

VALUASI EKONOMI: UMUM

Disiapkan oleh Arianto A. Patunru
Untuk Program Pelatihan Analisis Biaya-Manfaat
LPEM-FEUI, 2004.

Disarikan dan diadaptasi dari: A. Myrick Freeman III, 2003. Economic Valuation: What and Why. In Champ, Boyle, and Brown (eds), A Primer on Nonmarket Valuation. Dordrecht, the Netherlands: Kluwer Academic Publishing. Jika ingin mengutip, kutip sumber aslinya, bukan intisari ini.

1. Pengantar

Kita hidup dalam dunia keterbatasan. Karenanya, kita harus menentukan pilihan. Dan setiap pilihan mempunyai konsekuensi biaya dan manfaatnya. Untuk mendapatkan yang terbaik, karenanya, kita perlu membandingkan apa yang kita peroleh dari satu kegiatan yang kita lakukan dan apa yang kita korbankan demi mencapai itu.

2. Kriteria

Istilah “biaya” dan “manfaat” tidak akan berarti apa-apa tanpa fungsi sosial. Untuk itu, dibutuhkan satu kriteria. Dalam melakukan evaluasi kebijakan, ekonom memilih menggunakan kriteria *well-being* (kesejahteraan) anggota masyarakat. “Kesejahteraan” di sini diartikan sebagai preferensi individual dan “*willingness to pay*” (“kesediaan membayar”) atas manfaat/keuntungan atau “*willingness to accept*” (“kesediaan menerima”) kompensasi atas biaya/kerugian. Sebuah kebijakan dianggap “baik” hanya jika akibat ekonomis dari implementasi kebijakan tersebut lebih “disukai” (artinya, agen-agen ekonomi akan memilih untuk setuju, karena pilihan tersebut meningkatkan kesejahteraan mereka) ketimbang alternatif kebijakan lainnya.

3. Menghitung Dampak Ekonomi

Semua jenis analisis biaya-manfaat membutuhkan perbandingan perubahan kesejahteraan dari semua pihak yang terkena dampak kebijakan. Karena itu kita memerlukan informasi tingkat kesejahteraan mereka sebelum dan sesudah implementasi kebijakan. Ini membutuhkan model yang dapat memprediksi besarnya dampak yang akan ditimbulkan oleh kebijakan/perubahan tersebut kepada setiap pihak dalam masyarakat. Sebagian dari permodelan ini tidak menggunakan analisis ekonomi, namun ia memberikan dasar bagi valuasi ekonomi yang baik.

4. Nilai sebagai Sebuah Konsep Ekonomi

Apakah sebenarnya “nilai” itu? Para ekonom umumnya sepakat bahwa nilai adalah “perbandingan uang atau barang atas sesuatu”. Jika sebuah barang X dihargai sebesar Rp Y, maka “nilai”-nya adalah Rp Y. Jika barang tersebut dianggap setara dengan “tiga barang Z”, maka “nilai”-nya juga bisa dinyatakan sebagai 3Z, tanpa unsur uang.

Ilmu ekonomi adalah ilmu tentang bagaimana masyarakat menghidupi dirinya dan meningkatkan kesejahteraan anggota-anggotanya. Dengan demikian, tujuan kegiatan ekonomi, dari kacamata ilmu ekonomi, adalah peningkatan kesejahteraan. Teori nilai dalam ilmu ekonomi didasarkan kepada kemampuan barang atau jasa untuk memuaskan kebutuhan dan kemauan manusia atau untuk meningkatkan kesejahteraan atau "*utility*" (kepuasan) individu-individu dalam masyarakat. Dengan kata lain, konsep nilai dalam ilmu ekonomi lebih condong kepada nilai instrumental ketimbang nilai intrinsik.

5. Mendefisikan Nilai Ekonomi

Konsep nilai instrumental dalam ilmu ekonomi didasarkan kepada dua premis neoklasik: 1) Bahwa tujuan aktivitas ekonomi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan individu-individu dalam masyarakat; dan 2) Bahwa individu-individu tersebut adalah pihak yang paling benar dalam menilai apakah kesejahteraan mereka meningkat atau tidak sehubungan dengan perubahan tertentu. Dengan demikian, preferensi individual atas berbagai pilihan menjadi dasar valuasi. Asumsi yang paling penting adalah bahwa setiap individu bertindak untuk kepentingan dirinya sendiri dan ia bertindak secara "rasional". Artinya, jika ia lebih suka kelompok barang dan jasa dalam situasi A ketimbang kelompok yang sama dalam situasi B, maka ia dianggap lebih menyukai situasi A daripada situasi B. Konsekuensinya, ia "harus" memilih situasi A.

Kesimpulan ini kemudian mengantarkan kepada 3 pertanyaan penting: 1) Barang dan jasa apa saja yang perlu diperhitungkan dalam "kelompok" atau set di atas yang bisa mewakili preferensi individu yang bersangkutan?; 2) Apa syarat-syarat preferensi yang rasional?; dan 3) Apakah "bertindak untuk kepentingan sendiri" berarti tidak mempedulikan kesejahteraan orang lain?

Jawaban untuk pertanyaan pertama adalah: sebanyak mungkin barang dan jasa yang diinginkan oleh individu. Namun, perlu diingat, pemenuhan kebutuhan barang dan jasa ini membutuhkan pengorbanan dalam bentuk tidak menggunakan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan tertentu yang lain (konsep harga dari kesempatan yang hilang, "*opportunity cost*").

Jawaban untuk pertanyaan kedua diperoleh dari ilmu mikroekonomi dasar: 1) Prinsip "*non-satiation*" atau "tak-terpuaskan" secara lokal. Artinya, setiap tambahan marjinal atas barang dan jasa, meningkatkan *utility* individu. Prinsip ini juga dikenal sebagai "*more-is-better principle*". 2) Prinsip "*substitutability*" atau saling mengganti. Artinya, jika jumlah satu barang berkurang, kepuasan individu yang bersangkutan dapat dipertahankan dengan menambah unit barang lainnya dalam kelompok yang dihadapi individu tersebut.

Jawaban untuk pertanyaan ketiga adalah "tidak" dan "ya". Keterbatasan instrumen ilmu ekonomi telah mengharuskan berbagai penyederhanaan. Salah satu di antaranya adalah asumsi bahwa tidak ada interdependensi antar berbagai preferensi. Ini semata-mata untuk menyederhanakan model. Namun, perkembangan akhir-akhir ini dari disiplin valuasi

non-pasar semakin mendekati realisme dengan memasukkan sedikit demi sedikit interdependendi antar berbagai unsur. Termasuk misalnya, apa yang disebut “*passive use value*” (nilai guna pasif), di mana individu memasukkan unsur lain yang jauh dari dirinya (misalnya tidak-punahnya spesies tertentu) dalam fungsi utilitasnya, dengan alasan altruisme.

6. Ukuran-Ukuran Kompensasi

Dua ukuran kesejahteraan yang sering digunakan dalam valuasi adalah *compensating surplus* (“CS”) dan *equivalent surplus* (“ES”). CS untuk suatu perbaikan adalah jumlah maksimum (dalam satuan uang) kesediaan seseorang untuk membayar agar bisa menikmati perbaikan tersebut. Ukuran inilah yang juga disebut sebagai *willingness-to-pay* (“WTP”) – ingat, ini untuk kasus *perbaikan*, misalnya pengurangan polusi, penurunan harga dilihat dari konsumen, dsb. Dengan demikian, CS dapat dilihat sebagai jumlah uang yang harus diambil dari seseorang jika ingin mengembalikannya ke tingkat kepuasan sebelum terjadinya perbaikan.

Sementara, ES adalah jumlah minimum yang diminta oleh seseorang dengan syarat dia mengorbankan atau “tidak boleh” menikmati perbaikan. Dengan kata lain, ES adalah jumlah uang yang harus diberikan kepada seseorang agar ia tidak menikmati perbaikan yang baru, tapi kepuasannya sama dengan seolah-olah ia menikmatinya. Ukuran ini, dalam kasus perbaikan, sering disebut sebagai *willingness-to-accept compensation* (“WTA”).

Definisi di atas mungkin membingungkan anda. Salah satu cara untuk mengerti lebih baik adalah membayangkan bahwa CS berangkat dari kondisi sebelum perbaikan, sementara ES berangkat dari kondisi setelah perbaikan. Dalam praktiknya, kedua ukuran ini tidak perlu sama. Biasanya, untuk kasus perbaikan, batas atas WTP adalah pendapatan individu. Sementara, untuk WTA tidak ada batas atas (mengapa?)

Lantas, ukuran yang mana yang harus kita gunakan dalam valuasi? Idealnya, tentu saja, keduanya. Namun, terkadang keterbatasan data, survei, dan waktu tidak memungkinkan. Jika demikian halnya, Anda bisa memilih salah satunya saja.

7. Isu-isu Penting

Freeman (2003) menyebutkan 3 masalah utama dalam mengandalkan ukuran nilai ekonomis pada preferensi individu serta observasi atas perilaku individu tersebut. Pertama, si individu sendiri mungkin tidak punya informasi yang lengkap tentang perubahan yang sedang atau akan terjadi. Jika benar, kemungkinan perilakunya justru mencerminkan ketidaktahuan, ketimbang penilainnya terhadap kualitas perubahan. Kedua, respon dan pilihan individu terhadap pertanyaan-pertanyaan dalam survei untuk studi valuasi biasanya dibatasi oleh pendapatan mereka. Hal ini bisa menyebabkan survei bias ke orang yang sangat miskin atau yang sangat kaya dan mengaburkan implikasi kebijakan bagi mayoritas. Ketiga, banyak kritikan terhadap valuasi terhadap barang atau jasa yang tidak mempunyai pasar. Masalah ini menjadi lebih kompleks ketika batas

antara keputusan pribadi dan keputusan publik (yang terakhir ini bisa saja tetap adalah preferensi individu, tetapi mencerminkan kecenderungan masyarakat di sekitarnya) tidak transparan. Idealnya, tes untuk melihat perbedaan antara keduanya selalu dilakukan dalam setiap studi. Namun, tes semacam ini tidak mudah. Kecuali jika memang tes seperti itu bisa dilakukan, dan hasilnya benar menunjukkan perbedaan signifikan antara kedua preferensi itu, maka asumsi ekonomi standar bisa dipakai.

8. Menggunakan Ukuran Nilai Ekonomis untuk Pengambilan Keputusan

Dalam pemutusan kebijakan, dibutuhkan ukuran kesejahteraan dalam bentuk agregat. Secara khusus, ini berarti dibutuhkan informasi bagaimana masyarakat melihat berbagai alternatif dan bagaimana mereka mengurutkannya. Pilihan yang secara sosial berada di urutan pertama tentunya adalah yang bisa mewakili *social welfare* (kesejahteraan sosial). Masalahnya, urutan preferensi individu-individu terhadap seperangkat pilihan sangat mungkin berbeda-beda. Bagaimana mencari solusi agregatnya? Dalam hal ini seringkali digunakan Prinsip Pareto.

Prinsip Pareto menyatakan bahwa jika paling tidak ada satu orang individu yang lebih menyukai kebijakan atau kondisi A dibanding kondisi B, dan semua individu lainnya memeringkat kebijakan A paling tidak sama tingginya dengan kebijakan B, maka keputusan sosial adalah A lebih baik daripada B. Dengan kata lain, selama masih bisa ditemukan paling tidak satu orang yang dirugikan dari suatu kebijakan, maka kebijakan tersebut inferior (atau sering disebut *Pareto-inferior*). Namun, tentu saja, sulit memenuhi Prinsip Pareto dalam dunia nyata. Hampir selalu ada pihak yang dirugikan oleh setiap kebijakan. Untuk itu, ekonom lalu menawarkan konsep uji potensi kompensasi.

9. Uji Potensi Kompensasi

Sesungguhnya, analisis biaya-manafaat adalah aplikasi dari apa yang disebut sebagai “uji kompensasi Hicks-Kaldor”, atau PPI (*Potential Pareto Improvement criterion*). Kriteria ini menyatakan bahwa sebuah kebijakan dapat diterima jika mereka yang diuntungkan oleh intervensi tersebut dapat mentransfer sebagian pendapatannya ke mereka yang dirugikan. Transfer tersebut dilakukan sedemikian hingga sampai mereka yang sebelumnya diuntungkan tetap berada di posisi yang lebih baik daripada ketika sebelum kebijakan; dan mereka yang dirugikan menjadi paling tidak sama keadaannya dengan kondisi sebelum kebijakan diambil. Artinya, setelah transfer, akan ada sebagian anggota masyarakat yang diuntungkan, tapi tidak ada yang dirugikan.

Bagaimana menguji kriteria ini? Dapat digunakan salah satu dari dua cara. Pertama, Uji Hicks. Uji ini mengatakan bahwa suatu proyek kebijakan harus ditolak jika mereka yang bakal dirugikan dapat membayar mereka yang bakal diuntungkan untuk rela agar proyek tidak jadi dijalankan. Untuk menjalankan tes ini, dengan demikian, kita perlu mengetahui besarnya ES (lihat di atas). Jika ES lebih besar daripada nol berarti mereka yang bakal dirugikan tidak akan mampu membayar mereka yang bakal diuntungkan. Dalam hal ini, proyek tersebut dinyatakan lulus Uji Hicks.

Kedua, Uji Kaldor. Uji ini mengatakan bahwa suatu proyek kebijakan harus ditolak jika mereka yang bakal diuntungkan tidak dapat mengkompensasi mereka yang bakal dirugikan tanpa merugikan diri mereka (yang bakal diuntungkan tadi) sendiri. Dengan demikian, tes ini memerlukan informasi besarnya CS (lihat definisi di atas). Jika CS agregat lebih besar daripada nol, maka mereka yang bakal diuntungkan mampu membayar mereka yang bakal dirugikan. Dalam hal ini, proyek tersebut dinyatakan lulus Uji Kaldor.

Pertanyaannya, uji yang mana yang cocok digunakan? Ini tergantung oleh objek valuasinya. Bayangkan pertimbangan untuk membangun fasilitas penampungan sampah di dekat sebuah perumahan. Komunitas di daerah tersebut kemungkinan besar akan berpendapat bahwa setiap individu penghuni berhak atas kenyamanan lingkungan tempat tinggal mereka. Maka, pertanyaan yang relevan adalah berapa besarnya kompensasi yang harus dibayarkan kepada mereka atas hilangnya sebagian kenyamanan jika proyek itu dijalankan. Dalam hal ini, Uji Kaldor lebih cocok ketimbang Uji Hicks.

Sekarang, bayangkan pertimbangan untuk memberlakukan peraturan pengurangan kadar polusi udara di daerah tersebut. Komunitas, normalnya, punya hak atas udara bersih. Maka, pertanyaannya adalah berapa kompensasi yang perlu diberikan kepada mereka jika proyek itu dibatalkan. Dalam hal ini sebaiknya digunakan Uji Hicks.

Masalah yang lebih penting sebenarnya adalah bagaimana menemukan penilaian sosial seperti dalam ilustrasi di atas? Tidak mudah. (Berbagai kritikan telah memperlihatkan bahwa metode biaya-manfaat konvensional sangat rentan terhadap kesalahan menjaring persepsi sosial yang memang sulit dilakukan). Karena itu berbagai proksi lain ditawarkan.

Masalah lain sehubungan dengan metode analisis biaya-manfaat adalah kenyataan bahwa nilai dari parameter fisik, teknik, atau ekonomi dari sebuah model biasanya tidak dapat diketahui dengan pasti. *Uncertainty matters*. Namun, menunggu sampai ketidakpastian hilang sama saja dengan tidak akan pernah melakukan analisis sama sekali. Karena itu, studi yang baik selalu menawarkan rentang nilai beserta interval kepercayaannya. Selain itu, diperlukan alat bantu analisis yang lain. Kesimpulannya, analisis biaya-manfaat hanyalah salah satu faktor dalam pengambilan keputusan, ia tidak boleh menjadi satu-satunya norma keputusan.