



*Budi Luhur Economics Journal*

- TINJAUAN ATAS KEJAHATAN PERPAJAKAN DALAM PAJAK PERTAMBAHAN NILAI  
M.Nur Farid Thoha
- CELAH KEJAHATAN DALAM BISNIS BERBASIS INTERNET  
Arief Wibowo
- LAYANAN PRIMA KUNCI SUKSES INDUSTRI JASA ( PENELITIAN PADA SUATU AKADEMI DI JAKARTA TAHUN 2004)  
Mia Laksmiwati SE,MM
- TEORI AKUNTANSI DAN PENGARUH PERKEMBANGAN LINGKUNGAN TERHADAP AKUNTANSI SUATU TINJAUAN LITERATUR  
Sugeng Riyadi
- COUNTRY REPORT - INDONESIA CURRENT SITUATION, SMALL and MEDIUM ENTERPRISES AND WOMEN'S ROLE IN THE ECONOMIC ACTIVITY  
S.P.Sunardiwaningsih
- TINJAUAN TENTANG DISTORSI DAN IMPLIKASINYA DALAM KEBIJAKSANAAN PERDAGANGAN  
Budi Triyono dan Iwan Nugroho



Fakultas Ekonomi  
Universitas Budi Luhur

# **DISTORSI DAN IMPLIKASINYA DALAM KEBIJAKAN PERDAGANGAN<sup>1</sup>**

**Iwan Nugroho dan Budi Triyono<sup>2</sup>**

## **Abstrak**

Distorsi senantiasa dihadapi setiap negara sesuai dengan spesifik keadaan sosial dan ekonominya. Kebijakan perdagangan untuk memecahkan distorsi ditujukan untuk meningkatkan produksi domestik dan sekaligus mendorong kompetisi dalam pasar global. Hal tersebut dapat dipenuhi kebijakan subsidi. Kebijakan subsidi memungkinkan stimulasi investasi dan *learning process* dalam jangka panjang, memandu tingkat harga sama dengan internasional, serta menghasilkan secara konsisten manfaat sosial *social rate of return* yang lebih besar. Sebaliknya kebijakan pajak dapat juga diberlakukan secara hati-hati dalam jangka pendek, terhadap harga komoditi yang relatif tinggi dibanding *opportunity cost*-nya; dan untuk memperbaiki rasio kapital:*labor*.

## **Abstract**

Distortion is almost encountered in every country in line with its special characteristics in socio-economic and resources endowment. Trade policies for reducing the distortion are aimed to promote domestic output and stimulate competition in global trade as well. The effective policy could be fulfilled by subsidy. Through subsidy instrument, the policy facilitate investment creation and learning process in the long term, lead price following international level, and steadily produce much more social welfare. However, tariff instrument carefully could be implemented in the short term. The tariff is recommended on commodities whose price higher than its opportunity cost and it is aimed to improve capital:labor ratio.

## **Pendahuluan**

Pengalaman memperlihatkan di antara bahwa banyak negara tidak satu pun membebaskan dirinya mengikuti keinginan berdagang tanpa menyetujui adanya kesepakatan. Kesepakatan ini menunjukkan bahwa masing-masing negara memiliki posisi dan visi yang berbeda dalam rangka mengartikulasikan tujuannya masing-masing agar memperoleh manfaat yang optimal dari perdagangan. Dalam kenyataannya, kemudian lahirlah beragam kebijakan mulai dari yang dengan mudah menganalisisnya (melalui konsepsi ekonomi) hingga alasan-alasan lainnya yang memang masuk akal namun terkadang

---

<sup>1</sup> Naskah telah terbit pada Budi Luhur Economics Journal, Jakarta. 2(1, April 2005):65-76. ISSN 1693-9611

<sup>2</sup> Dosen Fakultas Pertanian Universitas Widyagama dan Staf Papiptek LIPI

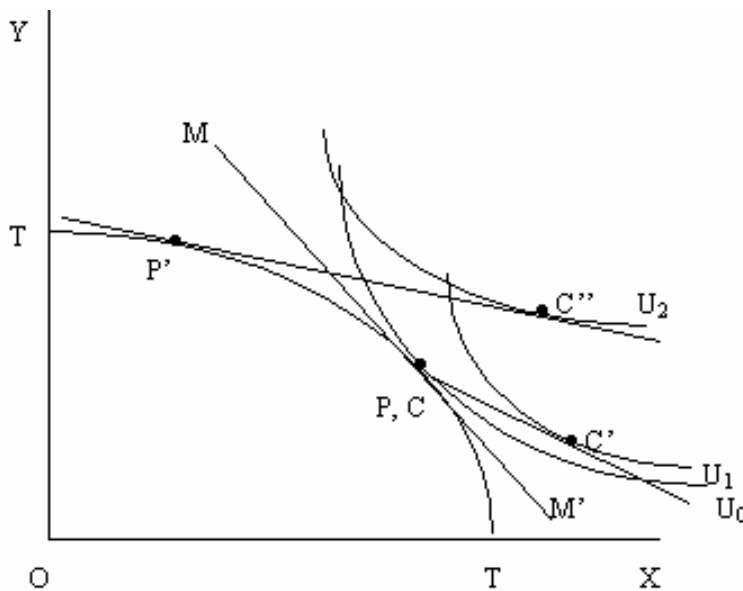
pula menjadi konyol. Disiplin ilmu politik ekonomi umumnya memperlihatkan peran secara signifikan (Mansfield and Busch, 1995).

Kebijakan perdagangan yang lebih sering diterapkan adalah proteksi. Kebijakan ini sebenarnya sudah tidak populer lagi, bahkan dianggap kontroversi, karena sering menerapkan hal-hal yang tak masuk akal di dalamnya, misalnya diskriminasi, *dirty tariffication*, *non tariff barrier*, atau pengaruh lobi dari faktor *nonstate*. Kebijakan proteksi umumnya berdampak tidak kepada upaya menurunkan distorsi, namun yang terjadi adalah justru mengabadikan distorsi. Akibatnya, output berada di bawah optimal, terlalu banyak *social cost* dikorbankan, dan akhirnya kesejahteraan masyarakat tidak beranjak naik.

Tulisan ini mencoba ingin menelaah tentang distorsi, hubungannya dengan proteksi, dan implikasinya dalam kebijakan perdagangan.

### Kerangka Dasar

Sebelum membahas lebih jauh sehubungan distorsi, berikut dikemukakan kerangka dasar yang menjelaskan mekanisme perdagangan dalam hubungannya dengan kesejahteraan. **Gambar 1** menyajikan alternatif kebijakan yang dapat dipilih dengan mempertimbangkan keadaan domestiknya.



**Gambar 1. Hubungan antara kurva transformasi dan kesejahteraan akibat adanya perdagangan (Johnson, 1985)**

Ilustrasi dalam **Gambar 1** dimulai dari titik P dan C yang mewakili tingkat produksi dan konsumsi masyarakat dalam keadaan autarki dan tanpa *opportunity to trade*, tingkat produksi dan konsumsi X relatif lebih banyak dibanding Y. Disini, rasio pertukaran (dan

juga transformasi) barang (antara Y dan X) disajikan melalui slope MM' dan kurva indifferennya adalah  $U_0$ . Dari sini, masyarakat dimungkinkan meningkatkan kesejahteraannya dengan dua skenario. **Pertama**, menggeser kurva indiferen ke  $U_1$ . Disini keadaan ekonomi masih tertutup (autarki), namun masyarakat mampu mengapresiasi tingkat konsumsi lebih tinggi (pada tingkat produksi tetap) karena adanya *opportunity to exchange* dari masyarakat terhadap barang yang dikonsumsi. Ini bisa terjadi misalnya karena fleksibilitas harga. **Kedua**, menggeser kurva indiferen hingga  $U_2$ . Keadaan ini terjadi karena negara membuka *opportunity to trade* dengan negara lain. Pada saat itu tingkat produksi dan konsumsi adalah P' dan C'', dengan rasio pertukaran (atau harga) sama dengan internasional. Pada keadaan ini, produksi telah terspesialisasi diiringi dengan peningkatan relatif harga faktor yang digunakan intensif, yaitu pada Y, dan penurunan relatif harga faktor X yang kurang intensif digunakan.

Dari keadaan yang ideal tersebut, katakan karena ada praktek monopoli, maka menyebabkan adanya distorsi (akan diuraikan lebih lanjut). Magee (1971) merumuskan distorsi seperti berikut:

$$\frac{f'}{f - k_X f'} = t \left[ \frac{g'}{g - k_Y g'} \right] \quad (1)$$

dimana  $f, g$  = suatu fungsi produksi, melibatkan kapital pada output X dan Y

$f', g'$  = turunan fungsi produksi

$k_X$  = penggunaan kapital pada output X

$k_Y$  = penggunaan kapital pada output Y

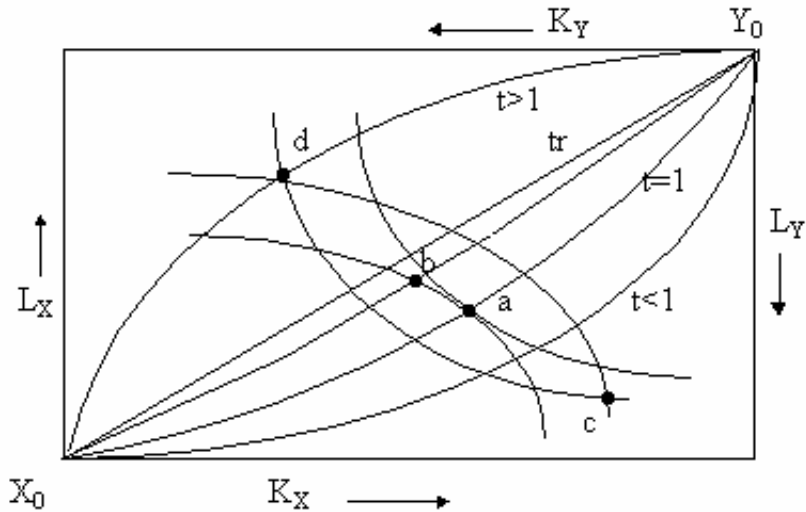
$t$  = parameter distorsi

Persamaan 1 pada dasarnya menghubungkan rasio marginal produk (MP) kapital terhadap *labor* antara dua industri (yang memproduksi X dan Y), serta kaitannya dengan distorsi. Ruas sebelah kiri mewakili slope isokuan X dan ruas sebelah kanan mewakili slope isokuan Y.

**Gambar 2** memperlihatkan bahwa kondisi efisien, tidak ada distorsi atau  $t=1$ , terletak pada titik a dimana slope isokuan X sama dengan isokuan Y. Pada keadaan ini industri X maupun Y mengalokasikan sumberdaya K dan L pada tingkat rasio yang sama, dan lokus efisiensinya terletak di sepanjang kurva  $X_0aY_0$ . Keadaan distorsi muncul pada keadaan  $t \neq 1$ , yaitu pada area di atas kurva  $X_0aY_0$  pada  $t > 1$ , dan di bawah kurva  $X_0aY_0$  pada  $t < 1$ . **Keadaan yang pertama**, katakan di b, slope X lebih tajam dibanding Y. Artinya X menghargai (baca: membayar) kapital lebih mahal dibanding Y. Ciri-ciri distorsi seperti ini terjadi sepanjang  $X_0bY_0$ . Keterangan ini berlaku sebaliknya pada (**keadaan kedua**) titik c dimana  $t < 1$ , slope Y lebih tajam dibanding X, dan giliran Y membayar kapital lebih mahal dibanding X. Ciri-ciri distorsi sejenis ini terjadi sepanjang  $X_0cY_0$ .

Yang menarik diperhatikan adalah pada lokus sepanjang diagonal dimana  $t=r$ . Pada titik ini, atau area di atasnya ( $t > r$ ) adalah area dimana intensitas (fisik) faktor menjadi terbalik (*reversal on physical intensities of factor*). Misalnya d, pada keadaan ini justru Y membayar kapital lebih mahal dibanding X (bandingkan dengan keadaan pertama). Fenomena demikian menunjukkan bahwa apabila distorsi begitu besar maka ada

kecenderungan bergesernya keunggulan kepada komoditi lain yang tidak terhambat oleh distorsi itu. Distorsi sejenis ini akan berada di sepanjang  $X_0dY_0$ .



**Gambar 2. Keadaan efisien dan distorsi dalam Edgeworth box (Magee, 1971)**

Gambar 2 memperlihatkan posisi  $t$  sebagai parameter distorsi yang penting. Nilainya akan dapat menunjukkan dimana lokus keseimbangan (pasar) terjadi dan sekaligus memberitahu hubungannya dengan keadaan efisien (keadaan Pareto). Dari sini kemudian dapat dirumuskan kebijakan perdagangan untuk mengurangnya.

### **Distorsi dan Implikasi Kebijakan**

Distorsi merupakan keadaan dimana terjadi divergensi antara harga dunia dengan harga domestik sebagai akibat praktek monopoli atau oligopoli, atau perbedaan karakteristik faktor produksi dan kelembagaannya. Namun pembahasan umumnya lebih difokuskan ke dalam situasi domestik, yaitu dimana terjadi divergensi antara harga dengan *opportunity cost*nya (OC). Dari sini kemudian disusun skenario solusinya, yaitu untuk menekan atau mengurangi divergensi atau distorsi dengan seperangkat kebijakan tarif, subsidi, atau pajak atau hubungannya dengan proteksi. Dalam kaitan dengan proteksi (antara distorsi dan proteksi selalu tidak terpisahkan meskipun secara konseptual harus dibedakan), ada dua proposisi yang harus dipahami: (1) distorsi adalah tidak logis dipecahkan melalui upaya proteksi, yang tepat adalah intervensi yang nondiskriminatif terhadap perdagangan domestik maupun internasional., (2) bila proteksi diterapkan, kesejahteraan masyarakat justru turun hingga di bawah adanya *free trade* (Johnson, 1985).

Latar belakang atau alasan proteksi, dapat dilihat dari dua cara pandang (*argument*); (1) **argumen ekonomi**, berhubungan dengan upaya menelaahnya yang didasari oleh teori tarif optimum, (2) **argumen non ekonomi**, merupakan cara pandang yang menekankan kepada kenaikan kesejahteraan masyarakat melalui alasan penegakan identitas nasional, misalnya

dengan cara meningkatkan produksi dalam negeri (untuk mencapai swasembada) dan menekan impor. Sebenarnya ada cara pandang lainnya, yaitu melihat adanya diskrepansi antara sektor industri dan pertanian yang kebanyakan ditemui di negara-negara sedang berkembang. Jelasnya argumen tentang proteksi dibagi menjadi empat kelompok yang akan diuraikan berikut:

### **Immobilitas, Fleksibilitas dan Rigiditas**

Konsep yang harus dipahami dan nampaknya saling berkaitan dengan proteksi meliputi Imobilitas Faktor Produksi (IFP), Fleksibilitas Harga Faktor Produksi (FHFP) dan Rigiditas Penurunan Harga Faktor Produksi (RHFP). Pada prinsipnya FHFP dan RHFP adalah yang lebih penting dalam mencegah distorsi. Sekalipun faktor produksi immobil, namun kalau benar terjadi FHFP dan RHF, maka keduanya masing-masing mencerminkan adanya alternatif OC dari faktor produksi dan elastisitas institusional yang mampu mengapresiasi pilihan-pilihan (misal *bargaining* antara penetapan upah individu maupun *collective*)

Implikasi argumen ini, RHFP (dalam IFP dan FHFP konstan) menyebabkan penurunan penggunaan faktor produksi sehingga akan menurunkan secara proporsional outputnya (misal X). Dengan asumsi *constant utility combination* (CUC) antara X dan Y, hal ini berakibat industri atau *firm* mengalihkan ke output yang lain (misal Y) yang menggunakan faktor yang tidak punya RHFP. Dalam fenomena demikian, menurut Deardoff (1985) bisa jadi suatu negara yang tadinya mengekspor berubah menjadi importir dan sebaliknya. Ia menelaah kondisi ini sebagai akibat penetapan pajak yang tinggi terhadap *intermediate good* (implisit perbedaan *endowment factor*) yang akhirnya menurunkan output dan ekspor. Gambaran seperti ini telah pula diuraikan oleh Magee (1971) melalui **Gambar 2**.

Akibat secara keseluruhan keadaan di atas mengakibatkan output nasional menjadi lebih rendah dibanding dalam keadaan *free trade*. Karenanya adalah tidak masuk akal dalam *free trade*, justru melakukan proteksi yang implisit mendukung keadaan di atas. Solusinya adalah dengan subsidi produksi pada sektor yang terdistorsi dan kemudian mendorongnya ke dalam perdagangan internasional.

### **Distorsi dalam Pasar Komoditi**

Distorsi ini muncul dari keadaan adanya monopoli atau oligopoli yang menetapkan harga jauh di atas *marginal costnya* (MC). Dalam keadaan ini nilai MC *private* lebih tinggi dibanding MC sosial, karena (1) adanya ekspansi mengakibatkan *external economic of scale* (EES) terhadap firm lainnya, dan (2) kontraksi industri mengakibatkan penurunan *cost* dari produksi (termasuk akibat batasan *diseconomies of scale*). Tipe distorsi ini dicerminkan oleh rasio harga yang kurang tajam dibanding slope kurva transformasi (KT)

Solusi distorsi adalah dengan mengangkat keunggulan komparatifnya melalui alternatif kebijakan atau intervensi kombinasi subsidi ekspor dan subsidi produksi pada produk yang diunggulkan dan pajak produksi pada produk yang tidak diunggulkan. Upaya ini bertujuan agar output nasional meningkat pada keadaan rasio pertukaran sama dengan internasional, sehingga dapat mengkompensasi distorsi domestik tanpa diskriminasi terhadap konsumen domestik maupun luar negeri.

## Distorsi dalam Pasar Faktor Produksi

Dasar pemikiran distorsi adalah terjadi kenaikan harga faktor produksi di atas marginal produktitasnya (MP). Hal ini teramati dalam upah tenaga kerja pertanian yang melebihi MPnya, sehingga upah industri harus melebihi pula alternatif *OC labor*. Kelebihan upah industri dibanding pertanian tersebut sangat tinggi sekaligus bermanfaat untuk mengkompensasi tingginya biaya hidup di kota atau *disutility* lainnya.

Pengaruh distorsi ini ada dua (1) alokasi faktor produksi tidak efisien sehingga produksi berada di bawah optimum (KT tertarik ke titik nol), (2) MP satu faktor akan diupayakan melebihi MP faktor lain (yang inefisien) sekaligus harga komoditinya harus ditinggikan melebihi OCnya. Atas dasar alasan tersebut kesejahteraan biasanya menjadi di bawah optimal karena KT berada dibawah KT tanpa distorsi. Agar supaya aman, negara memutuskan memilih produksi di bawah optimal sesuai dengan KT yang terbatas itu.

Findlay (1985) melihat bahwa adanya divergensi penggunaan faktor produksi di dalam industri akan mengakibatkan kerugian pada yang mengandalkan tenaga kerja dalam jangka panjang. Sebaliknya yang diuntungkan adalah yang mengandalkan modal. Kenyataan tersebut, seperti juga yang dikemukakan (Magee, 1971) dan Deardoff (1985), maka negara-negara sedang berkembang harus siap sedia dengan menurunnya keunggulan komparatif (*juga term of trade*) dari produk yang selama ini *labor* intensif. Paling tidak mereka harus sudah menambahkan investasinya (modal atau tabungan) untuk meningkatkan rasio kapital:*labor* guna mengisi kadar *learning process* sehingga dapat menciptakan keunggulan komparatif secara dinamis.

Solusi kebijakan (secara umum) dipisahkan ke dalam dua hal. **Pertama**, subsidi kepada faktor yang suboptimal dan implisit menambah modal, agar dapat meningkatkan MPnya namun bukan bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dalam jangka pendek. Efisiensi dengan sendirinya akan terjadi dalam jangka panjang sejalan dengan *learning process*. **Kedua**, pajak kepada industri lainnya yang berhubungan dengan upaya menurunkan distorsi harga komoditi dari OCnya. Pajak ini kemudian digunakan untuk memperbaiki rasio kapital:*labor* pada industri yang sedikit sentuhan *learning process*nya.

## Argumen Infant Industry

Argumen ini mengizinkan kepada pemerintah untuk memberikan proteksi terhadap suatu industri (*firm*) yang sedang melakukan *learning process*. Yang diuntungkan disini adalah masyarakat luas atas beban **private** melalui investasi (yang sangat tinggi) untuk mengembangkan iptek. Jadi *social rate of return* (SRT) akan melebihi *private rate of return* (PRT).

Kebijakan pemerintah yang tepat adalah subsidi (dibandingkan proteksi). Dengan subsidi, pemerintah dapat mengendalikan SRT tetap melebihi PRT sekaligus mengontrol industri untuk berinvestasi kembali dari PRTnya, tanpa mengorbankan SRT untuk alternatif investasi lainnya. Hal ini berbeda dengan proteksi seperti yang banyak diterapkan. Dengan proteksi, sering meningkatkan *social cost of investment* (SCI) selama *learning process* yang menyebabkan adanya tambahan biaya konsumsi sehingga dapat mengurangi SRT. Proteksi biasanya diminta industri karena takut gagal dalam berkompetisi atau ingin *future income* yang tinggi karena mereka telah mengeluarkan banyak *cost* lebih dari semestinya jika tidak dibantu oleh proteksi.

## Argumen Non Ekonomi

Argumen ini melihat sisi lain dari teori ekonomi (bukan kelemahan) yang dilakukan oleh keputusan politik dalam rangka menegakkan identitas nasional dan kebudayaannya. Secara konseptual terbagi (1) untuk meningkatkan produksi domestik dan (2) meningkatkan swasembada. Argumen ini nampaknya dapat menekan adanya distorsi, misalnya melalui subsidi yang lebih dari yang seharusnya (mengikuti perdagangan internasional) atau kebijakan tarif yang ketat untuk dapat mencapai dua tujuan secara bersamaan.

Namun ada yang kontroversial, proteksi (sebagai tarif) juga diterapkan untuk tujuan satu sehingga yang terjadi adalah tambahan *social cost* dalam bentuk kehilangan konsumsi (*net loss consumption to the society*). Juga, tarif sering dianggap sebagai *gain* tanpa ada hubungan yang jelas dengan subsidi. Menurut Johnson (1985) kebijakan subsidi, meskipun menghasilkan *welfare loss*, namun tidak setinggi diakibatkan oleh tariff. Dalam keadaan demikian diperlukan kehati-hatian untuk menelaah keduanya. Sebagai akibatnya, argumen ini pun sering menurunkan tingkat kesejahteraan.

## Penutup

1. Selama ini ada persepsi yang salah dalam merumuskan kebijakan perdagangan, setiap negara lebih suka kepada penetapan tarif atau pajak, padahal yang lebih tepat untuk mendorong keunggulan komparatif adalah subsidi. Yang tidak kalah pentingnya, segera sesudah itu industri harus didorong berkompetisi dalam *free trade*.
2. Upaya menggambarkan perubahan kesejahteraan akibat kebijakan adalah melalui kurva transformasi, makin jauh kedudukannya dari titik nol berarti penggunaan sumberdaya faktor produksi makin optimum.
3. Diagram *edgeworth box* mampu menunjukkan posisi terjadinya distorsi, yang dapat dilihat dari perbedaan intensitas faktor produksi, sekaligus mengidentifikasi penyebab distorsinya dan menunjukkan kecenderungan terjadinya *reversal on intensities of factor*.
4. Argumen tentang proteksi dapat dijelaskan melalui (1) immobilitas faktor produksi dan rigiditas penurunan harga faktor produksi, (2) distorsi dalam pasar komoditi, (3) distorsi dalam pasar faktor produksi, (4) argumen infant industry, dan (5) argumen non ekonomi

## Daftar Pustaka

- Chacholiades, M. 1978. *International Trade Theory and Policy*. McGraw-Hill Kogakusha, Tokyo. 613p.
- Deardorff, A. V. 1985. Weak links in the chain of comparative advantage. In: Bhagwati, J. N. (ed.). *International Trade: Selected readings*. The MJT Press, Cambridge. 76-87.



- Findlay, R. 1985. Factor proportions and comparative advantage in the long run. In: Bhagwati, J. N. (ed.). *International Trade: Selected readings*. The MJT Press, Cambridge. 67-75.
- Johnson, H. G. 1985. Optimal trade intervention in the presence of domestic distortions. In: Bhagwati, J. N. (ed.). *International Trade: Selected readings*. The MJT Press, Cambridge. 142-169.
- Magee, S. 1971. Factor market distortions, production, distribution, and the pure theory of international trade. *Quarterly J. of Economics*. November. LXXXV(4):623-643.
- Mansfield, E. D. and M. L. Busch. 1995. The political economy of nontariff barriers: a cross-national analysis. *International Organization*. 49(4):723-749