

**MODUL EKONOMI PUBLIK**

**BAGIAN I: PERAN PEMERINTAH**



**Dosen: Ferry Prasetyia, SE., MAppEc**

**FAKULTAS EKONOMI DAN BISNIS**

**UNIVERSITAS BRAWIJAYA**

**MALANG**

**2012**

# **Peran Pemerintah**

## **1.1 Pendahuluan**

### **1.2 Pengenalan Pemerintah**

1.2.1 Pengertian Pemerintah

1.2.2 Pengertian Kepemerintahan (*Governance*)

### **1.3 Pasar dan Pemerintah**

1.3.1 Pengertian Pasar

1.3.2 Efisiensi Ekonomi dan Mekanisme Pasar Kompetitif

1.3.3 Kegagalan Pasar dan Perlunya Peran Pemerintah

### **1.4 Peran Pemerintah**

1.4.1 Peranan Alokasi

1.4.2 Peranan Distribusi

1.4.3 Peranan Stabilisasi

### **1.5 Pengenalan Pertumbuhan Pemerintah**

1.5.1 Pertumbuhan Pemerintah

1.5.2 Hukum Wagner

1.5.3 Sisi Permintaan Yang Mempengaruhi Pertumbuhan Pemerintah

1.5.4 Penawaran Pendapatan dan Pertumbuhan Pemerintah

1.5.5 Pengaruh Politik pada Pertumbuhan Pemerintah

### **1.6 Teori Kegagalan Pemerintah**

### **1.7 Hubungan Paralel Antara Kegagalan Pasar Dan Kegagalan Pemerintah**

**Case Study: Kaitannya teori dengan kondisi di Asia Timur**

### **1.8 Studi Kasus**

**Soal**

**Sumber/Reference:**

A.S. Bhalla. 2001. *Market or Government Failures? : An Asian Perspective*. Palgrave

Hauge, Raud., & Martin Harrop. 2004. *Comparative Government and Politics: An Introduction*. Palgrave McMillan

Hillman, Arye L. 2003. *Public Finance and Public Policy*. Cambridge University Press

Hindriks, Jean., & Gareth D. Myles. 2006. *Intermediate Public Economics*. MIT Press Book

Leach, John. 2004. *A Course in Public Economics*. Cambridge University Press

Mangkoesebroto, Guritno. 2001. *Ekonomi Publik*. BPFE-Yogyakarta

## 1.1 Pendahuluan

Melalui aktivitas ekonomi berupa produksi, distribusi, dan konsumsi maka sumberdaya yang ada di dunia ini dapat diolah dan dimanfaatkan oleh setiap manusia melalui wujud barang dan jasa melalui aktivitas atau mekanisme pasar. Semuanya akan terjadi melalui tarik ulur pada mekanisme pasar dalam segala proses aktivitas ekonomi sehingga semuanya akan berjalan sendiri menuju keseimbangan pasar, yang mencerminkan kesejahteraan dan keadilan. Tarik-menarik kekuatan dalam sistem perekonomian itu seperti dikendalikan oleh "*the invisible hand*". Sehingga dapat ditarik kesimpulan bahwa keadilan dan kesejahteraan merupakan tujuan akhir dalam sebuah kegiatan ekonomi.

Namun pada kenyataannya, pencapaian kesempurnaan sangatlah sulit. Perbaikan "sendiri" pasar bisa dibilang sangat sulit terjadi atau bisa tetapi memerlukan waktu yang tidak bisa dipastikan, sangat lama. Selain itu, watak manusia yang berbeda dalam beraktivitas ekonomi menyebabkan efisiensi alokasi sumber daya alam menjadi suatu barang atau jasa kepada masyarakat tidak mampu terjadi secara sempurna. Perilaku masyarakat yang tidak korporatif dalam pencapaian pareto optimal juga sangat sulit terjadi.

Selain itu, Dalam banyak hal, biaya transaksi pertukaran dalam aktivitas ekonomi bukanlah tanpa biaya, misalnya saja, biaya untuk memperoleh informasi, biaya tawar-menawar, biaya untuk melakukan kontrak, biaya dalam perencanaan, dan sebagainya. Bagi konsumen, untuk memperoleh informasi mengenai kualitas suatu jenis barang yang akan dibeli memerlukan biaya yang tidak sedikit, begitu juga mengenai kualitas input yang akan dibeli oleh produsen.

Konsekuensi logis dari permasalahan di atas adalah terjadinya kegagalan pasar. Munculnya pasar persaingan tidak sempurna, asimetrik informasi, adanya eksternalitas, serta adanya barang publik merupakan wujud kegagalan pasar. Secara nyata alokasi sumberdaya pada masyarakat tidaklah efisien sehingga menuntut peran pemerintah untuk campur tangan dalam aktivitas perekonomian. Hal ini disebabkan pemerintah memiliki otoritas atau kewenangan. Peran pemerintah dalam perekonomian adalah mengurangi dampak akibat kegagalan pasar, sehingga tujuan kesejahteraan dan keadilan pada masyarakat bisa tercipta.

## **1.2. Pemerintah**

### **1.2.1 Pengertian Pemerintah**

Sebuah grup tidak hanya harus mencapai keputusan tentang kepentingan umum, mereka juga harus mengetahui bagaimana keputusan mereka harus disepakati dan dilaksanakan juga oleh kelompok-kelompok kecil. Kesepakatan ini sering didapat dengan cara informal, seperti diskusi, tanpa perlu untuk mengembangkan atau melalui prosedur khusus untuk pengambilan keputusan. Dan mereka dapat membuat sebuah perjanjian yang bersifat self-executing, yaitu mereka yang membuat keputusan dan mempraktekkannya sendiri. Namun, mekanisme yang sederhana ini tidak bersifat praktis untuk kelompok besar, yang harus mengembangkan lembaga khusus untuk membuat dan menegakkan keputusan secara kolektif. Lembaga tersebut adalah pemerintah

Menurut definisi, pemerintah merupakan badan-badan untuk menyelesaikan masalah pada arena politik melalui sebuah keputusan. Setelah pemerintah membuat sebuah keputusan, maka harus diberlakukan. Di sini ada konsep otoritas publik yang mengacu pada sebuah "kekuatan" yang digunakan untuk melaksanakan sebuah keputusan. Jika seorang individu melanggar aturan, maka pemerintah mungkin menemukannya di penjara. Pada tingkat apapun, pemerintah adalah satu-satunya badan dengan kewenangan untuk melakukannya. Selanjutnya pemerintah mempunyai kewenangan untuk meminta setiap individu untuk mematuhi hukum, seperti membayar pajak.

Pemerintah terdiri dari lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk membuat keputusan kolektif bagi masyarakat. Lebih sempit lagi pengertian pemerintah mengacu pada tingkatan atas dalam lembaga-lembaga tersebut. Dalam penggunaan populer, 'pemerintah' mengacu hanya untuk tingkat tertinggi janji politik seperti untuk presiden, perdana menteri dan anggota kabinet. Tetapi dalam pemerintahan arti luas, pemerintah terdiri dari semua organisasi yang dibebankan untuk mencapai dan melaksanakan keputusan untuk masyarakat atau melayani kepentingan publik. Jadi dengan definisi pemerintah sebagai pelayan publik, bisa dikatakan bahwa hakim dan polisi merupakan bagian dari pemerintah, bahkan

meskipun orang-orang tersebut biasanya tidak ditunjuk oleh metode politik seperti pemilu.

Dari definisi diatas dapat di tarik kesimpulan bahwa pengertian pemerintah adalah lembaga-lembaga yang bertanggung jawab untuk membuat keputusan kolektif bagi masyarakat. Lebih sempit, pemerintah mengacu ke atas politik tingkat tertinggi dalam lembaga-lembaga tersebut.

### **1.2.2 Pengertian Kepemerintahan (*Governance*)**

Pemerintahan (*Governance*) mengacu pada proses, kegiatan atau kualitas pemerintah. Istilah tersebut mengarahkan perhatian kita untuk menjauh dari lembaga-lembaga dan kekuasaan pemerintah terhadap tugas regulasi publik. Tetapi secara ringkas pemerintahan biasanya dibayangkan sebagai **sistem** hierarki yang mengontrol sekumpulan manusia dalam lingkup kekuasannya.

Pada intinya, kata pemerintahan mendorong kita untuk fokus pada berbagai aktor yang terlibat dalam mengatur masyarakat modern. Tergantung pada sektor tertentu, para pelaku mungkin termasuk pengusaha, serikat pekerja, lembaga peradilan, profesional karyawan, jurnalis dan bahkan akademisi. Dalam bidang-bidang seperti perawatan kesehatan atau pendidikan, pekerja ahli membentuk spesialis. *Governance* juga merupakan istilah yang lebih disukai saat memeriksa aktivitas dan efektivitas pemerintahan, bukan hanya institusi itu sendiri. Dalam konteks ini, pemerintahan (*governance*) mengacu pada apa yang pemerintah lakukan dan seberapa baik mereka melakukannya. Misalnya, lembaga internasional menunjukkan bahwa 'effective governance' (pemerintahan yang efektif) sangat penting untuk pembangunan ekonomi di demokrasi baru.

Apabila suatu Negara tidak ada pemerintahan maka akan terjadi kekacauan, tidak ada aturan dan hukum yang berlaku. Hal tersebut telah cukup memberikan gambaran mengenai pentingnya pemerintahan

## **1.3 Pasar dan Pemerintah**

### **1.3.1 Pengertian Pasar**

Dalam pengertian sederhana, pasar adalah tempat bertemunya pembeli dan penjual untuk melakukan transaksi jual-beli barang dan jasa. Adapun definisi pasar adalah sebagai mekanisme (bukan hanya sekedar tempat) yang dapat menata kepentingan pihak pembeli terhadap kepentingan pihak penjual. Mekanisme tersebut tidak hanya dimengerti sebagai cara pembeli dan penjual bertemu dan kemudian berpisah, tetapi lebih dari itu, dimaknai sebagai tatanan atas berbagai bagian, yaitu para pelaku seperti pembeli dan penjual, komoditas yang diperjualbelikan, aturan main yang tertulis maupun tidak tertulis yang disepakati oleh para pelakunya, serta regulasi pemerintah yang saling terkait, berinteraksi, dan secara serentak bergerak bagaikan suatu mesin.

Pasar dimana para pembeli dan para penjual melakukan interaksi dapat dibedakan menjadi pasar komoditas dan pasar faktor. Pasar komoditas adalah interaksi antara para pembeli dan para penjual dari suatu komoditas dalam menentukan jumlah dan harga barang atau jasa yang diperjualbelikan. Sedangkan pasar faktor adalah interaksi antara para pengusaha (pembeli faktor-faktor produksi) dengan para pemilik faktor produksi untuk menentukan harga (pendapatan) dan jumlah faktor-faktor produksi yang akan digunakan dalam menghasilkan barang dan jasa yang diminta masyarakat.

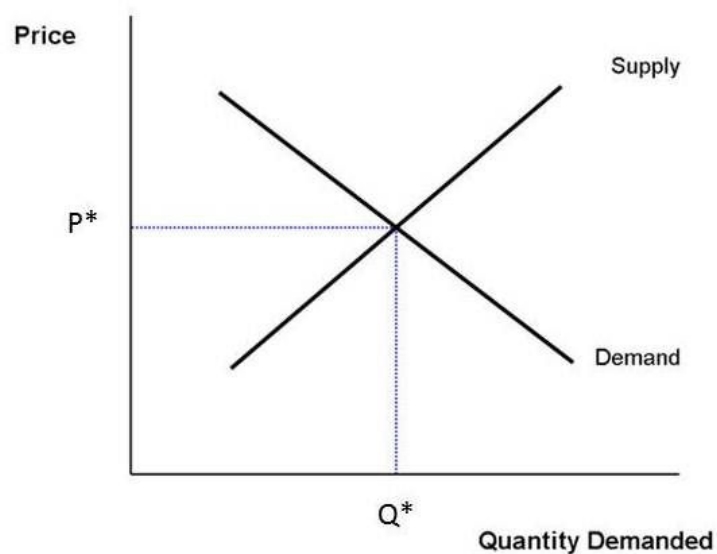
Pasar sendiri memiliki tiga fungsi, yaitu: fungsi distribusi, fungsi pembentukan harga, dan fungsi promosi. Sedangkan menurut fisiknya, jenis pasar dibedakan ke dalam pasar konkret dan pasar abstrak. Pasar konkret merupakan tempat pertemuan antara pembeli dan penjual untuk melakukan transaksi secara langsung. Barang yang dijual belikan juga tersedia di pasar tersebut. Sedangkan pasar abstrak merupakan pasar tidak nyata dimana transaksi antar penjual dan pembeli hanya dilakukan melalui telepon, internet, dll

Interaksi yang terjadi antara penjual dan pembeli akan menentukan tingkat harga suatu komoditas (barang atau jasa) dan jumlah komoditas yang diperjual belikan. Sehingga dalam ilmu ekonomi bila kita berbicara tentang pasar, maka secara otomatis kita akan membicarakan mengenai pertemuan antara

penjual dan pembeli, barang/jasa yang dijual, serta harga tertentu atas barang/jasa yang dijual tersebut.

### 1.3.1 Efisiensi Ekonomi dan Mekanisme Pasar Kompetitif

Efisiensi dari pasar kompetitif bisa diilustrasikan pada sebuah grafik yang mencerminkan perpotongan antara *demand* dan *supply* yang memberentuk suatu keseimbangan. Kurva demand D menggambarkan nilai output yang diproduksi pada sebuah pasar, mengikuti konsumen output, karena itu menunjukkan berapa banyak konsumen mau membayar untuk setiap output. Kurva S menunjukkan opportunity cost memproduksi output karena itu menunjukkan berapa banyak produsen harus dibayar agar mereka setuju memproduksi output. ketika kurva permintaan terletak di atas kurva penawaran, lebih banyak output harus diproduksi karena nilai lebih dapat diperoleh. Tetapi ketika kurva penawaran berada di atas kurva permintaan, biaya produksi output tambahan melebihi nilainya, sehingga output tidak boleh diproduksi.



**Grafik 1. Alokasi Sumber Daya yang Efisien pada Pasar Kompetitif**

Gambar di atas menunjukkan alokasi efisien pada pasar kompetitif, dimana terjadi produksi output pada jumlah yang optimal. Jika output diproduksi kurang dari  $Q^*$  maka kurva permintaan akan dibawah kurva penawaran, yang bermakna bahwa pertambahan output akan bermakna lebih untuk konsumen dari

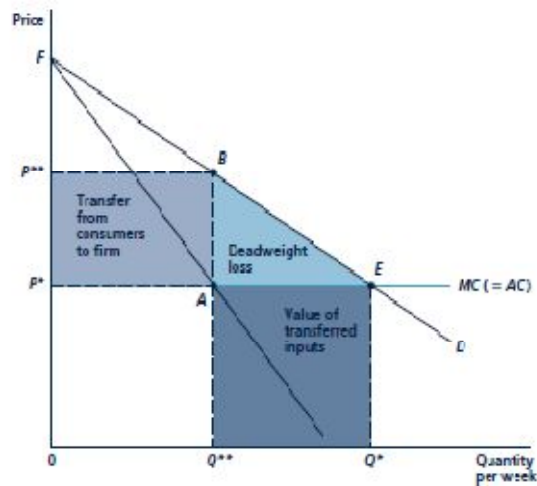


pada opportunity costnya dan seharusnya diproduksi. Output di luar  $Q^*$  akan memberikan biaya lebih besar dari pada nilai outputnya, yang mana  $Q^*$  adalah jumlah output optimal. Selain itu, dapat dikatakan bahwa persimpangan antara kurva *demand* dan *supply* menggambarkan tingkat kesejahteraan yang dikejar individu, dimana alokasi efisien sumber daya terjadi.

### **1.3.3 Kegagalan Pasar dan Perlunya Peran Pemerintah**

Pengertian kegagalan pasar secara sederhana identik dengan kegagalan pasar dalam mencapai efisiensi alokasi sumber daya pada masyarakat. Namun pengertian ini tidak mutlak, tergantung dengan tujuan bagaimana suatu sistem yang diterapkan. Sebagaimana Jepang mengartikan kegagalan pasar sebagai kondisi dimana mekanisme pasar tidak mampu mencapai tujuan yang ditetapkan pemerintah, sehingga pasar menjadi tidak memadai dalam penyediaan infrastruktur dasar, pemenuhan kebutuhan dasar, dan pengiriman layanan penting bagi masyarakat.

Teori tradisional kegagalan pasar menggambarkan kegagalan pasar sebagai kondisi dimana terjadi kerugian atau kehilangan alokasi atau efisiensi. Hasil dari pasar tidak optimal atau kurang efisien sehingga menyebabkan eksternalitas atau barang public. Stiglitz (1997a. p. 64) mencatat adanya tiga tipe pasar yang tidak efisien, yaitu: (1) *product mix inefficiency*, dimana pasar memproduksi sangat banyak satu barang dan sedikit barang yang lain, (2) *exchange inefficiency*, dimana beberapa barang yang diproduksi di pasar tidak mampu mencapai keinginan dari individu, dan (3) *production inefficiency*, ketika produksi suatu barang menjauhi dari batas kemungkinan produksi.



**Grafik 2. Inefisiensi Alokasi Sumber Daya Sebagai Wujud Kegagalan Pasar**

Gambar di atas menunjukkan salah satu inefisiensi alokasi sumber daya akibat ulah monopolist di pasar monopoli. Keberadaan monopoli mendistorsi alokasi sumber daya. Monopoli secara sengaja membatasi produksi mereka dalam rangka untuk memaksimalkan keuntungan. Dari grafik tersebut dapat dilihat, bahwa monopoli memproduksi barang jauh lebih kecil seperti yang terjadi pada pasar persaingan sempurna yaitu sebesar  $Q^{**}$ . Selisih  $Q^{**}-Q^*$  mencerminkan ketidak efisiensi atau munculnya *deadweight loss*, yaitu hilangnya bagian surplus konsumen. Selisih antara harga dan biaya marginal menunjukkan bahwa pada tingkat output yang memaksimalkan keuntungan, konsumen mau untuk membayar lebih mahal untuk unit tambahan dari pada biaya untuk memproduksi output tersebut.

Dewasa ini boleh di katakan tidak ada negara yang aktivitas ekonominya bebas dari campur tangan pemerintah. Kecenderungan tersebut juga terjadi di negara yang perekonomiannya paling liberal atau kapitalis sekalipun. Bila dilihat sejarah ke belakang hal ini merupakan siklus yang terus berputar, pada masa Merkantilisme dimana peran pemerintah cukup dominan dalam perekonomian mengalami kegagalan yang ditandai dengan lahirnya teori Klasik Adam Smith. Kemudian diganti dengan peran swasta yang begitu dominan dalam perekonomian suatu negara. Namun peran swasta tersebut juga menemui kegagalan yang dikenal sebagai kegagalan pasar (*market failure*). Hal ini ditandai dengan adanya depresi besar akibat mekanisme pasar yang tidak berjalan sebagai

mestinya, yang pada akhirnya pemerintah diharapkan untuk memainkan peran dalam perekonomian. Dengan kata lain peran pemerintah tetap diperlukan, bukan dihapuskan. Peran pemerintah yang semakin besar dalam perekonomian tidak dapat dilepaskan dari kegagalan pasar (*market failure*). Kegagalan pasar inilah yang pada mulanya menjadi latar belakang dirasa perlunya campur tangan pemerintah. Mekanisme pasar melalui *invisible hand* dinilai tidak mampu secara efisien dan efektif dalam menjalankan fungsinya yang menurut Weimer dan Vinibg (1992) adalah merupakan kegagalan pasar tradisional. Namun kegagalan pasar hanyalah salah satu sebab mengapa pemerintah harus turun tangan dalam perekonomian agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai secara optimal (Mangkusoebroto, 1999). Kegagalan pasar barulah merupakan syarat perlu (*necessary condition*) bagi campur tangan pemerintah. Barton (2000) menyebutkan pula bahwa dalam ekonomi pasar yang dikendalikan oleh pemerintahan yang dipilih secara demokratis, hanya ada dua alasan bagi pemerintah untuk masuk ke dalam aktivitas masyarakat, yaitu :*social equity* dan kegagalan pasar. Berdasarkan alasan-alasan itu, secara garis besar peran pemerintah dengan *publicpolicies-nya* adalah mengkoreksi kegagalan pasar untuk memperbaiki efisiensi produksi dan alokasi sumber daya dan barang, serta merealokasi oportunitas dan barang untuk mencapai nilai-nilai distribusional dan nilai-nilai lainnya (Weimer dan Vining, 1992 ).

#### **1.4 Peran Pemerintah**

Dalam setiap sistem perekonomian, apakah sistem perekonomian kapitalis atau sistem perekonomian sosialis, pemerintah senantiasa mempunyai peranan yang penting. Peranan pemerintah yang sangat besar dalam sistem perekonomian sosialis dan sangat terbatas dalam sistem perekonomian kapitalis murni seperti dalam sistem kapitalis yang dikemukakan oleh Adam Smith. Adam Smith mengemukakan teori bahwa pemerintah hanya mempunyai tiga fungsi:

- 1) Fungsi pemerintah untuk memelihara keamanan dalam negeri dan pertahanan.
- 2) Fungsi pemerintah untuk meyenggarakan peradilan.

- 3) Fungsi pemerintah untuk menyediakan barang-barang yang tidak disediakan oleh pihak swasta, seperti halnya dengan jalan, dam-dam dan sebagainya.

Dapat dipahami bahwa dengan kemajuan-kemajuan dan perkembangan di setiap negara, tidak ada satu pun negara kapitalis di dunia ini yang melaksanakan sistem kapitalis murni. Dalam dunia modern, pemerintah diharapkan peranannya semakin besar mengatur jalannya perekonomian.

Adam Smith, konseptor sistem kapitalis murni, mengemukakan ideologinya karena dia menganggap bahwa dalam perekonomian kapitalis, setiap individu yang paling tahu apa yang paling baik bagi dirinya, sehingga dia akan melaksanakan apa yang dianggap terbaik bagi dirinya sendiri. Prinsip kebebasan ekonomi dalam praktek menghadapi perbenturan kepentingan, karena tidak adanya koordinasi yang menimbulkan harmonis dalam kepentingan masing-masing individu. Dalam hal ini pemerintah mempunyai peranan untuk mengatur, memperbaiki atau mengarahkan aktivitas sektor swasta. Dalam perekonomian modern, peranan pemerintah dapat diklasifikasikan dalam 3 golongan besar, yaitu:

- 1) Peranan alokasi
- 2) Peranan distribusi, dan
- 3) Peranan stabilisasi.

Sementara itu, Barton (2000) menyebutkan peran utama pemerintah secara garis besar adalah: 1) peran alokasi sumber daya, 2) peran regulator, 3) peran kesejahteraan sosial, 4) peran mengelola ekonomi makro. Penjelasan keempat peran pemerintah tersebut adalah sebagai berikut:

1. Dalam peran alokasi sumber daya tercakup soal penentuan ukuran absolut dan relatif pemerintah dalam perekonomian (keseimbangan sektor publik dan sektor swasta) dan penyediaan barang-barang publik serta pelayanan kesejahteraan sosial bagi masyarakat.

2. Peran regulator. Hal ini mencakup undang-undang dan tata tertib yang dibutuhkan masyarakat termasuk undang-undang yang mengatur dunia bisnis

yang memadai untuk memfasilitasi aktivitas bisnis dan hak-hak kepemilikan pribadi.

3. Peran kesejahteraan sosial. Mencakup kebijakan-kebijakan yang mendorong pemerataan sosial di negara yang bersangkutan seperti perpajakan, jaminan sosial (*transfer payment*) dan penyediaan sejumlah barang publik campuran bagi masyarakat.

4. Peran mengelola ekonomi makro yang memfasilitasi stabilitas secara umum dan kemakmuran ekonomi negara melalui kebijakan-kebijakan yang didesain untuk mendorong pertumbuhan ekonomi yang stabil, *full employment*, inflasi yang rendah, dan stabilitas neraca pembayaran.

#### **1.4.1 Peranan Alokasi**

Tidak semua barang dan jasa yang ada dapat disediakan oleh sektor swasta. Barang dan jasa yang tidak dapat disediakan oleh sistem pasar ini disebut barang publik, yaitu barang yang tidak dapat disediakan melalui transaksi antara penjual dan pembeli. Adanya barang yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar ini disebabkan karena adanya kegagalan sistem pasar. Sistem pasar tidak dapat menyediakan barang/jasa tertentu oleh karena manfaat dari adanya barang tersebut yang tidak hanya dirasakan secara pribadi akan tetapi juga akan dinikmati oleh orang lain. Contoh dari barang/jasa yang tidak dapat disediakan melalui sistem pasar, misalnya saja jalan, pembersihan udara, dan sebagainya. Lain halnya dengan barang swasta, seperti halnya sepatu, dan sebagainya. Barang-barang swasta dapat disediakan melalui sistem pasar oleh karena barang-barang tersebut mempunyai sifat pengecualian. Misalnya, apabila Surya membeli sepatu, ia dapat mengecualikan Brata untuk menikmati (memakai) barang tersebut.

Untuk barang-barang yang manfaatnya dirasakan oleh semua orang, sekali barang ini tersedia, tidak ada seorang pun yang bersedia untuk membayar biaya penyediaan barang tersebut, oleh karena setiap orang tahu bahwa apa yang mereka bayar hanya merupakan sebagian kecil dari total biaya. Jadi kesimpulannya, peranan pemerintah dalam bidang alokasi adalah untuk mengusahakan agar alokasi sumber-sumber ekonomi dilaksanakan secara efisien.

## **Alokasi Sumber Daya yang Efisien**

Alokasi sumber daya yang efisien dapat didefinisikan sebagai kondisi dalam struktur pasar di mana semua sumber daya yang dialokasikan sedemikian rupa sehingga memaksimalkan laba bersih dicapai melalui penggunaan mereka. Ini adalah salah satu definisi standar efisiensi alokatif. Alokasi efisiensi mengacu pada situasi di mana keterbatasan sumber daya dialokasikan oleh pemerintah sesuai dengan keinginan konsumen. Dalam perekonomian yang efisien, alokasi menghasilkan 'campuran optimal' komoditas. Metode pengukuran laba dapat diimplementasikan dalam berbagai organisasi, baik negeri maupun swasta. Singkatnya, efisiensi alokatif adalah semua manfaat lebih tentang memiliki kewajiban sambil menghasilkan relatif sedikit. Teori ini kurang lebih sama dengan hukum penawaran dan permintaan dan analisis permintaan dan penawaran.

Mari kita mengambil beberapa contoh untuk menggambarkan efisiensi alokatif. Mari kita mempertimbangkan skenario dalam perekonomian di mana dua orang A dan B memiliki dua barang, beras dan gandum. Seseorang menyukai nasi dan tidak ingin memiliki gandum dan orang B suka gandum dan beras tidak suka. Ada 10 karung beras dan gandum masing-masing. Per efisiensi alokatif, A harus memiliki semua karung beras dan B harus memiliki semua kantong gandum. Untuk jenis lain distribusi, A akan memiliki beberapa kantong gandum dan B akan memiliki beberapa karung beras. Jadi per efisiensi alokatif hanya barang yang diinginkan oleh konsumen harus dibuat tersedia baginya.

Tingkat penyediaan efisien barang swasta ditentukan dengan cara membandingkan manfaat marginal dari tambahan sebuah unit dan biaya marginal untuk memproduksi unit itu. Efisiensi dicapai jika manfaat marginal sama dengan biaya marginal,  $MB = MC$ . Dengan kata lain, efisiensi dicapai jika manfaat setiap pertambahan satu unit barang yang dinikmati konsumen sama dengan biaya yang diperlukan untuk memproduksi dan menyediakan barang itu.

Prinsip yang sama berlaku untuk barang publik hanya saja analisisnya berbeda. Pada barang swasta manfaat marginal diukur oleh permintaan yang diterima konsumen. Pada barang publik kita harus menanyakan berapa besar masing-masing orang memberikan nilai manfaat terhadap sebuah unit tambahan *output*. Hal ini karena barang publik bersifat tidak eksklusif. Manfaat marginal

diperoleh dengan cara menjumlahkan nilai-nilai manfaat untuk semua orang yang menikmati barang itu. Kemudian untuk menentukan tingkat penyediaan yang efisien sebuah barang publik kita harus menyamakan jumlah manfaat marginal dengan biaya marginal produksi,  $MB = MC$ .

#### **1.4.2. Peranan Distribusi**

Distribusi pendapatan tergantung dari pemilikan faktor-faktor produksi, permintaan dan penawaran faktor produksi, sistem warisan dan kemampuan memperoleh pendapatan. Distribusi pendapatan dan kekayaan yang ditimbulkan oleh sistem pasar mungkin dianggap oleh masyarakat sebagaimana tidak adil. Masalah keadilan dalam distribusi pendapatan merupakan masalah yang rumit dalam ilmu ekonomi. Namun masalah keadilan ini tidak sepenuhnya berada dalam ruang lingkup ilmu ekonomi oleh karena masalah keadilan tergantung daripada pandangan masyarakat terhadap keadilan itu sendiri. Pemerintah dapat merubah distribusi pendapatan secara langsung dengan pajak yang progresif, yaitu relatif beban pajak yang lebih besar bagi orang kaya dan relatif lebih ringan bagi orang miskin, disertai dengan subsidi bagi golongan miskin. Pemerintah dapat juga secara tidak langsung mempengaruhi distribusi pendapatan dengan kebijaksanaan pengeluaran pemerintah misalnya: perumahan murah untuk golongan pendapatan tertentu, subsidi pupuk untuk petani dan sebagainya.

Anggaran publik atau anggaran pemerintah memainkan sederet peranan dalam pembangunan suatu negara. Salah satu peranan tersebut kita kenal dengan nama fungsi alokasi. Fungsi alokasi mengandung arti bahwa anggaran negara harus diarahkan untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektivitas perekonomian. Sehingga pada intinya fungsi alokasi memainkan peranan dalam pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik.

#### **Mekanisme Distribusi Melalui Anggaran**

Memasuki era desentralisasi atau dikenal dengan “big-bang decentralization” yang dimulai pada 2001, Pemerintah Pusat tetap memainkan peranan penting dalam mendukung pelaksanaan urusan pemerintahan yang didesentralisasikan ke pemerintah daerah (pemda). Khususnya dalam hal

keuangan, Pemerintah Pusat bertanggung jawab menjaga keseimbangan alokasi dana antar daerah. Untuk itu, Pemerintah Pusat melakukan transfer dana ke daerah melalui beberapa mekanisme, seperti dana alokasi umum (DAU), dana alokasi khusus (DAK), dan dana bagi hasil (DBH). Ketiga dana perimbangan tersebut mempunyai tujuan dan nature (sifat dasar) yang berlainan satu sama lain. Semua dana perimbangan tersebut disalurkan ke dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD). Oleh karena itu, dalam pengelolaannya pemda harus mempertanggungjawabkannya kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Di samping itu, Pemerintah Pusat juga menyediakan pinjaman dan bantuan kepada pemda. Tujuan transfer dana, sebagaimana juga merupakan arah dari kebijakan fiskal Pemerintah Pusat dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, antara lain, untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah, serta antardaerah, dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah. DAU bersifat hibah umum (block grant); oleh karenanya, pemda memiliki kebebasan dalam memanfaatkannya tanpa campur tangan Pemerintah Pusat. DBH adalah dana yang bersumber dari penerimaan anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) yang dialokasikan kembali kepada daerah (penghasil) dengan pembagian sebagaimana diatur dalam Undang-undang (UU) No. 33/2004. DBH dibagi atas DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam. DBH Pajak terdiri dari pajak bumi dan bangunan (PBB), bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan pajak penghasilan (PPh). DBH Sumber Daya Alam berasal dari kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi.

Berbeda halnya dengan kedua dana perimbangan tersebut, pemerolehan dan pemanfaatan DAK harus mengikuti rambu-rambu yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat. DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah-daerah tertentu dalam rangka mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan termasuk dalam program prioritas nasional. Daerah dapat menerima DAK apabila memenuhi tiga kriteria, yaitu (1) kriteria umum berdasarkan indeks fiskal neto; (2) kriteria khusus berdasarkan peraturan perundangan dan karakteristik daerah; dan



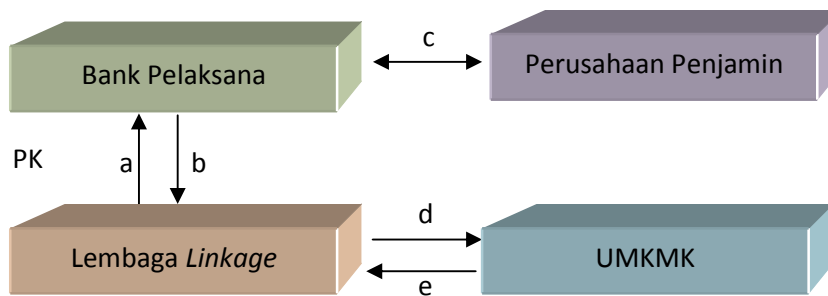
(3) kriteria teknis berdasarkan indeks teknis bidang terkait (UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004).

Daerah penerima DAK wajib menyediakan dana pendamping dalam APBD minimal 10% dari DAK yang diterima. Pengecualian dapat diberikan kepada daerah dengan kemampuan fiskal rendah. Selain itu, daerah juga diwajibkan menyediakan 3% dari nilai DAK yang diterima untuk biaya umum yang diambil dari sumber penerimaan lainnya. DAK dipakai untuk menutup kesenjangan pelayanan publik antardaerah dengan prioritas pada bidang kegiatan pendidikan, kesehatan, infrastruktur, kelautan dan perikanan, pertanian, prasarana pemerintahan daerah, dan lingkungan hidup. Pada 2006 Pemerintah Pusat mengalokasikan DAK sebesar Rp11,6 triliun dan pada 2007 alokasinya meningkat tajam menjadi Rp17,094 triliun. Mulai tahun 2007, dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang digunakan di daerah secara bertahap akan dilimpahkan ke daerah melalui mekanisme DAK. Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialokasikan kepada provinsi, sementara dana tugas pembantuan dapat dialokasikan kepada provinsi, kabupaten, atau kota sebagai wakil Pemerintah Pusat di daerah. Berbeda halnya dengan DAU, dan DBH, dana dekonsentrasi, dan dana tugas pembantuan, DAK secara khusus diberikan kepada kabupaten/kota.

Sejauh ini yang sering menjadi fokus kajian adalah upaya optimalisasi sumber pendapatan, sementara kajian tentang optimalisasi pusat-pusat pengeluaran jarang dilakukan. Kajian tentang pelaksanaan dan dampak DAK, misalnya, belum banyak dilakukan. Dalam kaitan ini, pertanyaan yang kerap muncul adalah mengenai hal-hal sederhana seperti bagaimana mekanisme penyaluran dan pengelolaan DAK dijalankan. Meskipun ada beberapa kriteria dalam pengalokasiannya, proses akuntabilitasnya di tingkat nasional dan tingkat daerah belum banyak dipublikasikan.

### **Grafik Distribusi Anggaran**

Salah satu bentuk anggaran yang disediakan pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan adalah dana alokasi PNPM Mandiri pedesaan. Adapun mengenai mekanismenya adalah sebagai berikut:



**Gambar 1. Prosedur Penyaluran KUR melalui Lembaga *Linkage* Pola**

***Executing***

Sumber: Tim Pelaksana Komite Kebijakan Penjaminan Kredit/Pembiayaan kepada Usaha Mikro, Kecil, Menengah dan Koperasi, 2011

Melalui pola *executing*, lembaga *linkage* mengajukan permohonan kredit/pembiayaan kepada bank pelaksana. Kemudian bank pelaksana melakukan pengecekan Sistem Informasi Debitur dan analisis kelayakan. Apabila dinyatakan layak dan disetujui, maka bank pelaksana menandatangani Perjanjian Kredit/Pembiayaan dengan lembaga *linkage*. Bank pelaksana selanjutnya mengajukan permintaan penjaminan kredit/pembiayaan kepada perusahaan penjamin. Lembaga *linkage* yang telah ditunjuk lalu menyalurkan kredit/pembiayaan yang diterima dari bank pelaksana kepada debitur UMKMK. Debitur UMKMK yang sudah mendapatkan KUR kemudian melakukan pembayaran kewajiban kredit/pembiayaan kepada Lembaga *linkage*. Lembaga *linkage*-lah yang bertanggung jawab terhadap pelunasan KUR kepada Bank Pelaksana.

**1.4.3. Peranan Stabilisasi**

Perekonomian yang sepenuhnya diserahkan ke sektor swasta akan sangat peka terhadap guncangan keadaan yang akan menimbulkan pengangguran dan inflasi. Tanpa adanya campur tangan pemerintah, penurunan permintaan akan mobil menyebabkan pengusaha mobil untuk mengurangi pegawai. Pegawai yang menganggur akan memperkecil pengeluaran untuk barang-barang konsumsi seperti sepatu, TV, pakaian yang seterusnya pengusaha sepatu, TV, dan pakaian akan mengurangi pegawai. Jadi gangguan di satu sektor akan mempengaruhi sektor lain, yang tanpa adanya campur tangan pemerintah akan menimbulkan pengangguran tenaga kerja yang akan mengganggu stabilisasi ekonomi. Inflasi atau

deflasi juga merupakan hal yang dapat mengganggu stabilisasi ekonomi. Masalah inflasi atau deflasi harus ditangani pemerintah melalui kebijaksanaan moneter.

### **Mekanisme Kebijakan Stabilisasi**

Kebijakan stabilisasi digunakan untuk pencapaian tujuan makro secara optimal. Salah satu contoh kebijakan stabilisasi adalah penerapan *policy mix* atau bauran kebijakan yang terkoordinasi antara satu kebijakan dengan kebijakan lainnya. Pengertian optimal di sini adalah pencapaian tujuan antar kebijakan dapat terkoordinasi sehingga tidak menimbulkan dampak yang kurang menguntungkan bagi pencapaian tujuan kebijakan ekonomi makro secara keseluruhan. Salah satu contoh penerapan bauran kebijakan yang banyak dikenal adalah bauran kebijakan fiskal-Moneter (*monetary-fiscal policy mix*). Secara konseptual, koordinasi bauran kebijakan fiskal-moneter dapat dilakukan melalui beberapa scenario, yaitu: (1) Kebijakan moneter ekspansif/kebijakan fiskal ekspansif, (2) Kebijakan moneter kontraktif/kebijakan fiskal ekspansif, (3) Kebijakan moneter ekspansif/kebijakan fiskal kontraktif, (4) kebijakan moneter kontraktif/kebijakan fiskal kontraktif.

Pada saat terjadi resesi ekonomi dimana terjadi deflasi yang tak terkendali dan kelesuan ekonomi, maka ditempuh kebijakan fiskal dan moneter ekspansif sesuai dengan skenario 1. Pemerintah menaikkan pengeluaran dan Bank Sentral menurunkan suku bunga acuan, sehingga peredaran uang di masyarakat bertambah, pelaku ekonomi bergairah, karena banyak permintaan akan barang dan jasa dan harga cenderung naik. Pertumbuhan ekonomi meningkat, pendapatan nasional meningkat, kesempatan kerja bertambah, pendapatan perkapita meningkat, dan akhirnya pendapatan pemerintah juga meningkat. Bila kapasitas produksi masih tersedia, kondisi perekonomian akan terus atraktif, tetapi jika kapasitas produksi dalam negeri sudah tidak sanggup merespon permintaan masyarakat, akan menaikkan import barang dari luar negeri pada akhirnya akan mempersulit neraca pembayaran.

Apabila terjadi benturan antara kebijakan fiskal dan moneter (scenario 2) maka kebiasaan yang terjadi adalah adanya kecenderungan meningkatnya suku

bunga pasar uang yang berlebihan yang pada gilirannya akan menghambat kegiatan investasi masyarakat. Ekspansi pemerintah yang berlebihan akan memberikan dampak negative terhadap minat investasi oleh masyarakat. Fenomena ini disebut Crowding Out. Apabila yang terjadi adalah scenario 3 dimana terjadi kebijakan moneter ekspansif dan kebijakan fiscal kontraktif, maka akibatnya sangat ditentukan oleh kekuatan relative dari masing-masing kebijakan. Akibatnya dapat keduanya saling melemahkan dan atau salah satu kebijakan menjadi lemah, akibat benturan dengan kebijakan lainnya.

Scenario 4, ditempuh ketika perkembangan dalam keadaan bomming, dan dikhawatirkan akan terjadi inflasi yang tidak terkendali, sehingga pemerintah mengambil kebijakan fiscal kontraktif, sementara bank sentral juga mengambil kebijakan yang sama dan terkoordinasi dengan baik. Dampak yang ditimbulkan adalah, laju pertumbuhan ekonomi akan melambat secara moderat, sehingga dampak negative yang dikhawatirkan dapat diantisipasi. Pertumbuhan ekonomi yang berlebihan dan tidak terkendali, akan mengakibatkan terjadinya inflasi yang tidak terkendali pula, sebaliknya depresi ekonomi yang berlebihan, juga akan mengakibatkan terjadinya kelesuan kegiatan ekonomi

### **1.5 Pengenalan Pertumbuhan Pemerintrah (*Introduction of The Growth of Government*)**

Pada hakikatnya pemerintahan merupakan suatu gambaran tentang bagaimana pada permulaan pemerintahan itu terbentuk dan bagaimana pemerintahan itu berkembang. Perkembangan itu erat kaitannya tentang bagaimana pemerintah menjalankan fungsi dan peranannya dalam perekonomian. Dan tentu saja, dalam menjalankan fungsi dan peranannya di perekonomian, pemerintah memerlukan kebutuhan-kebutuhan (*needs*) yang bersumber dari masyarakat. Kebutuhan pemerintah (*needs for government*) secara sederhana dapat didefinisikan sebagai segala sesuatu yang dibutuhkan oleh pemerintah dalam mempertahankan kelancaran aktivitasnya (dalam hal ini fungsinya dalam perekonomian) agar bisa terus hidup dan eksis di masyarakat. Kebutuhan-kebutuhan tersebut merupakan sebuah respon dari masyarakat dari aksi nyata pemerintah tersebut. Sehingga pemenuhan kebutuhan

pemerintah merupakan awal menuju pertumbuhan pemerintah (*the growth of government*). Apabila kebutuhan pemerintah tidak terpenuhi, maka jelas pemerintah akan mengalami hambatan dalam menjalankan aktivitasnya atau bahkan keberadaan pemerintah tidak memiliki dampak/efek yang berpengaruh pada kehidupan masyarakat.

Suatu pemerintahan bak manusia/individu tentu memiliki berbagai cara untuk meningkatkan pertumbuhannya. Yang pertama, bak pelayan masyarakat mereka harus menjalankan fungsi-fungsinya dengan baik sehingga kesejahteraan masyarakat akan meningkat. Kesejahteraan yang meningkat ini tentu akan menguntungkan pemerintah karena masyarakat yang kesejahteraannya meningkat tentu akan meminta pelayanan lebih kepada pemerintah. Yang kedua, pemerintah harus memperbesar pendapatan mereka terutama melalui pajak. Hal ini tidak lain adalah karena pajak merupakan pendapatan pemerintah untuk melakukan langkah pertama. Tanpa adanya pendapatan maka mustahil langkah pertama di atas bisa dilakukan dengan baik. Dan yang terakhir adalah penciptaan iklim politik yang kondusif. Pengaruh politik tak dapat dihindari, sehingga kebijakan-kebijakan politik harus mengarah pada kesejahteraan masyarakat demi menciptakan pertumbuhan pemerintah itu sendiri.

### **1.5.1 Pertumbuhan Pemerintah**

Pertumbuhan pemerintah dapat dilihat melalui besarnya pemerintahan (*size of government*) yang ada di masyarakat. Besarnya pemerintahan bisa dikur atau dilihat menggunakan kriteria fiskal perpajakan dan pengeluaran publik yang dilakukan pemerintah. Tak hanya itu, pengukuran besarnya pemerintah juga dilihat dari keterlibatan dalam aktivitas perekonomian seperti kebijakan publik dalam mengatasi permasalahan eksternalitas dan mencari tujuan paternalistik melalui regulasi-regulasi serta kepemilikan perusahaan atas perusahaan-perusahaan negara.

**Tabel 1. Realisasi Pengeluaran Pemerintah Provinsi Seluruh Indonesia Menurut Jenis Pengeluaran, 2008-2011 (Dalam Ribuan Rupiah)**

Jenis Pengeluaran		2008	2009	2010	2011*)
<b>A.</b>	<b>BELANJA TIDAK LANGSUNG</b>	<b>45,398,365,063</b>	<b>48,150,149,337</b>	<b>53,152,485,827</b>	<b>61,366,212,828</b>
1	Belanja Pegawai	16,665,704,476	18,451,835,442	20,692,837,531	25,497,936,889
2	Belanja Bunga	26,763,459	10,585,697	9,167,475	9,413,074
3	Belanja Subsidi	60,269,587	116,478,816	64,605,959	101,546,004
4	Belanja Hibah	5,386,368,439	2,950,402,234	4,428,118,542	6,354,035,958
5	Belanja Bantuan Sosial	4,670,816,005	4,264,280,761	3,627,404,487	3,455,783,956
6	Belanja Bagi Hasil	10,596,170,314	11,977,153,663	13,627,990,091	14,040,769,359
7	Belanja Bantuan Keuangan	7,785,211,795	10,182,621,399	10,552,027,515	11,277,655,036
8	Pengeluaran Tidak Terduga	207,060,988	196,791,325	150,334,227	629,072,552
<b>B.</b>	<b>BELANJA LANGSUNG</b>	<b>43,212,462,677</b>	<b>53,734,476,550</b>	<b>59,000,922,032</b>	<b>66,658,796,697</b>
1	Belanja Pegawai	5,372,239,813	6,075,451,038	6,669,635,011	6,074,963,065
2	Belanja Barang dan Jasa	18,943,346,819	23,412,329,896	26,992,274,147	33,474,505,704
3	Belanja Modal	18,896,876,045	24,246,695,616	25,339,012,874	27,109,327,928

<b>C. PEMBIAYAAN DAERAH</b>	<b>24,726,272,483</b>	<b>20,008,181,602</b>	<b>21,319,618,627</b>	<b>2,614,245,499</b>
<b>JUMLAH</b>	<b>113,337,100,223</b>	<b>121,892,807,489</b>	<b>133,473,026,486</b>	<b>130,639,255,024</b>

*Sumber: <http://www.djpk.depkeu.go.id/>*

Tabel di atas merupakan alokasi pengeluaran pemerintah provinsi selururuh Indonesia. Dapat diketahui, bahwa pada setiap tahun pengeluaran pemerintah Indonesia selalu meningkat terhitung tahun 2008-2010, sehingga dapat disimpulkan bahwa pertumbuhan pemerintah juga naik. Namun pada tahun 2011, terjadi penurunan pengeluaran pemerintah sebesar 3.2% dilihat dari turunnya pengeluaran pemerintah.

Pengeluaran pemerintah dapat dilakukan melalui tiga cara yaitu belanja langsung, belanja tidak langsung dan pembiayaan daerah. Pada sisi belanja tidak langsung yang mencapai sekitar 45% dari total pengeluaran pemerintah, alokasi belanja pemerintah lebih banyak dikeluarkan untuk belanja pegawai yang mencapai hampir 40% tiap tahun, yaitu kompensasi baik dalam bentuk uang maupun barang yang diberikan kepada pegawai pemerintah, baik yang bertugas di dalam maupun di luar negeri sebagai imbalan atas pekerjaan yang telah dilaksanakan. Setelah itu alokasi ditujukan kepada belanja bagi hasil dengan alokasi sekitar 21%, dilanjutkan untuk dana bantuan keuangan yang mencapai sekitar 18%. Untuk bantuan social, pemerintah umumnya hanya mengeluarkan sekitar 5%, sementara hibah hanya sekitar 10% dan untuk subsidi hanya sekitar 0.1% tiap tahunnya.

Untuk belanja langsung, pengeluaran pemerintah umumnya banyak digunakan untuk keperluan belanja barang dan jasa yang tiap tahunnya mencapai sekitar 50% dari pengeluaran belanja langsung, disusul dengan pengeluaran untuk belanja modal yang mencapai sekitar 39%. Sementara itu, pemerintah juga mengeluarkan belanja pegawai namun hanya 11% dari total belanja langsungnya. Sementara total belanja langsung mencapai sekitar 51% dari pengeluaran pemerintah. Sementara itu, alokasi pemerintah untuk pembiayaan daerah hanya mencapai sekitar 2% dari total pengeluarannya.



**Tabel 2. Pengeluaran Sosial Pemerintah Sepanjang Pertengahan Abad 19**

Country	Year	Government relief for the poor (proportion of GNP)	Public education, primary through university (proportion of GNP)
England and Wales	1776	1.59%	Zero
	1820/21	2.66%	Zero
	1850	1.07%	0.07%
United States	1850	0.13%	0.33%
Netherlands	1790	1.70%	
	1850	1.38%	
Belgium	1820	1.03%	
	1850	0.28%	0.38%
Sweden	1829	0.02%	
Other Countries	1776–1815	Zero or negligible	Zero or negligible

*Sumber: Hillman (2003) p. 742*

Selain itu, tabel di atas menunjukkan pengeluaran social masyarakat pada abad 19 yang dikutip oleh Adam Smith dalam bukunya *Wealth of Nations*. Pada masa pra industri tersebut, penghasilan diperoleh terutama dari sector pertanian. Kepemilikan tanah oleh keluarga bangsawan sangat dominan, dimana rakyat pada umumnya sebagai budak penggarap tanah dan tunduk serta terjadi pembatasan gerak pada mereka. Pengrajin dan yang lainnya berkumpul di kota dengan menyediakan layanan murah. Menjadi miskin kala itu dianggap merupakan takdir ilahi begitu juga sebaliknya dengan menjadi kaya.

Pada masa itu, mobilitas sosial sangat diabaikan. Distribusi pendapatan tidak merata karena adanya dominasi kepemilikan sumberdaya oleh kalangan bangsawan. Kesehatan masyarakat tidak dipahami dengan baik, sehingga jumlah umur begitu pendek. Resiko kelahiran ibu dan anak sangat tinggi, tenaga medis sangat rendah serta teknologi yang belum berkembang. Kondisi saat itu mencerminkan kualitas hidup yang rendah.

### **1.5.2 Hukum Wagner**

Ekonom Jerman Aldoph Wagner (1835-1917) dengan rumusnya yang dikenal sebagai Hukum Wagner, menyatakan bahwa “ukuran pemerintah (*size of*

*government*) yang diukur oleh pengeluaran public meningkat secara proposional lebih besar dari pertumbuhan pendapatan nasional”. Hukum Wagner didasari oleh kecenderungan umum untuk ukuran pemerintah yang tumbuh, yaitu (1) peningkatan permintaan untuk belanja public, (2) peningkatan penyediaan penerimaan pajak, (3) dan alasan politik-ekonomi, termasuk perpanjangan/perluasan waralaba suara serta munculnya kelompok-kelompok berkepentingan.

**Tabel 3. Pembagian Pengeluaran Sosial atas GNP di Abad 20**

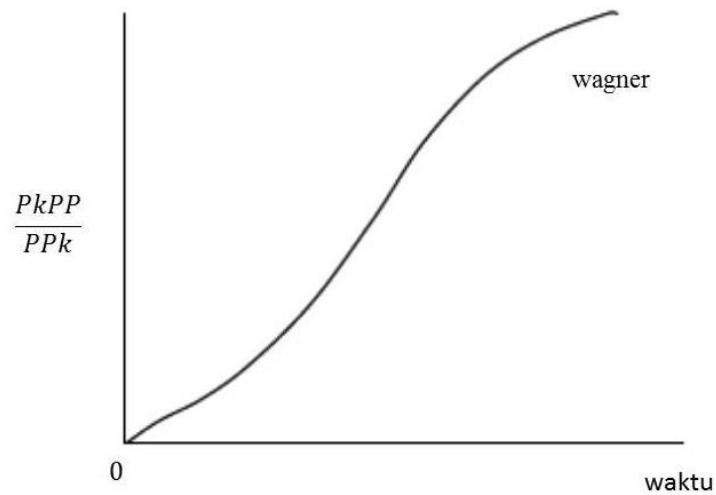
Country	1910	1930	1980	1990	1995
Japan	0.18%	0.21%	10%	12%	12%
United States	0.56%	0.56%	11%	12%	14%
Australia	1.12%	2.11%	11%	14%	15%
Greece	0	0.07%	9%	14%	14%
Portugal	0	0	10%	13%	15%
Canada	0	0.31%	13%	17%	18%
New Zealand	1.35%	2.43%	16%	22%	18%
Ireland	*	3.74%	16%	18%	18%
Spain	0.02%	0.07%	13%	17%	19%
Austria	0	1.20%	23%	25%	21%
United Kingdom	1.38%	2.24%	17%	18%	23%
Italy	0	0.08%	17%	21%	24%
Netherlands	0.39%	1.03%	27%	28%	26%
Germany	0.59%	4.82%	20%	20%	25%
France	0.81%	1.05%	23%	24%	27%
Belgium	0.43%	0.56%	22%	23%	27%
Norway	1.18%	2.39%	19%	26%	28%
Demark	1.75%	3.11%	26%	27%	31%
Finland	0.90%	2.97%	18%	25%	32%
Sweden	1.03%	2.59%	30%	32%	33%

\* Did not exist as an independent state.

**Sumber: Hillman (2003) p. 745**

Secara umum dapat dilihat, bahwa terjadi peningkatan pengeluaran public pada negara-negara sepanjang abad 20, dimana data itu merupakan gabungan pengeluaran public yang terdiri dari tunjangan kesejahteraan, tunjangan pengangguran, tunjangan pension dan subsidi perumahan. Belanja social tumbuh jauh di seluruh negara daripada yang terjadi pada abad 19. Tabel tersebut juga membenarkan dari hukum Wagner. Selain itu, penggambaran teori Wagner juga

dapat diilustrasikan pada grafik 2. Dimana kenaikan pemerintah memiliki hubungan eksponensial.



**Grafik 2. Grafik Pengeluaran Pemerintah Menurut Wagner**

Hukum Wagner

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam pendapatan per kapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintahpun akan meningkat. Wagner menerangkan mengapa peran pemerintah menjadi semakin besar, yang terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan yang timbul dalam masyarakat, hukum, pendidikan, rekreasi, kebudayaan dan sebagainya. Wagner mendasarkan pandangannya dengan suatu teori yang disebut teori organis mengenai pemerintah (organic theory of the state) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya. Formulasi hukum Wagner ialah sebagai berikut :

$$\frac{PkPP1}{PP} < \frac{PkPP}{PP} < \dots < \frac{PkPPn}{PP}$$

$PkPP$  : Pengeluaran Pemerintah Perkapita

$PPK$  : Pendapatan Per Kapita

1,2,...,n : Jangka waktu (tahun)

Wagner mengemukakan suatu teori mengenai perkembangan pengeluaran pemerintah yang semakin besar dalam prosentase terhadap PDB. Wegner mengemukakan pendapatnya bahwa dalam suatu perekonomian apabila pendapatan perkapita meningkat maka secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Wagner mengemukakan pendapatnya dalam bentuk suatu hukum Wagner, sebagai berikut : Dalam suatu perekonomian, apabila pendapatan perkapita meningkat, secara relatif pengeluaran pemerintah pun akan meningkat. Hukum Wagner dikenal dengan “ The Law of Expanding State Expenditure”.

Dasar hukum tersebut adalah pengamatan empiris di negara-negara maju yaitu, Amerika Serikat, Jerman, Jepang. Wagner menerangkan mengapa peranan pemerintah menjadi semakin besar, terutama disebabkan karena pemerintah harus mengatur hubungan timbal balik dalam masyarakat. Kelemahan hukum Wagner adalah karena hukum tersebut tidak didasarkan pada suatu teori mengenai pemilihan barang-barang publik. Wagner menadasarkan pandangannya dengan suatu teori organis mengenai pemerintah (organic theory of the state) yang menganggap pemerintah sebagai individu yang bebas bertindak, terlepas dari anggota masyarakat lainnya.

### **1.5.3 Sisi Permintaan Yang Mempengaruhi Pertumbuhan Pemerintah**

Permintaan untuk belanja publik meningkat ketika pemerintah ditugaskan bertanggung jawab untuk mencapai tujuan sosial. Disini disumsikan bahwa terjadi peningkatan pendapatan perkapita pada masyarakat, sehingga mengikuti hukum Wagner, maka peningkatan permintaan masyarakat untuk kesejahteraan mereka terutama akan barang-barang publik akan meningkat pula. Adanya kenaikan pendapatan berarti adanya peluang untuk meningkatkan konsumsi mereka, terutama untuk barang-barang publik. Karena barang publik yang tersedia tidak dapat mereka penuhi sendiri, maka jalan satu-satunya bagi masyarakat adalah dengan memintanya kepada pemerintah sebagai otoritas kekuasaan yang mengayomi mereka. Tentu saja hal ini akan membuat pemerintah harus menyediakan kebutuhan akan penyediaan barang public ke masyarakat melalui peningkatan anggaran belanja publiknya.

*Barang Publik*

Jika barang publik adalah barang normal, permintaan oleh *voter* (pemilih) dan wajib pajak meningkat dengan pendapatan (dan harga yang diberikan). Hukum Wagner mengisyaratkan bahwa elastisitas pendapatan dan permintaan barang publik adalah lebih dari satu. Ukuran pemerintah akan meningkat ketika permintaan akan barang publik yang mereka sediakan bertambah dan terjadi ketika pemerintah berhasil terus menyediakan barang publik melalui pajak atau pinjaman pemerintah.

### *Eksternalitas*

Peningkatan pendapatan akan membuat orang lebih memperhatikan serta mengurangi dampak negative dari eksternalitas negatif. Air bersih dan udara bersih menjadi sangat penting. Penyelesaian eksternalitas negative dipahami sangat penting karena terkait dengan kualitas hidup. Orang juga akan mencari perlindungan akan eksternalitas kejahatan dan pelecehan pribadi. Semuanya didapatkan dari pemerintah sebagai regulator dan stabilitator.

### *Asuransi Sosial dan Pemberian Hak*

Pemberian hak asuransi sosial meningkatkan pengeluaran publik. Ada lebih banyak asuransi yang menjamin ketika seseorang mempunyai pendapatan lebih tinggi dan kaya sehingga lebih banyak resiko kerugian personal pada orang kaya menjadi lebih sedikit dan hilang. Hal ini tidak lepas dari preferensi masyarakat akan pentingnya segala hal yang berhubungan dengan keselamatan diri serta kaitannya dengan kejadian yang tak terduga. Oleh karena itu, masyarakat yang menjadi takut dengan hal-hal negative yang terjadi tidak terduga atau sewaktu-waktu menuntut kepada pemerintah untuk menjamin mereka salah satunya melalui pemberian hak asuransi sosial.

Dilain pihak, orang-orang miskin tentu menginginkan adanya kesetaraan dan kesejahteraan sosial yang lebih. Dapat diasumsikan, adanya modernisasi yang terjadi di dunia ini membuka kesadaran mereka untuk menghargai diri lebih baik. Namun karena keterbatasan pendapatan yang mereka miliki membuat mereka tidak mampu mengakses dengan baik terutama dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan dasar. Jalan yang mereka lakukan adalah memohon kepada

pemerintah untuk membantu mereka dalam pencapaian kesejahteraan lebih tersebut. Pemerintah sebagai otoritas kekuasaan tentu memenuhi hak mereka salah satunya dengan memperkecil jurang pendapatan antara orang kaya dan miskin, melalui transfer pendapatan seperti pengenaan pajak progresif pada orang kaya yang kemudian akan di distribusikan kepada orang miskin baik secara langsung berupa uang atau tidak (biasanya melalui fasilitas barang publik) melalui program-program pemerintah. Oleh karena itu transfer pendapatan kepada orang miskin dan kurang beruntung dapat dipandang sebagai barang publik. Pemerintah tumbuh ketika seseorang menginginkan kesetaraan sosial yang lebih.

### *Demografi, Kesehatan, dan Transfer Pendapatan Ke Orang Tua*

Demografi dan kesehatan mempengaruhi ukuran pemerintah. Karena terjadi kenaikan pendapatan perkapita pada masyarakat, maka konsumsi akan barang atau jasa untuk keamanan mereka semakin meningkat. Adanya kesempatan akibat kenaikan pendapatan dalam memperoleh akses gizi maupun fasilitas kesehatan yang lebih baik menyebabkan peningkatan kesehatan pada masyarakat. Perbaikan pada kesehatan pada masyarakat ini menghasilkan orang-orang yang hidup lebih lama (karena angka harapan hidup mereka menjadi meningkat). Hingga akhirnya, meningkatnya jumlah orang yang mampu bertahan hidup sampai usia pensiun menuntut pemberian hak oleh pemerintah berupa kepastian bahwa orang-orang tua hidup dengan martabat. Tak jarang ditemui, dinegara-negara maju atau bahkan di kehidupan yang lebih modern, hak-hak orang tua akan diabaikan oleh keluarganya karena alasan kesibukan. Maka orang-orang tua ini harus meminta kepada pemerintah untuk penjaminan hak mereka agar bisa hidup lebih baik dan bermartabat. Salah satunya adalah permintaan akan layanan kesehatan umum khusus manula serta wadah atau tempat khusus mereka agar mereka mampu mengekspresikan kehidupan tua mereka.

### *Paternalisme dan Regulasi*

Permintaan akan kebijakn paternalistik dan regulasi meningkat dengan pendapatan. Hubungan paternalistik adalah hubungan keorngtuaan yang terjadi dari pemerinthah sebagai orang tua yang menyediakan berbagai hal/pelayanan

dengan masyarakat sebagai anaknya yang menuntut pelayanan. Dengan peningkatan pendapatan, orang-orang menjadi kurang mudah tertipu dan meminta perlindungan dari penipu. Di sini pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih berbagai kebijakan paternalisme yang sesuai dengan standar hidup mereka yang semakin meningkat. Misalnya, peningkatan pendapatan dan tingkat pendidikan menjadikan seseorang lebih sadar akan penipuan dan kesehatan terutama keamanan produk. Hal itu menyebabkan adanya permintaan kepada pemerintah terhadap regulasi obat-obatan.

#### **1.5.4 Penawaran Pendapatan dan Pertumbuhan Pemerintah**

Ketika pemerintah tumbuh karena pengaruh dari sisi permintaan dan pemerintah merespon dengan murah hati (tanpa adanya politik principal-agent dan masalah birokrasi), maka manfaat dapat ditarik dari respon pemerintah terhadap permintaan untuk peningkatan pengeluaran publik. Hal itu membuat pemerintah untuk meningkatkan pendapatan mereka untuk tanggung jawab penyediaan barang publik kepada masyarakat. Namun, adanya dasar pengenaan pajak dan kurva Laffer membatasi pasokan penerimaan pajak dan menghambat pertumbuhan pemerintah –seperti halnya penggelapan pajak.

Selain itu, masalah politik, birokrasi agent-principal, dan ilusi fiskal akan membuat pemerintah bisa menghabiskan lebih banyak daripada yang diharapkan *voters* dan wajib pajak dan bisa memilih pengeluaran dari *voters* dan wajib pajak yang tidak menguntungkan mereka. Ketika pemerintah tumbuh karena pasokan peningkatan penerimaan pajak, ada lebih banyak sikap mendua tentang manfaat sosial daripada ketika pemerintah tumbuh karena peningkatan permintaan pemilih dan pembayar pajak untuk belanja publik.

Lalu bagaimana akses dari pemerintah untuk meningkatkan pajak pendapatan? Ada sejumlah cara, yaitu:

##### *Pertumbuhan Basis Pajak*

Penerimaan pajak tumbuh ketika peluang kena pajak berkembang. Dalam rangka pertumbuhan ekonomi, akan ada banyak orang-orang yang datang untuk

berusaha memiliki pendapatan di atas subsisten yang itu terkena pajak. Selain itu, basis pajak juga bisa diperluas ketika seseorang yang sebelumnya menjalani hidup mandiri memilih menyediakan bagi mereka dan keluarga mereka melalui transaksi pasar yang kena pajak.

Salah satu cara yang dilakukan pemerintah dalam menumbuhkan basis pajak adalah menggerakkan kembali sektor riil, terutama sektor UMKM melalui penumbuhan jiwa kewirausahaan. Dengan meningkatnya dan berkembangnya UMKM, maka sedikit demi sedikit usaha-usaha tersebut akan mencapai batas dimana mereka wajib dikenakan pajak. Pajak pemerintah bisa dikenakan melalui penarikan pajak produksi atau pajak penghasilan yang bersifat progresif. Dengan asumsi bahwa pertumbuhan ekonomi meningkat, maka penggerakkan sektor riil ini bisa dimulai dengan melakukan investasi langsung. Perwujudannya bisa melalui pelatihan-pelatihan pelaku UMKM agar produk dan metode yang mereka gunakan bisa efisien dan berdaya saing. Seperti contoh, pemerintah melakukan pelatihan pemasaran *online* dan akuntansi sederhana sehingga UMKM akan lebih bersifat *bankable* sehingga mudah menarik investor dalam pembiayaannya.

#### *Perempuan di Pasar Tenaga Kerja*

Keterlibatan perempuan dalam pasar dunia tenaga kerja meningkatkan pendapatan pemerintah, karena perempuan akan memperoleh penghasilan kena pajak. Hal ini semakin diperkuat dengan berubahnya nilai-nilai dan norma-norma dalam masyarakat tentang persepsi perkawinan dan memiliki anak pada masa dimana perempuan lebih memilih karir dan penangguhan pernikahan atau memiliki anak.

#### *Tanggungjawab Orang dengan Perpajakan*

Kemajuan dalam transportasi dan komunikasi memperluas pendapatan pajak bagi pemerintah dengan memungkinkan orang-orang untuk dikenakan pajak yang sebelumnya tidak terkena jangkauan pajak. Perumbuhan sektor korporasi mengurangi jumlah wirausaha dan meningkatkan proporsi pekerja dimana pengusaha/pemberi kerja akan terkena pajak. Biaya transaksi pengumpulan pajak menurun dan peluang untuk penggelapan pajak menurun bagi pembayar pajak.



### *Ilusi Fiskal*

Ilusi fiskal meningkatkan pasokan pajak bagi pemerintah karena wajib pajak tidak mengetahui bahwa mereka membayar pajak sehingga tidak menurunkan pajak melalui cara-cara politis. Pengenaan ilusi fiskal bisa melalui pengenaan pajak tidak langsung dan pinjaman pemerintah.

### **1.5.5 Pengaruh Politik pada Pertumbuhan Pemerintah**

Kategori ketiga yang mempengaruhi pertumbuhan pemerintah adalah politik.

#### *Suara Mayoritas*

Suara terbanyak dapat meningkatkan pertumbuhan pemerintah. Ketika minoritas membayar sebagian besar pajak, mayoritas memiliki insentif untuk memilih keuangan publik yang lebih, dan perpajakan dan meningkatkan belanja publik. Sebagai contoh, suara parlemen yang didominasi oleh partai yang menghendaki bahwa pengenaan pajak untuk perusahaan-perusahaan asing ditingkatkan guna melindungi industri dalam negeri terlindungi. Dalam pemungutan suara minoritas menginginkan bahwa hal itu bisa dilakukan apabila belanja publik, seperti perbaikan infrastruktur untuk perusahaan asing diperbaiki. Maka dalam hal ini akan terjadi dua hal, yaitu peningkatan pajak sekaligus belanja publik pemerintah untuk sektor infrastruktur.

#### *Perluasan Waralaba*

Waralaba pada awalnya didasarkan pada kepemilikan properti karena pemilik properti takut harta mereka dirampas / dibatasi *market share*-nya yang luas oleh suara mayoritas, sehingga menggunakan taktik perluasan waralaba. Lalu bagaimana politik perluasan waralaba ini bisa meningkatkan pertumbuhan pemerintah?

Ketika ada aturan anti *trust*/monopoli pada suatu negara, maka hal ini akan merugikan perusahaan-perusahaan besar karena mereka dilarang untuk memperbesar usahanya. Hal yang terburuk adalah bahwa jika melebihi batas

kepemilikan, maka akan terjadi perampasan harta kekayaan oleh pemerintah. Di lain pihak, pengekan ini juga tidak mampu meningkatkan pertumbuhan pemerintah melalui pengenaan pajak pada perusahaan. Akhirnya, pengusaha melakukan taktik waralaba. Dimana mereka menjual nama/*brand* perusahaan mereka kepada orang lain, sehingga kepemilikannya bukan atas nama dia. Disini pengusaha masih terus bisa memperluas usahanya, namun waralaba itu atas nama pemilik yang ebrbeda-beda. Selain itu, hal ini menguntungkan pemerintah karena perluasan waralaba memperluas pengenaan pajak bagi mereka.

### *Suara Perempuan*

Perempuan akan memilih/memberikan suaranya untuk meningkatkan kondisi sosial mereka melalui perluasan peran asuransi sosial pemerintah karena kerentanan mereka dalam keluarga tradisional karena kehilangan suami mereka yang merupakan pencari nafkah utama. Peran politik perempuan terjadi, ketika mereka melalui organisasi/terjun ke dalam dewan menyuarakan hak-hak mereka tentang perlakuan setara atau kesetaraan gender yang umumnya terjadi pada negara-negara yang telah maju. Perempuan menghendaki hak-hak mereka terpenuhi salah satunya adalah keamanan karena kerentanan fisik mereka. Maka melalui suara mereka di parlemen, akhirnya diputuskan untuk meningkatkan kesetaraan mereka melalui pemberian asuransi sosial. Dalam hal ini, pemerintah akan meningkatkan belanja publik untuk perempuan.

Perjuangan hak lain oleh perempuan adalah adanya akses untuk pekerjaan yang sama dengan laki-laki. Sesuai keterangan sebelumnya, apabila ini dipenuhi maka akan semakin banyak pula perempuan di pasar tenaga kerja yang akan berimbas semakin banyak pula pajak yang akan bisa ditarik.

### *Suara oleh Birokrat Pemerintah*

Suara birokrat pemerintah umumnya terjadi di kota-kota besar yang memiliki partai-partai besar yang mendukung pertumbuhan pemerintah untuk alasan partai-partai itu. Sebagai contoh, ketika dalam suatu kota besar A terdapat hanya dua partai besar yang berkoalisi, maka suara-suara dalam parlemen hanya akan menentukan untuk kepentingan mereka. Seperti contoh, mayoritas dua partai

itu didukung oleh pegawai negeri, maka dalam alokasi APBD di kota A tersebut akan banyak dialokasikan untuk belanja pegawai. Sementara itu, partai-partai minoritas yang mendukung untuk penghematan anggaran dengan pengurangan belanja pegawai maka hanya sedikit menyalurkan haknya melalui pemungutan suara.

### *Pemerintahan yang Terpusat*

Pertumbuhan pemerintah dapat melalui pemusatan pemerintah dengan suara mayoritas yang dikendalikan yaitu oleh pengendalian pajak bagi mereka sehingga mengurangi persaingan diantara pemerintah melalui pilihan lokasi (otonomi).

### **1.6. Kegagalan Pemerintah**

Dalam menjalankan peran-perannya sebagaimana di atas, pemerintah tidak selalu berhasil. Secara sistematis malah sering menciptakan kegagalan (*government failure*). Dalam istilah Krueger (1990) telah terjadi kegagalan pemerintah secara kolosal (*colossal government failures*). Di mana tidak jarang memunculkan pula pendapat bahwa negara (pemerintah) merupakan penyebab utama dari persoalan-persoalan di negara modern, dan bukannya sebuah penyelesaian. Merujuk pada Krueger (1990) kegagalan pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis: *commission failures* dan *failures of commission*. *Commission failures* misalnya pada BUMN yang ongkosnya mahal dan tidak efisien, ketidakefisienan dan pemborosan dalam program-program investasi pemerintah, kontrol pemerintah yang terlalu jauh dan mahal biayanya atas aktivitas sektor swasta, maupun defisit anggaran pemerintah yang disebabkan oleh defisit BUMN dan mendorong inflasi yang tinggi dengan konsekuensi lanjutannya adalah terhadap alokasi sumber daya, perilaku tabungan maupun alokasi investasi swasta. Sedangkan *failures of commission* misalnya memburuknya fasilitas transportasi dan komunikasi yang menyebabkan naiknya biaya aktivitas sektor swasta maupun sektor publik, pemeliharaan *fixed nominal exchange rate* berhadapan dengan laju inflasi yang begitu cepat yang disokong dengan *exchange control* dan lisensi impor, kegagalan memelihara fasilitas infrastruktur yang ada. Produk ikutan dari kedua jenis kegagalan pemerintah tersebut adalah munculnya

korupsi besar-besaran dan begitu nyata. Pemerintah justru berubah menjadi pemburu rente (*rent seeking*) atau bahkan menjadi predator, seperti di zaire (rezim Mobutu), Filipina (Marcos), Haiti (Duvaliers), Nicaragua (Samoza), dan masih banyak lagi (Bardhan, 1990), tidak terkecuali Indonesia terutama di bawah Suharto. Korupsi yang tinggi biasanya dialami oleh negara sedang berkembang atau negara yang memiliki gaya kepemimpinan otoriter.

**Tabel 3. Sepuluh Negara Paling Korup di Dunia**

RANK	COUNTRY	SCORE
172	Venezuela	1.9
175	Haiti	1.8
175	Iraq	1.8
177	Sudan	1.6
177	Turkmenistan	1.6
177	Uzbekistan	1.6
180	Afghanistan	1.5
180	Myanmar	1.5
182	Korea (North)	1
182	Somalia	1

**Sumber:** <http://www.transparency.org/cpi2011/results/>

Table diatas menunjukkan 10 negara terkorup di asia dunia, dimana negara paling korup diduduki oleh Somalia. Jika kita telaah maka negara-negara diatas adalah negara-neagra yang sedang bergelumit dengan permasalahan dalam negeri. Seperti Irak, Myanmar, Afghanistan, Sudan, Haiti dimana terjadi konflik berkepanjangan di negara mereka. Adanya rezim-rezim korup yang memunculkan pertumpahan darah menyebabkan peran pemerintah seolah tidak berarti hingga akhirnya kehidupan negara berjalan seolah tanpa aanya peran pemerintah (auto pilot). Selain itu, adanya sistem negara yang sangat tertutup speerti di Korea Utara mengindikasikan sulitnya transparasi pemerintah kepada public. Maka yang terjadi adalah ketidakjelasan anggaran penggunaan dana pemerintah terutama untuk kepentingan public.

Terdapat beberapa faktor yang menjadi sumber timbulnya kegagalan pemrintah:

1. Campur tangan pemerinth kadang-kadang menimbulkan dampak yang tidak diperkirakan terlebih dahulu. Misalnya saja, kebijakan

pemerintah dalam mengatur tata niaga cengkeh agar penghasilan petani cengkeh naik, ternyata, efeknya dampak permintaan tembakau menurun sehingga pendapatan petani tembakau juga turun.

2. Campur tangan pemerintah memerlukan biaya yang tidak murah, oleh karena itu maka campur tangan pemerintah harus dipertimbangkan manfaat dan biayanya secara cermat agar tidak lebih besar daripada biaya masyarakat tanpa adanya campur tangan pemerintah.
3. Adanya kegagalan dalam pelaksanaan program pemerintah. Pelaksanaan program pemerintah memerlukan tender, dan sistem yang kompleks.
4. Perilaku pemegang kebijakan pemerintah yang bersifat mengejar keuntungan pribadi.

Negara maju dimana tingkat korupsinya rendah, peran pemerintah dalam perekonomian hanya sebatas pembuat kebijakan dan peraturan namun tetap mengawasi secara sungguh-sungguh jalannya pelaksanaan kebijakan dan peraturan tersebut dengan harapan peran swasta dapat berjalan secara optimal. Kecenderungan korupsi sejalan dengan peringkat indikator "*control of corruption*",<sup>1</sup>. Negara-negara yang korupsinya tinggi cenderung memiliki "*control of corruption*" yang rendah dan sebaliknya. Berjalannya pemerintahan yang korup dan berlangsungnya suatu struktur sosial yang memperkuat elemen-elemen eksploitasi, menurut Sritua arif ( 1998 ), akhirnya menimbulkan situasi sosial yang menjurus kepada suatu sistem yang sangat buruk sehingga setiap norma yang secara sivilisasi dianggap baik tidak dapat berjalan efektif dalam mengangkat harkat kemanusiaan. Sementara dalam sistem yang demikian korup, upaya renovasi moral, perubahan kultur, peningkatan kesadaran sebagai obat penangkal korupsi dihadapkan pada persoalan bagaimana melakukannya. Terbukti disini bahwa para anggota parlemen yang sudah mendapatkan berbagai fasilitas dan gaji bersih yang tidak kecil masih pula berupaya mengais rezeki dengan alasan yang tidak rasional. Begitu pula dengan mafia peradilan. Subsidi yang merupakan salah satu kebijakan pemerintah untuk menjalankan peran distribusional banyak tidak sampai pada sasaran. Salah satu contohnya adalah

subsidi perumahan di negara berkembang dimana yang menikmatinya adalah rumah tangga yang pendapatannya sebetulnya sudah tinggi (World bank, 1997).

Le Grand (1991) menyatakan sebuah rumusan alternatif terhadap teori kegagalan pemerintah yang didasarkan pada efisiensi dan pengaruh keadilan terhadap 3 aktivitas utama pemerintah dalam hal teori kegagalan pemerintah adalah Provision, subsidi, dan regulasi. Tetapi tindakan pemerintah ini mungkin dipandang kurang menurut kriteria mereka sendiri.

Yang pertama, monopoli oleh pemerintah sangat jelas menggambarkan adanya inefisiensi. Yang kedua, jenis inefisiensi terjadi ketika monopoli pemerintah menghadapi kompetisi yang bukan berasal dari penyedia optimalisasi keuntungan sektor swasta tetapi berasal dari organisasi nirlaba. Di sini tidak ada banyak kepemilikan oleh publik yang ada didalamnya. Namun perluasan kompetisi yang menentukan sifat alami tingkatan inefisiensi.

Ada perbedaan antara tingkatan kepemilikan pemerintah dan perbedaan dalam hal tingkatan persaingan: monopoli pemerintah secara penuh, monopoli oleh pemerintah secara sebagian dengan dibatasi kompetisi dari dalam sektor pemerintah tersebut, dan organisasi pemerintah yang menderita akibat berkompetisi dengan sektor swasta.

Kembali ke kasus dimana pemerintah menyediakan barang dan subsidi konsumsi, dimana ada kelebihan permintaan terhadap barang tersebut, sehingga menaikkan ke level di atasnya dan diindikasikan oleh alokasi yang efisien. Subsidi dan pajak menentukan perbedaan harga di atas harga yang berbeda dari biasa sosial mereka yang sebenarnya sehingga menentukan alokasi yang tidak efisien. Kelebihan permintaan akan bertemu di dalam  $\frac{1}{2}$  cara, yang pertama adalah melalui prosedur antri, sementara yang kedua adalah melalui pengambilan keputusan oleh birokrat, manager, atau profesional. Subsidi dan pajak secara eksplisit didesain untuk mengajukan distribusi pendapatan yang lebih baik namun disana tidak ada jaminan mereka benar-benar melakukannya. Le Grand mencatatkan bahwa sebuah target dan mungkin menguji subsidi yang bisa dipromosikan lebih besar daripada persamaan dalam hal konsumsi, mengasumsikan bahwa pengujian menakutkan konsumsi. Hingga subsidi yang dikembangkan dan

pajak yang dibuat disinsentif, mereka mungkin akan berperan dalam hal dinamisasi inefisiensi dengan cara menurunkan kerja dan mengurangi tabungan.

Subsidi dan pajak yang eksplisit dirancang untuk mempromosikan hasil distribusi yang lebih baik tetapi tidak ada jaminan bahwa hal tersebut akan terwujud. Le Grand mencatat bahwa subsidi yang ditargetkan dan disarana-ujikan dapat mempromosikan kesetaraan yang lebih besar dari konsumsi, dengan asumsi bahwa pada saat pengujian tidak menyurutkan konsumsi. sejauh bahwa subsidi dan pajak menciptakan disinsentif, mereka dapat menyebabkan inefisiensi dinamis dengan menurunkan upaya kerja dan mengurangi tabungan.

### **1.7 Hubungan Paralel Antara Kegagalan Pasar Dan Kegagalan Pemerintah**

Seperti perusahaan, para birokrat juga memaksimalkan utilitas dengan cara mengikuti kepada aturan dan politisi yang mengatur mereka, yaitu pembuat kebijakan bagi negara. Ada kesamaan antara Teori wolf Dan Teori Stiglitz mengenai kegagalan Pasar Dan non-pasar. Mereka berdua mengakui kegagalan tidak akan terjadi dalam dua kasus dengan keadaan yang berbeda. Dalam banyak kasus, lembaga pemerintah dan swasta bertindak dengan cara serupa. Stern Dan Stiglitz mencatat tiga elemen umum antara strategi pemerintah dan strategi perusahaan: yaitu, (a) perumusan tujuan, (b) desain organisasi dan pelaksanaan tujuan, dan (c) identifikasi agenda untuk aksi. Salah satu perbedaan mendasar antara dua jenis strategi adalah bahwa strategi korporasi dipandu terutama oleh tujuan terbatas yaitu probabilitas sedangkan tujuan pemerintah jauh lebih luas didefinisikan dalam hal peningkatan standar hidup dan kesejahteraan sosial. Selanjutnya, sedangkan perusahaan dapat menikmati koherensi dalam pengambilan keputusan, pemerintah (khususnya, yang demokratis) mungkin perlu untuk sampai pada konsensus di antara sudut pandang yang berbeda dan berlawanan.

Kegagalan pemerintah dapat terjadi untuk jenis yang sama sebagai alasan kegagalan pasar. Sementara eksternalitas dan ketimpangan distribusi digunakan sebagai dua argumen dalam mendukung tindakan pemerintah, kegagalan pemerintah juga dapat terjadi pada domain tesis. Dalam kasus Indonesia,

kegagalan pemerintah sebagian besar terjadi karena kesalahan pengambilan keputusan dalam menangani kegagalan pasar yang terjadi dipasar karena ulah produsen. Misalnya karena mahalnya harga minyak yang ditetapkan oleh pihak pertamina menyebabkan pemerintah menetapkan kebijakan subsidi harga minyak, namun kebijakan subsidi harga minyak ini oleh sebagian orang dinilai tidak tepat karena hanya akan menambah beban negara. Sedangkan penerima subsidi kebanyakan adalah golongan menengah keatas. Hal di atas menyebabkan ketidak efisienan, sehingga alokasi minyak tidak sempurna. Ketidak sempurnaan alokasi ini berujung pada harga-harga yang masih mahal sehingga produsen enggan berproduksi banyak. Hal ini berujung tidak efisiensi pula alokasi barang dan jasa sehingga bisa dikatakan terjadi kegagalan pasar.

Kegagalan pemerintah banyak diakibatkan tarikan kepentingan pemerintah sendiri atau kelompok tertentu (*interest groups*) yang tidak mendorong efisiensi. Kelompok tertentu ini memanfaatkan pemerintah untuk mencari keuntungan (*rent seeking*) melalui proses politik, melalui kebijaksanaan dan sebagainya. Aksi pencarian keuntungan (*rent seeking*) bisa dalam berbagai bentuk :

1. Kelompok yang punya kepentingan tertentu (*interest groups*) melakukan loby dan usaha-usaha lain yang memungkinkan diberlakukannya aturan yang melindungi serta menguntungkan mereka
2. Praktek mencari keuntungan bisa juga berasal dari pemerintah sendiri secara sah misalnya memberlakukan proteksi berlebihan untuk barang-barang tertentu seperti menegnakan pajak impor yang tinggi dengan alasan meningkatkan efisiensi perusahaan dalam negeri.
3. Praktek mencari keuntungan ini bisa juga dilakukan oleh aparat atau oknum tertentu yang emmpunyai otoritas tertentu, sehingga pihak-pihak yang berkepentingan bisa memberikan uang jasa atau uang pelicin untuk keperluan tertentu, untuk menghindari resiko yang lebih besar kalau ketentuan atau aturan diberlakukan dengan sebenarnya. Praktek mencari keuntungan ini membuat alokasi sumber daya menjadi tidak efisien dan pelaksanaan atuan-aturan yang mendorong efisiensi tidak berjalan dengan semestinya. Praktek jenis ini bisa mendorong terjadinya eksternalitas.



Sebagai contoh, Perusahaan A yang mengeluarkan limbah yang merusak lingkungan. Berdasarkan perhitungan atau estimasi perusahaan A harus mengeluarkan biaya (denda) yang besar (misalnya Rp. 1 milyar) untuk menanggulangi efek dari limbah yang dihasilkan itu. Pencari keuntungan (rent seeker) bisa dari perusahaan itu sendiri atau dari pemerintah atau oknum memungkinkan membayar kurang dari 1 milyar agar peraturan sesungguhnya tidak diberlakukan, dan denda informal ini belum tentu menjadi revenue pemerintah. Sehingga akhirnya dampak lingkungan yang seharusnya diselidiki dan ditangani tidak dilaksanakan dengan semestinya sehingga masalahnya menjadi bertambah serius dari waktu ke waktu.

**Soal:**

**Pilihan Ganda**

1. Pemerintahan yang berlebihan terjadi berkaitan dalam beberapa kasus di bawah ini, kecuali: . . . .
  - a. Birokrasi
  - b. Kekuatan Mopopoli
  - c. Pemilihan Suara
  - d. Korupsi
  
2. Hukum Wagner merumuskan bahwa pengeluaran social pemerintah meningkat proposional terhadap . . . .
  - a. Peningkatan Anggaran Belanja Pemerintah
  - b. Peningkatan Pendapatan Nasional (GNP)
  - c. Peningkatan pendapatan dari pajak
  - d. Peningkatan investasi nasional
  
3. Pengukuran besarnya pemerintah dapat dilakukan dengan melihat...
  - a. Besarnya lembaga pemerintah
  - b. Banyaknya anggota dewan dari berbagai partai
  - c. Besarnya pengeluaran sosial pemerintah
  - d. Besarnya anggaran yang dicanangkan tiap tahun
  
4. Sisi permintaan yang menyebabkan pertumbuhan pemerintah dapat ditentukan oleh. . .
  - a. Perluasan pajak
  - b. Perluasan waralaba
  - c. Peran perempuan di pasar tenaga kerja
  - d. Paternalisme dan Regulasi

5. Peran pemerintah dalam perekonomian seperti yang diungkapkan Boston, kecuali.. .
  - a. Peran keamanan dan militer
  - b. Peran alokasi sumber daya
  - c. Peran kesejahteraan social
  - d. Peran mengelola ekonomi makro
  
6. Perempuan dapat berpartisipasi dalam pembentukan pertumbuhan pemerintah melalui aktivitas politik, yaitu dengan cara:
  - a. Menjadi wanita karir di lembaga pemerintahan
  - b. Menjadi entrepreneur yang berpenghasilan kena pajak
  - c. Menjadi politisi atau anggota dewan (DPR?DPRD)
  - d. Ikut berpartisipasi melalui NGO
  
7. Kegagalan pemerintah dalam menuntaskan kemiskinan nelayan akibat ketidak efisienan dan mahal nya biaya pengadaan barang dan jasa dalam menyebabkan kegagalan dalam kategori. . .
  - a. *Commission failure*
  - b. *Failure of Commission*
  - c. *Failure project*
  - d. *Uncontrolled Commission*
  
8. Aktivitas berikut ini yang terkait dengan kegagalan pemerintah terkait efisiensi menurut Le Grand dalam matriknya adalah, kecuali . . .
  - a. Provision, subsidy, regulation
  - b. Subsidy, taxation
  - c. Regulation, stabilization, and controlling
  - d. Tragedy of Common Good
  
9. Stetrn Dan Stiglitz merumuskan tiga elemen umum antara strategi pemerintah dan strategi kecuali,..
  - a. Budgeting

- b. Penentuan visi misi
  - c. Desain organisasi
  - d. Identifikasi agenda
10. Peran pemerintah dalam ekonomi negara Taiwan lebih mengarah pada. . .
- a. Kesesuaian dengan otoritas China daratan
  - b. Terikat dengan perjanjian ACFTA
  - c. Pro-Pasar dengan pendekatan industrialisasi
  - d. Penekanan sektor jasa yang mengglobal
  - e. Terpengaruh Jepang dan Korea Selatan

### **True False**

1. Pengeluaran social di dataran eropa mulai ditekankan pada abad 19 dimana kala ikatan persaudaraan jauh lebih kuat sebelum terjadinya zaman industrialisasi
2. Pada negara-negara berkembang seperti Haiti, Filiphina, dan Indonesia, pemerintah adalah *rent seeking*.
3. Barton menyebutkan dua alasan pemerintah masuk pada pasar, yaitu kegagalan pasar dan kegagalan birokrasi tradisional
4. Dalam ekonomi modern, peran perempuan dalam pasar tenaga kerja sangat membantu pertumbuhan pemerintah terutama dai pengaruh sisi politik mereka.
5. Kebijakan Paternalistik muncul karena semakin sedikit dan sulitnya pilihan-pilihan yang ada pada masyarakat akan pencapaian kesejahteraan social.

### **Essay**

1. Fenomena autopilot dalam kehidupan sehari-hari merupakan wujud kegagalan pemerintah. Jelaskan pernyataan tersebut!
2. Pertumbuhan pemerintah bisa dilakukan melalui pengaruh politik ekonomi. Hal itu bisa dijelaskan melalui suara mayoritas dalam pemerintahan yang demokratis tentang penyusunan dan penetapan alokasi

pajak. Namun, bagaimana jika suara mayoritas itu diisi oleh interest group? Jelaskan dan bagaimana keseharusan normative suara mayoritas!

3. Mengapa pemerintahan yang terpusat sangat membatu dalam pertumbuhan pemerintah? Lalu bagaimana kaitannya dengan kasus Otonomi Daerah di Indonesia?
4. Bagaimanakah penerapan pajak dan subsidi mampu mengalokasikan sumber daya pada kelas masyarakat yang kaya ke yang miskin?
5. Disparitas pendapatan merupakan wujud kegagalan pasar dimana kue-kue pembangunan hanya dinikmati oleh segelintir orang. Bagaimana peran pemerintah dalam penerapan pajak agar terjadi equality?

## **Hasil Analisis**

Dari studi kasus di atas, maka dapat diketahui tentang peran pemerintah terutama dalam alokasi sumber daya alam, terutama dalam kehidupan nyata. Tak dapat dipungkiri bahwa dalam kehidupan nyata, BBM merupakan barang yang sangat langka sehingga memerlukan alokasi yang sangat tepat kepada masyarakat. Pengaruh BBM dalam kehidupan nyata bisa dibilang sangat luas, dimana perubahan harga BBM akibat permasalahan seperti kelangkaan atau hal lain akan berpengaruh terhadap barang-barang lain yang berujung pada permasalahan kehidupan sosial ekonomi masyarakat.

Dalam kasus ini, fenomena antrean BBM bisa dikatakan merupakan fenomena tidak sempurnanya dari sebuah pasar. Apalagi hal ini berkaitan dengan BBM bersubsidi. Kelangkaan (yang mencerminkan ketidaksempurnaan alokasi sumberdaya) bisa disebabkan beberapa hal, seperti mungkin adanya perilaku monopoli suatu oknum, penimbunan, serta ketidaktepatan alokasi subsidi BBM. Karena memiliki pengaruh besar, maka sangat diperlukan peran pemerintah.

Dari kasus ini dapat diketahui, bahwa pemerintah dapat memainkan peran alokasinya melalui operasi pasar. Tujuan operasi pasar tidak lain adalah meminimalisir adanya ketidaktepatan alokasi sumber daya BBM, dalam hal ini kelangkaan. Sehingga tidak terjadi gejolak pada masyarakat, mengingat rawannya BBM terhadap barang-barang lain.