tak ada di dalam sistem ini; ... PPPs disamakan dengan privatisasi dan liberalisasi yang kini didiskreditkan.¹²⁵

Penilaian akurat ini diikuti oleh permintaan politis untuk kampanye global mendukung PPPs: ada kebutuhan akan “alat-alat untuk membawa kembali bank-bank dan lembaga-lembaga baru yang mampu mengartikulasikan kebijakan yang pro-PPP di masa krisis (dan di masa depan) ... advokasi global untuk menyebarluaskan dukungan dan pesan di seluruh dunia adalah: aliansi unit-unit PPP.”¹²⁶

Oleh sebab itu, lembaga-lembaga keuangan internasional dan menteri-menteri keuangan nasional - semua lembaga sektor publik yang ditopang oleh dana publik - bergabung untuk bertindak sebagai kelompok lobi internasional untuk melindungi PPPs dan melemahkan kebangkitan pendanaan dan penyediaan infrastruktur sektor publik.

Bagan W. Biaya relative modal (UK)

Biaya modal: ekuitas, utang, dan pemerintah (% tingkat pengembalian)



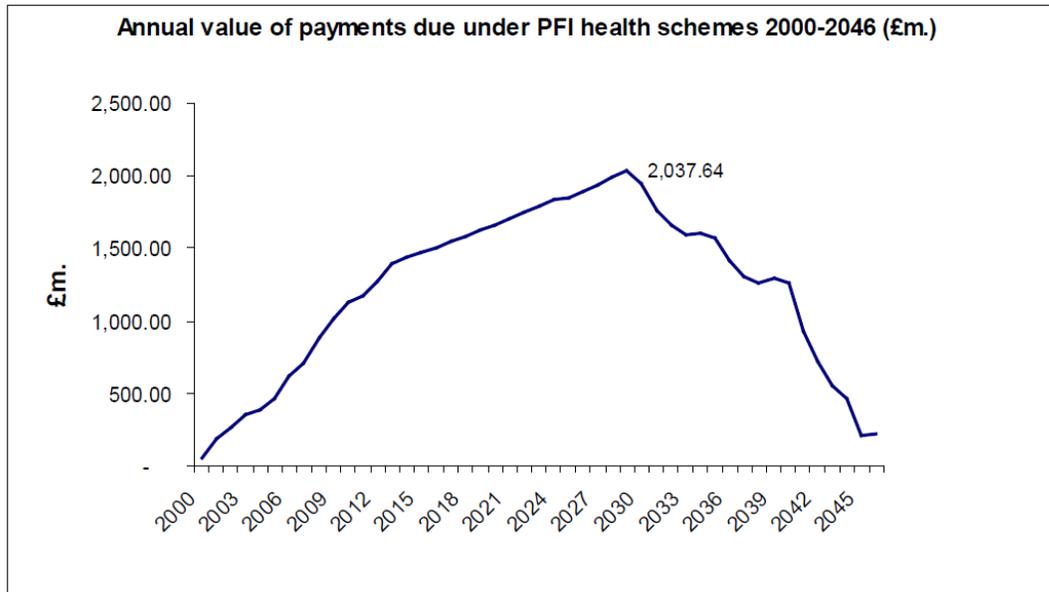
Sumber: OFWAT, Helm 2006, kalkulasi PSIRU¹²⁷

¹²⁵ 'Impact of the Global Financial Crisis – What Does It Mean for PPPs in the Short to Medium Term?' Presentation by Geoffrey Hamilton Chief of Section, Economic Cooperation and Integration Division, UNECE. 20 May 2009 to KDI/ADB/ADBI/WBI conference 'Knowledge Sharing on Infrastructure Public-private Partnerships in Asia' 19–21 May 2009 Seoul, Korea <http://pima.kdi.re.kr/eng/new/event/090619/9-4.pdf>, South Korea, May 2009 http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event_list7.jsp

¹²⁶ South Korea, May 2009 http://pimac.kdi.re.kr/eng/new/event_list7.jsp

¹²⁷ D Helm 2006 'Ownership, Utility Regulation And Financial Structures: An Emerging Model' 14 January 2006 http://www.dieterhelm.co.uk/publikations/OwnershipUtilityReg_FinancialStructures.pdf

Bagan X. Belanja pada skema-skema PFI di layanan kesehatan nasional Inggris Raya



Sumber: Perhitungan Treasury PFI projects list¹²⁸

Kotak K. Ikhtisar kasus Metronet: belajar dari kesalahan

Keruntuhan PPP Metronet bawah tanah London merugikan dana publik Inggris Raya antara £170 juta dan 410 juta.¹²⁹ Metronet merepresentasikan seperenam dari nilai total skema-skema PFI di Inggris Raya. Ringkasan dari kesimpulan laporan parlemen ini seharusnya menjadi perhatian tak saja di Inggris Raya tapi di mana pun juga.¹³⁰ (PPP kedua, Tube Lines, juga dihentikan pada tahun 2010).

“Pengembalian yang diharapkan oleh para pemegang saham Metronet nampaknya di luar proporsi ke tingkat beresiko pada kontraknya. Perusahaan-perusahaan induk sesungguhnya mampu membatasi kewajiban mereka hingga £70 juta yang masing-masing mereka investasikan ke Metronet sejak awal. ... Dihadapan kewajiban yang sangat terbatas ini sulit memberikan kepercayaan bagi pernyataan bahwa kontrak-kontrak PPP Metronet efektif mentransfer resiko dari publik ke sektor swasta. Kenyataannya adalah yang sebaliknya. Para pemegang saham Metronet, andaikan perusahaan ini beroperasi dengan efektif, berdiri untuk mendapatkan keuntungan yang sangat besar. Sekarang itu gagal, dan para pembayar pajak dan penumpang Tube yang harus menanggung biayanya.

“Sehubungan dengan pinjaman, kontrak Metronet tak menghasilkan apapun selain mendapatkan pinjaman, 95% darinya ditanggung oleh dompet publik, di tingkat biaya yang meningkat - yang terburuk dari dua kemungkinan ... Bila dana tak dapat diperoleh dengan syarat-syarat yang masuk akal tanpa menjamin sebagian besar utang, pinjaman langsung ke Pemerintah, yang akan menikmati peringkat kredit terbesar dan biaya yang secara signifikan lebih rendah, tampaknya akan menjadi opsi yang lebih efektif biaya.

¹²⁸ Treasury PFI projects list http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/publik_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm

¹²⁹ House of Commons Transport Committee ‘The performance of the Department for Transport’ Fourth Report of Session 2009–10 HC 76 March 2010 p.22 <http://www.publikations.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmtran/76/76.pdf>

¹³⁰ House of Commons Transport Committee ‘The London Underground and the Publik–Private Partnership Agreements’ Second Report of Session 2007–08 HC 45 16 January 2008

“Ketidakmampuan Metronet untuk beroperasi dengan efisien atau ekonomis membuktikan bahwa sektor swasta dapat gagal memberikan layanan pada skala yang spektakuler, walau kinerja Tube Lines memberikan contoh inovasi dan efisiensi sektor swasta. Bukti-buktinya jelas: tidaklah dapat diterima begitu saja bahwa keterlibatan sektor swasta di proyek-proyek publik akan memberikan inovasi dan efisiensi, setidaknya bila kontrak kurang memiliki insentif komersial yang sepadan. Penilaian masa depan terhadap nilai komparatif bagi uang yang dikelola model sektor swasta untuk proyek-proyek infrastruktur seharusnya tak mengandaikan faktor efisiensi tabungan;

“Kami merekomendasikan agar Pemerintah, sebagai sebuah urgensi, membuat penilaian penuh terhadap biaya-biaya tambahan yang terjadi akibat dari kegagalan Metronet - termasuk biaya kerja yang dengan tidak efisien dijalankan dan biaya administrasi.

“Pemerintah seharusnya tak membuat perjanjian PPP lagi tanpa penilaian yang komprehensif dan akurat terhadap level transfer resiko ke sektor swasta dan ide yang jelas apa yang menentukan harga yang layak untuk mengambil tingkat resiko tersebut. Bila tidak mungkin dalam kenyataannya mentransfer proporsi signifikan resiko tersebut dari dompet publik, model manajemen sektor publik yang lebih sederhana - dan mungkin lebih murah - seharusnya dipertimbangkan dengan serius.

“Pemerintah seharusnya ingat bencana Metronet bila dan ketika perusahaan-perusahaan induknya - Atkins, Balfour Beatty, Bombardier, EDF Energy, Thames Water - ingin menawar diri untuk pekerjaan yang di danai publik di masa depan.

“Pemerintah seharusnya ingat kegagalan Metronet sebelum ia mempertimbangkan membuat perjanjian serupa lagi. Ia seharusnya ingat bahwa sektor swasta dengan sadar tak akan pernah mengekspos dirinya ke resiko yang substansial tanpa memastikan bahwa resiko itu secara proporsional, bila bukan sangat, berharga. Pada akhirnya, pembayar pajak yang harus menanggung resikonya.

“Apakah kegagalan Metronet utamanya adalah kesalahan perusahaan-perusahaan yang terlibat atau tidak, kita condong memandang bahwa model itu sendiri cacat dan mungkin inferior dibandingkan manajemen sektor publik tradisional. Kita dapat lebih percaya pada kesimpulan ini sekarang bahwa potensi ketidakefisienan dan kegagalan sektor swasta sangat telah jelas terlihat. Sebagai perbandingan, apapun ketidakefisienan potensial sektor publik, penyelidikan publik yang tepat dan kesempatan untuk melakukan pengendalian sangat mungkin memberikan nilai yang superior bagi uang. Yang lebih penting, ia juga memberikan perlindungan dari kegagalan yang menghancurkan. Penting untuk diingat bahwa ketika perusahaan-perusahaan swasta gagal menjalankan proyek-proyek publik yang besar, mereka dapat pergi begitu saja - pembayar pajak pada akhirnya dipaksa untuk membereskan yang berserakan.”

11.3. Akuntansi kreatif dan *counter-taxation*

Pemerintah dan lembaga-lembaga internasional menggunakan PPPs sebagai cara yang ‘disetujui’ untuk mempertahankan investasi infrastruktur di dalam aturan-aturan fiskal. Hal ini menyiratkan bahwa tingkat optimal pengeluaran publik lebih tinggi dibandingkan bila tidak diizinkan oleh aturan-aturan ini: aturan-aturan fiskal disesuaikan untuk mengizinkan investasi melalui PPPs sebagai tambahan bagi investasi yang diperkenankan di dalam batas-batas fiskal (dan sebenarnya disesuaikan lebih lanjut untuk melegitimasi beberapa mekanisme penyelamatan keuangan sebagai belanja ‘tambahan’ yang diperkenankan). PPPs mencapai pengaruh ini dengan cara yang sama seperti Enron, perusahaan multinasional energi Amerika Serikat yang kolaps di awal tahun 2000-an, dengan ‘memindahkan’ utang-utang dari neraca keuangan, dan karenanya terlihat seolah-olah mereka tak eksis.

PPPs juga menyerupai mekanisme-mekanisme pendanaan inovatif, misalnya menukar kredit macet (*credit default swaps*), setidaknya dalam tiga hal. Pertama, insentif utama bagi otoritas publik untuk mengadopsi PPPs adalah sebagai cara untuk lepas dari aturan-aturan fiskal. Negara-negara seperti Yunani, dan beberapa kabupaten/kota, menggunakan *debt swapt*s untuk menurunkan tingkat utangnya, untuk menghindari dari melanggar batas-batas utang fiskal yang ditentukan oleh Uni Eropa

atau pemerintah; serupa dengannya, insentif terbesar untuk menggunakan PPPs adalah untuk mengurangi tingkat utang dan deficit yang kentara. Kedua, para pendukung instrumen ini mendesak agar ada sedikit saja resiko yang terkait dengan PPPs - tapi imbasnya di banyak kasus adalah bencana bagi dana publik dan layanan publik. Ketiga, yang paling jelas, Komisi Eropa secara aktif mendorong pemerintah-pemerintah negara anggotanya untuk menggunakan instrumen-instrumen finansial inovatif ini - dan untuk menggunakan PPPs - pada saat yang sama sebagai ke-pura-puraan untuk menguatkan pembatasan defisit pemerintah.

Persoalan dengan PPPs adalah bahwa mereka menciptakan hak kontraktual jangka panjang terhadap belanja publik (dan karenanya, secara tidak langsung, terhadap pendapatan pajak). Mereka, pada kenyataannya, adalah bentuk '*counter-taxation*' (melawan pajak) yang dilakukan oleh perusahaan-perusahaan swasta terhadap negara. Mereka harus dihindari dan dikurangi untuk membebaskan pendapatan pajak bagi kegunaan yang lebih baik - termasuk memberikan infrastruktur yang sama dengan harga yang lebih murah.

Untuk lebih lengkap tentang PPPs, silakan lihat:

- *More publik rescues for more private finance failures*, March 2010
<http://www.psiru.org/reports/2010-03-PPPs.doc>
- *Publik-private partnerships (PPPs) in the EU – a critical appraisal* November 2008
<http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-crit.doc>
- *Protecting workers in PPPs* October 2008 <http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-workers.doc>
- *Alternatives to PPPs: positive action for in-house services* October 2008
<http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-altern.doc>

Bagian V. Kesimpulan: Politik belanja publik

Laporan ini meninjau peran ekonomi dan sosial dari belanja publik, dan peran pajak dan pinjaman untuk mendanai belanja tersebut. Setelah gelombang krisis keuangan dan ekonomi, ada tekanan kuat untuk mengurangi peran dana publik dan sektor publik, bahkan dengan mengorbankan tingkat pengangguran yang tinggi dan resesi ekonomi. Isu-isu ini tengah ditentang di dalam proses politik, karena keputusan-keputusan belanja publik bersifat politis, bukan konsekuensi dari interaksi pasar.

Para pelaku di dalam proses ini mencakup *International Monetary Fund* (IMF) dan badan-badan internasional lainnya seperti G20 dan Uni Eropa, dan juga beberapa pemerintah. Agenda mereka tengah ditentang melalui proses-proses politik demokratis. Bagian akhir ini menelaah agenda IMF, beberapa contoh perlawanan dan dukungan terhadap penggunaan dana publik, dan akhirnya membahas faktor-faktor yang mempengaruhi keluarannya.

Dua lembaga internasional - IMF dan Uni Eropa - membela dengan tegas ‘strategi jalan keluar’ untuk meredakan paket-paket stimulus ekonomi. Strategi-strategi ini utamanya tidak didorong oleh kehendak untuk mengurangi defisit publik sebagaimana pada kebutuhan untuk menghindari peningkatan belanja publik. Bahkan sebelum krisis, kedua institusi itu percaya bahwa belanja publik sudah meningkat dengan terlalu cepat dan, lebih dari itu semua, perubahan demografis telah meningkatkan belanja publik lebih dari yang sudah-sudah, di seluruh negara di utara.

IMF berpikir bahwa dampak krisis pada belanja dan pinjaman pemerintah jauh kurang penting dibandingkan imbas dari populasi warga yang menua di negara-negara di utara: “Kendati terdapat biaya fiskal yang besar dari krisis, ancaman utama bagi solvabilitas fiskal jangka panjang tetap tersajikan, setidaknya di negara-negara maju, oleh tren demografis yang kurang menguntungkan ... Peningkatan-peningkatan ini sudah di puncak dari tren belanja yang sudah meningkat, dalam batas-batas per kapita nyata dan juga relatif terhadap GDP, selama dekade ini”.¹³¹ Ketika dewan menteri Uni Eropa menerbitkan pernyataan kebijakan ekonomi pada bulan Mei 2009, fokusnya hampir sepenuhnya pada dampak demografis pada belanja publik, tapi hampir tak menyebutkan krisis ekonomi.¹³²

Oleh sebab itu IMF mengatakan bahwa penyelamatan dan paket-paket stimulus, ditambah dengan kemerosotan pendapatan pajak, telah meningkatkan defisit di negara-negara berpenghasilan tinggi hingga rata-rata 7,5% dari GDP. Perubahan demografis diperkirakan menghasilkan peningkatan lebih lanjut belanja publik sebesar 4-5% dari GDP di negara-negara berpenghasilan tinggi. IMF kemudian mengklaim bahwa peningkatan ini harus dihindari melalui ‘penyesuaian’ umum di dalam dana publik yang *secara rata-rata* setara dengan pemangkasan sebesar 8,7% dari GDP di negara-negara berpenghasilan tinggi pada 2030. Untuk memberikan perspektif terhadap skala tuntutan ini, tuntutan tersebut setara dengan separuh dari belanja prokuremen di negara-negara tersebut, atau separuh dari jumlah semua pegawai publik.

¹³¹ ‘Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis’, IMF Staff Position Note. SPN/09/13 June 9, 2009
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0913.pdf>

¹³² Council of the European Union. 2940th Council meeting Economic and Financial Affairs Brussels, 5 May 2009 9400/09 (Presse 112)
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ecofin/107540.pdf ; Council of the European Union. Quality and sustainability of public finances – Draft Council Conclusions 8818/09 Brussels, 29 April 2009
<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/09/st08/st08818.en09.pdf>

Tabel 20. Pengaruh krisis pada belanja publik dan target IMF untuk mengurangi belanja publik

	Primary public expenditure as % of GDP, 2007	Annual real growth 2008–2010: Primary public expenditure	Annual real growth 2008–2010: GDP	Average adjustment called for by 2030 by IMF
High-income countries	35.8	4.30%	-0.20%	-8.70%
Developing countries	24.5	9.30%	5.10%	-2.75%

Sumber: IMF 2010¹³³

IMF mengusulkan tindakan kebijakan yang didasarkan utamanya pada pemotongan belanja publik. Di layanan kesehatan, ia hanya peduli dengan pengurangan-pengurangan pada belanja *publik* (kendati terdapat bukti-bukti nyata bahwa layanan kesehatan publik lebih efisien dan lebih efektif serta menguntungkan secara ekonomis dibandingkan belanja swasta). Ia mengatakan:

... reformasi yang berani diperlukan untuk memberikan keseimbangan terhadap belanja publik yang terkait usia warga negara, khususnya layanan kesehatan. Pada pensiun, peningkatan dua tahun lebih tinggi usia pensiun dapat menyeimbangkan peningkatan yang diproyeksikan belanja publik sebesar 1 persen dari GDP selama 20 tahun ke depan di negara-negara maju. Di kesehatan, tantangannya lebih besar, dan sejauh ini dinilai terlalu rendah, khususnya di Eropa. Proyeksi-proyeksi staf baru untuk layanan kesehatan memperlihatkan bahwa belanja kesehatan dapat meningkat hingga 3½ persen dari GDP selama 20 tahun ke depan di negara-negara maju. Reformasi diperlukan untuk menangani insentif di sisi pasokan, membatasi tunjangan publik, atau mengurangi permintaan terhadap layanan kesehatan publik. Tapi sekalipun banyak negara berusaha mereformasi secara signifikan sistem pensiun mereka, kesulitan reformasi kesehatan digarisbawahi oleh kurangnya reformasi yang menonjol di negara-negara maju yang ditujukan utamanya untuk mengurangi belanja publik.¹³⁴

Di semua belanja publik lainnya, IMF meminta, sebagai target, pembalikan pertumbuhan belanja publik sebagai proporsi dari GDP, melalui pembekuan selama 10 tahun, dan khususnya mendorong pembekuan terhadap rancangan undang-undang tentang upah:

Di area belanja lainnya, selain membiarkan peningkatan belanja stimulus menjadi kedaluwarsa, sebuah kemungkinan tujuan kebijakan adalah membekukan belanja dalam batas-batas per kapita nyata selama 10 tahun. Ini akan menghemat 3-3½ persen dari GDP. Langkah ini membutuhkan reformasi pengeluaran yang mendalam. Membatasi rancangan undang-undang terbukti di masa lalu menjadi kunci bagi konsolidasi fiskal yang berhasil.

Komisi Eropa semakin terus memaksakan pembatasan-pembatasan yang ada pada defisit publik (3% dari GDP) dan utang publik (60% dari GDP). Konsekuensi darinya sudah jelas terlihat di semua Eropa, dengan pemangkasan pada belanja publik, layanan dan pekerjaan, dan pembekuan dan pemotongan upah pegawai publik.

¹³³ International Monetary Fund 2010 'From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies' April 30, 2010 www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf

¹³⁴ International Monetary Fund 2010 'From Stimulus to Consolidation: Revenue and Expenditure Policies in Advanced and Emerging Economies' April 30, 2010 www.imf.org/external/np/pp/eng/2010/043010a.pdf

Kotak L. Populasi yang menua: tak perlu pemangkasan?

Sebaliknya, beberapa argumen yang digunakan untuk memangkas belanja pada layanan publik mungkin tidak menghadapi ujian. Satu contohnya adalah momok “bom waktu demografi”, yang digunakan untuk mengklaim bahwa belanja sosial lainnya harus dipangkas untuk mendanai peningkatan biaya untuk menopang proporsi yang lebih besar warga negara usia lanjut.

Tapi ini bukanlah argumen baru. Di tahun 1950-an, para penentang negara kesejahteraan di Inggris Raya menyatakan bahwa peningkatan jumlah pensiunan akan mengartikan biaya-biaya yang tak bertanggung di masa depan. Sebenarnya: “di seperempat abad atau lebih setelah perang dunia kedua ... jumlah pensiunan meningkat begitu besar hingga ... mereka mungkin berjumlah sekitar 10% dari keseluruhan peningkatan belanja kesejahteraan sosial saja sejak Perang Dunia Kedua.”¹³⁵ Tapi pertumbuhan ekonomi memungkinkan belanja tersebut terpenuhi dan layanan lainnya tetap tumbuh.

Serupa dengannya, argumen-argumen IMF kini bergantung pada beberapa asumsi: sebuah studi yang diterbitkan oleh IMF sendiri mencatat bahwa “asumsi-asumsi alternatif ... menghasilkan kesimpulan-kesimpulan yang sangat berbeda tentang kebersinambungan fiskal.” Membuat asumsi-asumsi yang realistis tentang tingkat pertumbuhan, pertumbuhan akan cukup untuk mendukung pengeluaran-pengeluaran yang terkait usia dan tetap memungkinkan pertumbuhan pada belanja publik yang tak terakhir usia di 18 dari 19 negara yang diteliti.¹³⁶

Satu bagian dari argumen tentang pensiun adalah bahwa negara tak mampu membayar pensiun di luar dari pajak, demikian pula pensiun seharusnya dibayar di luar dari laba investasi. Tapi pensiun dibayarkan dari pendapatan nasional dengan salah satu cara berikut - melalui laba bila mereka didanai, melalui pajak umum terhadap semua pendapatan bila mereka ‘pay-as-you-go’. Pensiun hanya menjadi lebih ‘terjangkau’ bagi perekonomian nasional bila nilainya dikurangi.

Angka demografis tersebut juga tak lengkap: walau jumlah orang yang bekerja akan harus mendukung peningkatan jumlah orang pensiunan yang bergantung, mereka akan mendukung proporsi yang lebih rendah anak-anak yang tak mandiri, dan karenanya keseluruhan rasio mereka yang bergantung terhadap orang yang bekerja di Amerika Serikat, misalnya, akan tetap di bawah level di tahun 1960-an.¹³⁷

Di sisi lainnya, tekanan ini telah ditentang, khususnya - sebagaimana keluhan IMF - pada layanan kesehatan. Perlawanan yang paling mencolok adalah kampanye melawan komersialisasi terhadap layanan kesehatan publik di empat negara Eropa tengah - Republik Ceko, Hungaria, Polandia dan Slovakia - sejak sekitar tahun 2006. Di masing-masing negara itu terdapat proposal untuk mengulirkan beberapa kombinasi *fee* pasien, komersialisasi atau privatisasi terhadap rumah sakit dan klinik, dan peralihan dari dana asuransi negara ke dana asuransi swasta. Di masing-masing negara tersebut terdapat resistensi publik yang keras yang berhasil menghentikan atau membalik atau membatasi rencana ini.

Slovakia adalah negara pertama yang mengulirkan reformasi, tapi kini mengabaikannya. Tahun 2003, *fee* pengguna digulirkan; dua tahun kemudian, dana asuransi kesehatan dan rumah sakit diubah menjadi entitas komersil, dibantu oleh negara yang membayar utangnya sebesar €1,1 milyar Euro.¹³⁸ Tapi setelah oposisi publik di mana-mana, pemerintahan yang baru terpilih di tahun 2006 menghapuskan *fee* pengguna. Sejak itu, kebijakan kesehatan Slovak terus bergerak melawan gaya reformasi neo-liberal, dengan memaksakan bahwa penanggung (perusahaan asuransi) kesehatan haruslah nirlaba dan secara eksplisit menolak privatisasi.¹³⁹

¹³⁵ Ken Judge 1980 ‘Is there a ‘crisis’ in the welfare state?’ Assistant Director, Personal Social Services Research Unit, University of Kent at Canterbury. <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=0144-333x&volume=1&issue=2&articleid=1660997&show=pdf&PHPSESSID=nrprd2f6qeiusimt1tp71pjto> . For Conservative government anxieties see <http://www.nationalarchives.gov.uk/cabinetpapers/alevelstudies/1951-conservative-management.htm>

¹³⁶ <http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf>

¹³⁷ Laura B. Shrestha 2006 *Age Dependency Ratios and Social Security Solvency*. Congressional Research Service October 2006 <http://aging.senate.gov/crs/ss4.pdf>

¹³⁸ ‘Slovak health reform sets V4 rolling’ Peter Pažitný. *Gesundheit ! The Stockholm Network’s Newsletter on Health and Welfare* Volume 1: Issue 4, January 2009

¹³⁹ ‘Think-Tank INEKO Criticises Slovakian Healthcare Progress’ *Global Insight* July 23, 2008

Sistem kesehatan Ceko “sangat efisien”. Hanya 6,8% dari total *gross domestic product* negara ini dibelanjakan pada layanan kesehatan di tahun 2006, salah satu tingkat terendah di negara-negara OECD. Kesehatan populasi negara ini meningkat dengan cepat di 20 tahun terakhir: harapan hidup naik hingga 5,4 tahun untuk pria dan 4,6 tahun untuk perempuan, dibandingkan peningkatan rata-rata 4,4 dan 3,2 masing-masingnya di negara-negara yang lebih kaya. Tingkat kematian bayi adalah 3,14 kematian per 1000 bayi lahir hidup - jauh di bawah rata-rata Uni Eropa dan di antara yang terendah di seluruh dunia.¹⁴⁰ Sekalipun demikian, pemerintahan berikutnya menggulirkan *fee* pasien pada Januari 2008, dan mengusulkan kebijakan-kebijakan yang akan memprivatisasi sistem asuransi kesehatan, dan mengubah rumah-rumah sakit untuk praktik mahasiswa kedokteran menjadi perusahaan - perusahaan komersil. Ada oposisi publik yang sangat kuat, dipimpin oleh gerakan masyarakat sipil, *Coalition for Health*, yang mencakup pemogokan umum pada Juni 2008 dan melibatkan hampir 1 juta pekerja, serta tuntutan dari asosiasi-asosiasi pasien dan lainnya untuk penghapusan *fee* dan nasionalisasi asuransi menjadi dana negara. Pengajuan kasus ini ke pengadilan untuk mencoba membuat *fee* ini ditetapkan sebagai tidak konstitusional gagal, tapi pemerintah pusat kalah di semua pemilihan regional pada Oktober 2008, dengan rekor pemilih sebesar 40%. Pemerintahan-pemerintahan regional yang baru kemudian memutuskan untuk tak mengenakan *fee* kepada pasien di fasilitas-fasilitas layanan kesehatan dan farmasi regional; pemerintah pusat meminta pengadilan menetapkan bahwa hal ini tidak konstitusional. Pemilihan umum dengan hasil yang tak meyakinkan di bulan Mei 2010 menghasilkan keberlanjutan koalisi tengah-kanan.

Tahun 2006 pemerintah Hungaria mengusulkan reformasi layanan kesehatan yang mencakup penutupan terhadap rumah sakit, pengenaan *fee*, dan privatisasi dana kesehatan dengan menciptakan dana asuransi regional yang separuhnya swasta. Parlemen mensyahkan undang-undang untuk menggulirkan *fee* pasien, dan *fee* untuk layanan publik lainnya, termasuk pendidikan universitas. Beberapa kampanye mendapatkan tanda tangan yang memadai untuk memaksa dua referendum di tahun 2008. Yang pertama menghasilkan mayoritas besar menentang *fee* tersebut; pemerintah membatalkan rencana memprivatisasi perusahaan-perusahaan asuransi tanpa menunggu kekalahan referendum yang pasti. Tahun 2009, Hospinvest, sebuah perusahaan swasta di mana *European Bank for Reconstruction and Development* (EBRD) memiliki 30% sahamnya, dan yang telah mendapatkan kontrak untuk menjalankan sembilan rumah sakit dan klinik negara, mengajukan diri ke pengadilan untuk dinyatakan bankrut.¹⁴¹

Di Polandia, proposal untuk mengkomersilkan dan memprivatisasi rumah-rumah sakit digulirkan oleh pemerintah di awal tahun 2008. Rencana-rencana ini juga mencakup daftar prosedur medis yang akan dibayar negara, dan prosedur yang tak akan dibayar pemerintah. Mereka mendapati resistensi kuat dari publik, dengan dokter, serikat pekerja dan lainnya bergabung menolak rencana tersebut karena sama dengan privatisasi. Sektor layanan kesehatan swasta di Polandia dianggap sebagai sebuah oligopoli dengan reputasi yang buruk: “... para klien pusat-pusat kesehatan atau rumah sakit swasta sering mengeluhkan mutu layananan”. Presiden Polandia juga keberatan dengan proposal tersebut, dan di akhir tahun 2008 ia memveto legislasi tersebut dan meminta referendum, mengatakan bahwa ia “tak akan mengizinkan privatisasi terhadap sistem kesehatan ... kesehatan dan kehidupan manusia bukanlah komoditas.”¹⁴²

Hasil dari semua ini dan perlawanan lainnya akan tetap sama.

- Belanja publik global akan tumbuh dikarenakan pertumbuhan dan perkembangan ekonomi di negara-negara berpenghasilan menengah dan rendah. Tingkat pertumbuhan tahunan untuk

¹⁴⁰ Petra Antonova et al 2010 ‘Czech health two decades on from the Velvet Revolution’, *The Lancet* 16 January 2010 Pg. 179 Vol. 375 No. 9710

¹⁴¹ ‘Private hospital operator Hospinvest files for bankruptcy protection’, *MTI Econews* April 6, 2009

¹⁴² President vetoes three key health bills PAP News Wire, November 26, 2008; Presidential Veto To Healthcare Reform A Blow To Government’s Image; Terrified PSL Polish News Bulletin, December 4, 2008

negara-negara berkembang di masa depan terdekat diharapkan sekitar 6% secara rata-rata, jauh lebih cepat dibandingkan negara-negara berpenghasilan tinggi. Selain itu, proses ini akan menghasilkan - mengikuti hukum Wagner - belanja publik yang juga menyebabkan persentase GDP yang lebih tinggi, misalnya melalui investasi berskala besar pada infrastruktur, dan karenanya ini akan mendorong lebih lanjut angka global tersebut.

- Kebutuhan untuk menangani perubahan iklim sendiri akan memberikan tambahan sekitar 1,5% dari GDP pada tingkat belanja publik, secara global. Angka ini akan bertahan selama berpuluh-puluh tahun.
- Peningkatan kebutuhan populasi warga usia lanjut di utara akan pensiun dan layanan kesehatan diperkirakan oleh IMF sebagai sebuah tambahan 4,5% dari GDP. Angka ini akan menurun lagi ketika populasi tersebut berubah sekali lagi, tapi perkembangan demografis mungkin mengganti faktor ini dengan permintaan lain.
- Krisis ekonomi jauh dari berakhir, bahkan pemerintah negara-negara utara yang ingin memangkas defisit dan belanja publik akan mendapati - sebagaimana Angela Merkel, Kanselor Jerman setelah terpilih kembali di tahun 2009 - bahwa realitas ekonomi membutuhkan defisit anggaran untuk tetap dipertahankan guna menghindari pengangguran berskala besar.

Kombinasi faktor-faktor ini menyuratkan bahwa pemangkasan-pemangkasan di mana pun yang mendekati targetnya IMF adalah sangat tidak realistis. Tapi hal ini tetap akan membutuhkan kegiatan politik besar di banyak negara untuk memaksa bahwa belanja publik seharusnya ditentukan oleh keputusan-keputusan demokratis berdasarkan yang terbaik secara ekonomi dan sosial serta lingkungan.

12. Daftar Pustaka

- Akitoby B., Clements B., Gupta S. *, Inchauste G. 2006 'Public spending, voracity, and Wagner's law in developing countries' *European Journal of Political Economy* 22 (2006) 908–924
<http://dx.doi.org/10.1016/j.ejpoleco.2005.12.001>
- Aschauer D. 1989 'Is Public Expenditure Productive?' *Journal of Monetary Economics* 23 (1989) 177–200.
- Azémard C. and Delios A. 2008 'Tax competition and FDI: The special case of developing countries' *Journal of the Japanese and International Economies* Volume 22, Issue 1, March 2008, Pages 85–108.
- Bahl R. 2009 *Fixing the Property and Land Tax Regime in Developing Countries* IFC
[http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/FIAS_Conference_RaisingTaxesThroughRegulation_PaperBahl/\\$FILE/FixingPropertyandLandTaxRegime_Bahl.pdf](http://www.ifc.org/ifcext/fias.nsf/AttachmentsByTitle/FIAS_Conference_RaisingTaxesThroughRegulation_PaperBahl/$FILE/FixingPropertyandLandTaxRegime_Bahl.pdf)
- Barnard A. 2010 *The effects of taxes and benefits on household income, 2008/09* UK National Statistics.
<http://www.statistics.gov.uk/CCI/article.asp?ID=2440>,
<http://www.statistics.gov.uk/StatBase/Product.asp?vlnk=10336>
- Bartelsman, E. J., Beetsma, R. (2003) 'Why Pay More? Corporate Tax Avoidance through Transfer Pricing in OECD Countries' *Journal of Public Economics* 87: 2225–2252.
- Baunsgaard, T. & Keen, M., 2010. 'Tax revenue and (or?) trade liberalization. *Journal of Public Economics*, 94(9–10), 563–577. Available at: <http://www.sciencedirect.com/science/article/B6V76-4XSVR5B-1/2/548487cb59f8d119ece33adf7c10f279>
- Bearse P., Glommb G., and Janeba E. 2000 'Why poor countries rely mostly on redistribution in-kind' *Journal of Public Economics* 75 (2000) 463–481.
- Beitler D. 2010 *Raising Revenue 2010* <http://robinhoodtax.org.uk/files/Raising-Revenue-web.pdf>
- Beraldo S., Montolio D. and Turati G. 2009 'Healthy, educated and wealthy: A primer on the impact of public and private welfare expenditures on economic growth' *The Journal of Socio-Economics* 38 (2009) 946–956.
- Bettendorf L., van der Horst A., De Mooij R. 2009 'Corporate Tax Policy and Unemployment in Europe: An Applied General Equilibrium Analysis' in: *The World Economy* Volume 32, Issue 9, DOI: 10.1111/j.1467–9701.2009.01211.x
- Boix C. 2001 'Democracy, development, and the public sector' *American Journal of Political Science*, 2001
http://pics3441.upmf-grenoble.fr/articles/demo/democracy_development_and_the_public_sector.pdf
- Bose, N., Emranul Haque M., and Osborn D. 2007 'Public expenditure and economic growth: a disaggregated analysis for developing countries' in: *The Manchester School* Vol 75 No. 5 September 2007
http://personalpages.manchester.ac.uk/staff/emranul.haque/manc_1028.pdf
- Brammer S. and Walker H. 2007 *Sustainable procurement practice in the public sector: An international comparative study* University of Bath School of Management Working Paper Series 2007.16.
<http://www.bath.ac.uk/management/research/papers.htm>
- Bucci A., Florio M., La Torre D. 2009 *Transitional Dynamics in a Growth Model with Government Spending, Technological Progress and Population Change*
http://www.york.ac.uk/depts/econ/documents/seminarpapers/latorre_paper.pdf
- Calderón C. and Servén L. 2008 *Infrastructure and economic development in Sub-Saharan Africa*
<http://www.csae.ox.ac.uk/conferences/2008-EdiA/papers/141-Serv%C3%A9n.pdf>
- Calderon, C. and Servén, L. 2004 'The effects of infrastructure development on growth and income distribution policy', Research working paper ; no. WPS 3400 <http://go.worldbank.org/7N83117PW0>

- Cameron D. 1982 'On the Limits of the Public Economy' *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 459, Government and Economic Performance (Jan., 1982), pp. 46–62
<http://www.jstor.org/pss/1043673>
- Castellani R. and Zanfei A. 2008 'Location choices of multinational firms in Europe: The role of EU cohesion policy' *Journal of International Economics* Volume 74, Issue 2, March 2008, Pages 328–340
doi:10.1016/j.jinteco.2007.08.006.
- CEEP 2010 *Public Services in the European Union & in the 27 Member States*. CEEP May 2010
http://www.ceep.eu/index.php?option=com_content&view=article&id=44&Itemid=58
- Chernyavsky 2004 *Review of the Municipal Finance Development in Russia in 1992 – 2002*. Institute for Urban Economics http://www.urbaneconomics.ru/eng/publications.php?folder_id=19&mat_id=11.
- Clements B., Faircloth C and Verhoeven M. 2007 *Public Expenditure in Latin America: Trends and Key Policy Issues* IMF Working Paper WP/07/21 February 2007.
- Cusack Thomas R. and Fuchs Susanne June. 2002 'Ideology, Institutions, and Public Spending' Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Discussion paper P 02 – 903 <http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2002/p02-903.pdf>
- Darby J. and Melitz J. 2008 'Social Spending And Automatic Stabilisers' in *The OECD CPPR Discussion Paper No.18* May 2008 http://www.gla.ac.uk/media/media_78199_en.pdf
- Devereux M. and Griffith R. 2002 'The impact of corporate taxation on the location of capital: A review' *Swedish Economic Policy Review*, 2002.
- Devereux M., Lockwood B. and Redoano M. 2008 'Do countries compete over corporate tax rates?' *Journal of Public Economics* Volume 92, Issues 5–6, June 2008, Pages 1210–1235 doi:10.1016/j.jpubeco.2007.09.005
- DIE Briefing Paper 12/2009 *Should We Engage in Development Cooperation with Countries that have a Notoriously Low Tax Ratio?* [http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7YKJQ6/\\$FILE/BP%2012.2009.pdf](http://www.die-gdi.de/CMS-Homepage/openwebcms3.nsf/%28ynDK_contentByKey%29/ANES-7YKJQ6/$FILE/BP%2012.2009.pdf)
- EIRO 2008 *ILO Convention on Labour Clauses applied to municipal authorities*. EIRO online NO0802049I 28 March 2008 <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2008/02/articles/no0802049i.htm>
- EIRO 2010 *Working time developments – 2009*
<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/studies/tn1004039s/tn1004039s.htm>
- Estache A., Perelman S., and Trujillo L. 2005 *Infrastructure performance and reform in developing and transition economies: evidence from a survey of productivity measures* World Bank Policy Research Working Paper 3514, February 2005.
http://wdsbeta.worldbank.org/external/default/WDSContentServer/IW3P/IB/2005/03/06/000090341_20050306101429/Rendered/PDF/wps3514.pdf
- European Commission 2009 *Mobilising private and public investment for recovery and long term structural change: developing Public Private Partnerships* COM(2009) 615 final Brussels, 19.11.2009
http://ec.europa.eu/growthandjobs/pdf/european-economic-recovery-plan/ppp_en.pdf
- European Commission 2010 *Europe 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* COM(2010) 2020 Brussels, 3.3.2010. p.12
<http://ec.europa.eu/eu2020/pdf/COMPLET%20EN%20BARROSO%20%20%20007%20-%20Europe%202020%20-%20EN%20version.pdf>
- European Commission 2010 *Statistical Annex of European Economy Spring 2010*
http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2010/pdf/statistical_annex_spring2010_en.pdf

Evans S. and Lewis R. 1988. 'Labour Clauses: From Voluntarism to Regulation' *Industrial Law Journal* 17(1): 209. 1988.

Field A. 2007 'The origins of US total factor productivity growth in the golden age' *Cliometrica* (2007) 1:63–90 DOI 10.1007/s11698-007-0006-4.

Florio M. & S Colautti 2005 'A logistic growth theory of public expenditures: A study of five countries over 100 years' *Public Choice* (2005) 122: 355–393
<http://www.springerlink.com/content/lg476mx41h21021n/fulltext.pdf>

Furuoka, F. 2008. 'Wagner's Law in Malaysia: A New Empirical Evidence' *The IUP Journal of Applied Economics*, IUP Publications, vol. 0(4), pages 33–43

G. Baiocchi 2003 *Radicals in power: the Workers' Party (PT) and experiments in urban democracy in Brazil*.

Gintis H. and Bowles S. 1982 'The Welfare State and Long-Term Economic Growth: Marxian, Neoclassical, and Keynesian Approaches' *The American Economic Review*, Vol. 72, No. 2, Papers and Proceedings of the Ninety-Fourth Annual Meeting of the American Economic Association (May, 1982), pp. 341–345 Published by: American Economic Association Stable URL: <http://www.jstor.org/stable/1802355>

Gordon R. and Li W. 2009 'Tax structures in developing countries: Many puzzles and a possible explanation' *Journal of Public Economics* Volume 93, Issues 7–8, August 2009, Pages 855–866
doi:10.1016/j.jpubeco.2009.04.001 .

Government of India 2010 *Mahatma Gandhi National Rural Employment Guarantee Act* website
<http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx>

Gregoriou A. and Ghosh S. 2009 'The impact of government expenditure on growth: empirical evidence from a heterogeneous panel' *Bulletin of Economic Research* 61:1, 2009, 0307–3378 DOI: 10.1111/j.1467-8586.2008.00297.x.

Hagemeyer K. 2009 'Can Low-Income Countries Afford Basic Social Security?' in: *Building decent societies: Rethinking the role of social security in development* Edited by Peter Townsend ILO 2009
http://www.ilo.org/global/What_we_do/Publications/ILOBookstore/Orderonline/Books/lang--en/WCMS_104725/index.htm

Hailu D. 2009 *What Explains the Decline in Brazil's Inequality?* UNDP-IPCIG One-pager No. 89 July 2009
<http://www.ipc-undp.org/pub/IPCOnePager89.pdf>

Hall D. 2007 *Public sector finance for investment in infrastructure – some recent developments*. PSIRU April 2007 <http://www.psiru.org/reports/2007-04-U-pubinv.doc>

Hall D. 2008 *Alternatives to PPPs: positive action for in-house services*. PSIRU October 2008
<http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-altern.doc>

Hall D. 2008 *Economic crisis and public services* PSIRU December 2008 <http://www.psiru.org/reports/2008-12-crisis-1.doc>

Hall D. 2008 *More public rescues for more private finance failures* March 2010
<http://www.psiru.org/reports/2010-03-PPPs.doc>

Hall D. 2008 *Protecting workers in PPPs* PSIRU October 2008 <http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-workers.doc>

Hall D. 2008 *Public-private Partnerships PPPs in the EU – a critical appraisal* PSIRU November 2008
<http://www.psiru.org/reports/2008-11-PPPs-crit.doc>

- Hall D. 2009 *Infrastructure, the crisis, and pension funds* PSIRU December 2009
<http://www.psiru.org/reports/2009-12-infra.doc>
- Hall D. 2010 *More public rescues for more private finance failures* PSIRU March 2010
<http://www.psiru.org/reports/2010-03-PPPs.doc>
- Hamilton G. 2009 'Impact of the Global Financial Crisis –What Does It Mean for PPPs in the Short to Medium Term?' Presentation to KDI/ADB/ADB/DBI/WBI conference May 2009 Seoul, Korea
<http://pima.kdi.re.kr/eng/new/event/090619/9-4.pdf>
- Hansson A. and Olofsdotter K. 2008 *Foreign Direct Investment in Europe: Tax Competition and Agglomeration Economies* <http://www.etsg.org/ETSG2008/Papers/Olofsdotter.pdf>
- Helm D. 2006 *Ownership, Utility Regulation And Financial Structures: An Emerging Model*
http://www.dieterhelm.co.uk/publications/OwnershipUtilityReg_FinancialStructures.pdf
- Hudson M. 2010 'Latvia Renewed' http://www.rtf.lv/documents/Latvia_Renewed_2010.pdf
- ILO 1949 *Labour Clauses (Public Contracts) Convention, 1949 (No. 94)*. International Labour Organization (ILO) <http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convde.pl?C094>
- ILO 2008 'Labour clauses in public contracts: Integrating the social dimension into procurement policies and practices' International Labour Conference 97th Session, 2008. www.ilo.org/publns
- IMF 2004 *Public Investment and Fiscal Policy* March 12, 2004
<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/PIFP.pdf>
- IMF 2004 *Public-private Partnerships* March 12, 2004
<http://www.imf.org/external/np/fad/2004/pifp/eng/031204.htm>
- IMF 2009 *Bolstering the IMF's Lending Capacity* July 08, 2009
<http://www.imf.org/external/np/exr/faq/contribution.htm>
- IMF 2009 'Debt Bias and Other Distortions: Crisis-Related Issues in Tax Policy' Prepared by the Fiscal Affairs Department Approved by Carlo Cottarelli June 12, 2009
<http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2009/061209.pdf>
- IMF 2009 *Fiscal Implications of the Global Economic and Financial Crisis* June 9, 2009 SPN/09/13, Tables 3.1, 3.4 <http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0913.pdf>
- IMF 2009 *Global Financial Stability Report* GFSR Market Update July 08, 2009
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/fimu/eng/2009/02/index.htm>
- IMF 2009 *The Effects of the Financial Crisis on Public-private Partnerships* IMF Working Paper WP/ 09/144 July 2009.
- IMF 2009 *The State of Public Finances: a Cross-country Fiscal Monitor* SPN/09/21 July 30 2009 Tables 1,2
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2009/spn0921.pdf>
- IMF 2010 *Financing the Response to Climate Change* SPN 10/06 March 25, 2010
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/spn/2010/spn1006.pdf>
- IMF 2010 *From stimulus to consolidation : revenue and expenditure policies in advanced and emerging economies* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/dp/2010/dp1003.pdf>
- IMF 2010 *Regional Economic Outlook April 2010 Sub-Saharan Africa Back to High Growth*.
<http://www.imf.org/external/pubs/ft/reo/2010/AFR/eng/sreo0410ch2.pdf>

IMF 2010 *WEO 2010: Rebalancing growth* <http://www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/01/index.htm>

India Budget speech. Transcript as published in *Financial Times* July 6 2009
http://www.ft.com/cms/s/0/373895ba-6a32-11de-ad04-00144feabdc0.dwp_uuid=a6dfcf08-9c79-11da-8762-0000779e2340.html

Jiranyakul et al 2007 'The relationship between government expenditures and economic growth' *Thailand Journal of Economics and Economic Education Research* <http://www.allbusiness.com/economy-economic-indicators/economic-conditions-growth/13478548-1.html>

Jonakin J. and Stephens M. 1999 'The impact of adjustment and stabilization policies on infrastructure spending in Central America' *The North American Journal of Economics and Finance*, Volume 10, Issue 1, 1999
<http://www.sciencedirect.com/science/article/B6W5T-3YWX9V1-C/2/fd1713e155e84b206e63edfdcab2b1e9>

Judge K. 1980 *Is there a 'crisis' in the welfare state?* <http://www.emeraldinsight.com/journals.htm?issn=0144-333x&volume=1&issue=2&articleid=1660997&show=pdf&PHPSESSID=nrprd2f6qeiusimt1tp71pit0>

Kasekende L. 2009 'Public Policy and Economic Development in Africa'. 65th Congress of the International Institute of Public Finance August 13, 2009, Cape Town, South Africa
www.iipf.org/speeches/Kasekende_2009.pdf

Khanna P. 2010 *How secure is the National Rural Employment Guarantee as a safety net?* http://www.global-labour-university.org/fileadmin/GLU_conference_2010/papers/52_How_Secure_is_National_Rural_Employment_Guarantee_as_a_Safety_Net.pdf

Khemani S. 2010 *Political Economy of Infrastructure Spending in India*. World Bank Policy Research Working Paper 5423 September 2010c.

Kidd, S., 2009 'Equal pensions, equal rights: achieving universal pension coverage for older women and men in developing countries' *Gender & Development*, 17(3), 377.
<http://www.informaworld.com/10.1080/13552070903298337>

Knyazeva A., Knyazeva D., Stiglitz J. 2006 *Ownership change, institutional development and performance* http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=846364

Lamartina S. and Zaghini A. 2008 *Increasing Public Expenditures: Wagner's Law in OECD Countries* Center for Financial Studies No. 2008/13 https://www.ifk-cfs.de/fileadmin/downloads/publications/wp/08_13.pdf

Laughlin and Martin 2006 *Options for Reforming Local Government Funding to Increase Local Streams of Funding: International Comparisons*. Cardiff University.
<http://www.clrgf.cf.ac.uk/publications/reports/Options%20for%20Reforming%20Local%20Government%20Funding%20International%20Comparisons%20Final%20report.pdf>

Levy, F. and Temin, P. 2007 *Inequality and Institutions in 20th Century America*. MIT Department of Economics Working Paper No. 07-17 <http://web.mit.edu/ipc/publications/pdf/07-002.pdf>

Lora, E. 2007 *Public Investment in Infrastructure in Latin America: Is Debt the Culprit?* (January 1, 2007). Inter-American Development Bank Working Paper No. 595 Available at SSRN:
<http://ssrn.com/abstract=964332>

Martin S. and Parker D. '1997' in: *The Impact of Privatisation Ownership and Corporate Performance in the UK*, Routledge, London (1997).

Martin Wolf 2009 'Why it is still too early to start withdrawing stimulus', *Financial Times*, 09 Sept 2009
<http://www.ft.com/cms/s/0/cf6ae1e4-9ca5-11de-ab58-00144feabdc0.html>

- Marx K. 1857 *Grundrisse Part 10 Circulation costs*
<http://www.marxists.org/archive/marx/works/1857/grundrisse/ch10.htm>
- McCrudden C. 2004 'Using public procurement to achieve social outcomes' *Natural Resources Forum* 28(4), 257–67.
- McKinley T. 2009 *Why has tax revenue stagnated in low income countries?*
<http://www.soas.ac.uk/cdpr/publications/dv/file55026.pdf>
- McKinley T. and Kyrili K. 2009 'Is Stagnation of Domestic Revenue in Low-Income Countries Inevitable?' SOAS Discussion Paper 27/09.
- Mosha A. 2002 *Local Democracy and Decentralization in Botswana: UNHABITAT Report*.
- Nayyar D. 2006 'Globalisation, history and development: a tale of two centuries' *Cambridge Journal of Economics* 2006, 30. pp155–6 <http://economia.unipv.it/biblio/nayyar.pdf>
- Nketiah-Amponsah E 2009 'Public spending and economic growth: evidence from Ghana (1970–2004)' *Development Southern Africa*, Volume 26, Issue 3 September 2009, pages 477 – 497
- Nyasulu E. and Cloete C. 2007 'Lack of affordable housing finance in Malawi's major urban areas' *Property Management* Vol. 25 No. 1, 2007 pp. 54–67.
- OECD 2008 'Employment in government in the perspective of the production costs of goods and services in the public domain' OECD gov/pgc/pem(2008)1 28-Jan-2008.
- OECD 2010 *African Economic Outlook* <http://www.africaneconomicoutlook.org/en/data-statistics/>
- OECD *Health data 2009*
http://www.oecd.org/document/30/0,3343,en_2649_34631_12968734_1_1_1_1.00.html
- Offer A. 2001 'Why has the public sector grown so large in market societies?' Inaugural Lecture delivered before the University of Oxford <http://www.nuff.ox.ac.uk/Economics/History/Paper44/oup44.pdf>
- Osberg L., Smeeding T. and Schwabish J. May 2003 *Income Distribution and Public Social Expenditure: Theories, Effects and Evidence*.
- Oxford Economics 2008 *The Public Services Industry in the UK* June 2008
<http://www.berr.gov.uk/files/file46938.pdf>
- Parnell S. Pieterse E., and Swilling M. 2002 *Democratising local government: the South African experiment*. University of Cape Town.
- Pearson M. 2009 'Disparities in health expenditure across OECD countries: Why does the United States spend so much more than other countries?' Written Statement to Senate Special Committee on Aging: 30th September 2009 http://www.oecdwash.org/PDFILES/Pearson_Testimony_30Sept2009.pdf
- Pennybacker S. 1995 *A Vision for London, 1889–1914: Labour, Everyday Life and the LCC Experiment*.
- Popov V. 2009 'Lessons from the Transition Economies: Putting the Success Stories of the Postcommunist World into a Broader Perspective' UNU Research Paper No. 2009/15 March 2009.
- Sen, Amartya 1999 *Development as Freedom* OUP.
- Shrestha L. 2006 *Age Dependency Ratios and Social Security Solvency*. Congressional Research Service October 2006 <http://aging.senate.gov/crs/ss4.pdf>
- Siemens. 2007 *Public infrastructures and private funding*. <http://www.siemens.de/finance>

Slemrod 2007 'Cheating ourselves: The economics of tax evasion' *The Journal of Economic Perspectives*, 2007
<http://www.jstor.org/stable/30033700>

Smeeding T. 2009 AIM-AP project 2006–2009 <http://www.iser.essex.ac.uk/research/euromod/research-and-policy-analysis-using-euromod/aim-ap>

Sterlacchini, A. 2010 'Energy R&D in private and state-owned utilities: an analysis of the major world electric companies'. February 2010 MPRA Paper No. 20972 <http://mpra.ub.uni-muenchen.de/20972/>

Tanzi V and Schuknecht 2000 *Public Spending in the 20th Century* CUP Chapter 1
<http://assets.cambridge.org/97805216/62918/sample/9780521662918wsn01.pdf>

Taskforce on International Financial Transactions for Development 2010 *Globalizing solidarity: The Case for Financial Levies*.

Uemura T. 2010 'Understanding International Solidarity Levy: its potential, issues and future' Presentation at Campaign Launching Workshop on the International Solidarity Levy Public Services International
http://www.world-psi.org/Content/ContentGroups/English7/Regions/Asia_Pacific/News_and_articles2/Launch_of_Campaign_on_International_Solidarity_Levy.htm

UK Committee on Climate Change, 2009. *Meeting Carbon Budgets – the need for a step change*. Progress report to Parliament. pp.136–137 <http://www.theccc.org.uk/reports/progress-reports>

UK Govt HM Treasury 2008 'PFI projects list' http://www.hm-treasury.gov.uk/documents/public_private_partnerships/ppp_pfi_stats.cfm

UK House of Commons Transport Committee 2008 *The London Underground and the Public–Private Partnership Agreements Second Report of Session 2007–08* HC 45 16 January 2008.

UK House of Commons Transport Committee 2010 *The performance of the Department for Transport Fourth Report of Session 2009–10* HC 76 March 2010 p.22
<http://www.publications.parliament.uk/pa/cm200910/cmselect/cmtran/76/76.pdf>

UNDP 2010 *Policy Brief: Gender Equality and Employment Guarantee Policies*
<http://content.undp.org/go/cms-service/download/publication/?version=live&id=2713828>

UNECE 2004. 'Summary report of UNECE Conference on Social Housing'.
http://www.unece.org/hlm/prgm/hmm/social%20housing/UNECE_Report_FIN.pdf

Verma S., Arora R. 2010. 'Does the Indian Economy Support Wagner's Law? An Econometric Analysis' *Eurasian Journal of Business and Economics* 2010, 3 (5), 77–91.

Wheeler & Mody 1992 'International investment location decisions: The case of US firms' *Journal of International Economics*, 33, 57–76.

Wilkinson R. and Pickett K. 2009 *The Spirit Level: Why Equality is Better for Everyone*
<http://www.equalitytrust.org.uk/resource/the-spirit-level?gclid=CITX9861xaQCFVD-2AodUgvPDA>

World Bank 2004 *Global Monitoring Report 2004*
<http://siteresources.worldbank.org/GLOBALMONITORINGEXT/Resources/0821358596.pdf>

World Bank 2010 *Development and Climate Change World Development Report 2010*
<http://www.worldbank.org/wdr>

World Bank 2010 *Global Economic Prospects 2010* p.5–6
<http://siteresources.worldbank.org/INTGEP2010/Resources/FullReport-GEPSummer2010.pdf>

World Bank/AFD 2010 *Africa's*
http://www.infrastructureafrica.org/aicd/system/files/AIATT_Consolidated_smaller.pdf

Infrastructure