

Pengertian dan Ruang Lingkup Ekonomi Publik

D. S. Priyarsono, Ph.D.



PENDAHULUAN

Ekonomi Publik (atau lebih tepatnya Ilmu Ekonomi Publik) adalah terjemahan dari bahasa Inggris *Public Economics*. Pengertian tentang Ilmu Ekonomi sudah dibahas dalam kuliah Teori Ekonomi Mikro maupun Teori Ekonomi Makro. Adapun istilah “*publik*” menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (Balai Pustaka, 2002) adalah “*orang banyak (umum); semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dsb)*”. Dalam *Oxford Dictionary*, penjelasan tentang istilah “*public*” jauh lebih panjang, yakni antara lain “..... *lawan dari privat, berkaitan dengan orang banyak (people in general).....*”

Kenyataan bahwa kita menggunakan kata serapan *publik* dan tidak menemukan kata asli Bahasa Indonesia sebagai padanan *public* menunjukkan bahwa konsep ini memang relatif baru dalam kebudayaan kita. Bagi sebagian besar masyarakat kita barangkali masih tidak cukup jelas batas-batas antara urusan publik (umum) dan urusan privat (pribadi). Kekaburan ini dapat menimbulkan kekacauan. Misalnya, pengelolaan uang negara adalah urusan publik, maka tidak boleh dikelola secara privat, sehingga tindak korupsi dapat dihindarkan. Sebaliknya, soal iman atau keyakinan pribadi seseorang adalah soal privat, sehingga negara tidak boleh campur tangan, supaya hak asasi manusia tidak terlanggar.

Dengan ilustrasi itu maka Ekonomi Publik dapat dimaknai sebagai cabang ilmu ekonomi yang menelaah urusan publik, urusan umum, urusan banyak orang, urusan masyarakat, urusan pemerintah, atau urusan negara. Ahli Ekonomi Publik Abad XX yang sangat terkenal, Richard A. Musgrave (saat ini menjabat Guru Besar Emeritus di Departemen Ilmu Ekonomi, Harvard University, AS), berpendapat bahwa pemerintah mempunyai tiga peran dalam perekonomian, yakni stabilisasi, alokasi, dan distribusi.

Dalam peran pertama pemerintah harus memastikan bahwa perekonomian ada dalam *full employment* (kesempatan kerja penuh) dan harga-harga stabil. Ini adalah topik dalam Ekonomi Makro.

Peranan kedua berkaitan dengan upaya-upaya pemerintah dalam mengalokasikan sumber daya dalam perekonomian. Pemerintah dapat melaksanakan peran ini secara langsung (misalnya dalam belanja barang untuk keperluan pertahanan atau pendidikan), atau secara tidak langsung yaitu melalui pajak dan subsidi untuk mendorong kegiatan-kegiatan tertentu dan menghambat kegiatan-kegiatan lainnya.

Peran ketiga menyangkut upaya pemerintah mendistribusikan produk-produk yang dihasilkan oleh masyarakat kepada anggota-anggotanya. Yang terakhir ini berkaitan dengan masalah-masalah pemerataan dan tarik-ulur (*trade off*) antara pemerataan dan efisiensi. Ilmu Ekonomi Publik berfokus pada telaahan tentang dua peran terakhir di antara tiga peran pemerintah menurut pendapat Musgrave itu.

Dalam praktiknya kegiatan-kegiatan pemerintah dalam melaksanakan peran-peran itu saling berkaitan satu dengan yang lainnya, sehingga pengkotak-kotakan peran ke dalam tiga cabang seperti di atas sering tidak dapat dilakukan secara tegas. Walaupun demikian, cara pandang Musgrave tersebut di atas dapat memudahkan kita dalam memahami berbagai kegiatan pemerintah yang sangat banyak dan rumit itu.

Dalam modul ini disajikan dua materi kegiatan belajar. Materi pertama memaparkan lebih lanjut berbagai peranan pemerintah dalam perekonomian. Disajikan dalam bagian ini contoh-contoh campur tangan pemerintah dalam perekonomian untuk kasus perekonomian Indonesia.

Materi Kegiatan Belajar Kedua menyajikan prinsip-prinsip penting dalam Ilmu Ekonomi Publik. Apa yang diproduksi (barang publik atau privat)? Bagaimana cara memproduksinya? Untuk siapa? Bagaimana cara membuat keputusan-keputusan itu? Pertanyaan-pertanyaan itu akan diulas dalam materi Kegiatan Belajar yang Kedua.

Setelah mempelajari dengan baik isi modul ini, Anda diharapkan mampu menjelaskan:

1. berbagai peranan pemerintah dalam perekonomian;
2. prinsip-prinsip penting dalam ilmu ekonomi publik.

KEGIATAN BELAJAR 1

Peranan Pemerintah dalam Perekonomian

Siapakah “pemerintah” itu? Pertanyaan yang tampaknya sederhana itu ternyata membutuhkan jawaban yang panjang ketika kita menginginkan penjelasan yang akurat dan lengkap. Kamus Besar Bahasa Indonesia (Balai Pustaka, 2002) mendefinisikan pemerintah sebagai (1) sistem yang menjalankan wewenang dan mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya; (2) sekelompok orang yang secara bersama-sama memikul tanggung jawab terbatas untuk menggunakan kekuasaan; (3) penguasa suatu negara (bagian negara); (4) badan tertinggi yang memerintah suatu negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah), (5) negara atau negeri (sebagai lawan partikelir atau swasta); (6) pengurus atau pengelola.

Mengikuti ajaran pemikir tersohor Charles de Montesqieu (lahir di Bordeaux Tahun 1689, wafat di Paris Tahun 1755), kekuasaan negara harus dipisahkan menjadi kekuasaan-kekuasaan eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Ketiganya harus setaraf dan seimbang. Ajaran ini kemudian dikenal sebagai prinsip *Trias Politica*. Namun dalam praktiknya, kekuasaan eksekutiflah yang lazimnya paling berpengaruh dalam sebuah perekonomian. Kekuasaan eksekutif juga sering diidentikkan sebagai Pemerintah, yakni untuk negara kita adalah Presiden beserta pembantu-pembantunya. Dalam era otonomi daerah atau era kebijakan desentralisasi dewasa ini patut pula dirinci lebih lanjut tentang adanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten/kota).

Apa peran pemerintah dalam perekonomian? Untuk menjawab pertanyaan itu, periksalah judul-judul artikel atau berita pada sembarang majalah atau koran yang terbit hari ini. Pemerintah bisa mempengaruhi, bahkan menentukan, harga komoditas-komoditas penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Lebih dari itu, pemerintah dapat berperan sebagai produsen atau konsumen penting (dalam beberapa kasus bahkan menjadi penjual tunggal atau pembeli tunggal) komoditas-komoditas tertentu. Pemerintah mendorong atau menghambat kegiatan-kegiatan ekonomi tertentu melalui berbagai peraturan, subsidi, atau pun pajak. Tak kalah pentingnya, pemerintah meredistribusi (membagi ulang) pendapatan masyarakat melalui berbagai program yang disebut *transfer payment*.

Selama Tahun 2005 Pemerintah menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) beberapa kali. Kenaikan harga yang terakhir (1 Oktober) bahkan hingga rata-rata lebih dari dua kali lipat. Alasan menaikkan harga ini, menurut Pemerintah, adalah mengurangi beban subsidi negara untuk konsumsi BBM dalam rangka penyehatan keuangan negara dan memperbaiki distribusi pendapatan (di satu pihak mengurangi subsidi negara untuk konsumen BBM yang sebagian besar adalah kelompok masyarakat berpenghasilan tinggi, di pihak lain memberikan Bantuan Tunai Langsung kepada masyarakat miskin).

Mulai Tahun 2006 Pertamina bukan lagi penjual tunggal (monopolis) dalam pasar BBM di Indonesia. Maka, ia harus bersaing dengan penjual-penjual lain dari seluruh dunia (Shell, British Petroleum, Petronas, Petro China, dan sebagainya) bukan saja dalam harga namun juga dalam kualitas produk dan pelayanan. Jadi, Pemerintah tidak hanya bisa mempengaruhi harga melalui insentif (subsidi) atau disinsentif (pajak), tetapi juga melalui pengaturan struktur pasar (dari yang semula monopolistis menjadi lebih kompetitif).

Pemerintah juga berusaha mempengaruhi harga beras supaya tetap berada pada kisaran yang wajar. Harga beras yang terlalu tinggi memberatkan konsumen. Sebaliknya, harga beras yang terlalu rendah mengancam kesejahteraan para petani. Maka, pada saat paceklik (misalnya karena panen gagal) Pemerintah mencegah melambungannya harga beras dengan cara mengimpor beras dari pasar internasional. Sebaliknya, jika panen raya tiba, Pemerintah mencegah merosotnya harga beras dengan Operasi Pasar, yaitu membeli beras secara besar-besaran dari petani. Tarik-ulur antara usaha membela kepentingan petani dan usaha membela kepentingan konsumen selalu menjadi topik yang panas dalam perdebatan publik. Yang sering luput dari perhatian publik adalah bagaimana kaum pedagang berperan dalam mekanisme penentuan harga beras.

Sesungguhnya Pemerintah dapat menjaga kesejahteraan petani dengan berbagai cara lain, misalnya dengan menekan biaya produksi. Investasi publik dalam bentuk perluasan dan perbaikan berbagai infrastruktur pedesaan (sistem irigasi, jalan raya, sarana pemasaran hasil pertanian, dan sebagainya) niscaya mengurangi ongkos produksi pertanian.

Dalam urusan transportasi Pemerintah juga sangat berperan. Tarif angkutan umum diatur oleh Pemerintah. Kita selalu menyadari ini pada saat menjelang Hari Raya, sewaktu banyak orang menyempatkan diri untuk pulang ke kampung halaman masing-masing. Namun, di luar masa itu pun

tarif angkutan umum diatur oleh Pemerintah. Di Jakarta dengan masalah transportasi yang begitu pelik, Pemerintah harus melakukan terobosan-terobosan inovatif. Contohnya, aturan *three in one* (kewajiban mobil pribadi mengangkut tiga penumpang atau lebih di jalan-jalan tertentu pada jam-jam tertentu), penyelenggaraan jalur jalan khusus untuk bus (*busway*), investasi untuk pembangunan jaringan monorel, kereta bawah tanah (*subway*), dan sebagainya.

Untuk angkutan udara dan laut, peraturan pemerintah berdampak langsung terhadap struktur dan perilaku pasar dan pada gilirannya kinerja ekonomi sub-sektor ini. Ada masanya Pemerintah mendorong persaingan antarperusahaan dalam rangka menekan harga supaya efisiensi dapat terwujud. Di masa lain Pemerintah melindungi perusahaan domestik dengan melarang perusahaan-perusahaan asing beroperasi di rute-rute dalam negeri. Pemerintah juga harus menyelenggarakan sistem pengangkutan untuk membuka isolasi daerah-daerah terpencil dan daerah-daerah lain yang secara komersial tidak dapat terselenggara oleh pihak swasta. Industri angkutan udara adalah ladang subur bagi penelitian tentang regulasi Pemerintah dalam kaitannya dengan efisiensi (atau inefisiensi) ekonomi yang ditimbulkannya.

Menurut amanat konstitusi, Pemerintah wajib memenuhi hak-hak dasar rakyat di antaranya yang terpenting adalah kesehatan. Pemerintah merekrut tenaga kesehatan dan mensubsidi penyelenggaraan fasilitas kesehatan seperti pusat kesehatan masyarakat (puskesmas) di setiap kecamatan di Indonesia. Pemerintah juga mensubsidi penyediaan berbagai obat-obatan maupun vaksin.

Bisnis kesehatan pada umumnya dan bisnis obat pada khususnya adalah bisnis yang amat besar. Oleh karena itu efisiensi dalam sektor ini berdampak sangat signifikan terhadap efisiensi perekonomian secara nasional. Di pihak lain, struktur pasar ini kebanyakan bersifat oligopolistik. Maka wajarlah bila Pemerintah sangat berkepentingan untuk turut campur tangan untuk mengefisienkan pasar ini.

Pendidikan sangat penting bagi suatu perekonomian, karena dengan pendidikan yang baik dapat diciptakan sumberdaya manusia yang baik pula. Sumberdaya manusia adalah kunci keberhasilan sistem produksi. Sudah cukup banyak bukti bahwa keberhasilan sebuah perekonomian bukan terutama ditentukan oleh ketersediaan sumberdaya alam, melainkan terutama oleh sumberdaya manusia. Oleh karena pendidikan ini sangat penting,

negara mewajibkan semua penduduk usia sekolah untuk mengikuti program wajib belajar sembilan tahun.

Untuk menyelenggarakan pendidikan nasional konstitusi mengamanatkan bahwa pemerintah menyediakan sekurang-kurangnya 20% dari total anggaran belanjanya untuk sektor pendidikan. Anggaran ini dapat digunakan untuk berbagai investasi pendidikan seperti pembangunan gedung-gedung sekolah dan berbagai sarana fisik lainnya, memperbaiki kualitas guru melalui berbagai program penataran, program sertifikasi profesi, maupun melalui (mungkin ini yang terpenting) perbaikan kesejahteraannya, menyediakan beasiswa bagi siswa-siswa cerdas namun miskin, dan sebagainya.

Tiap warga negara berhak atas pekerjaan yang layak bagi penghidupan. Oleh karena itu pemerintah dengan sekuat tenaga berusaha menciptakan lapangan kerja. Investasi baru digalakkan. Pertumbuhan ekonomi didorong. Dipercayai bahwa tiap kenaikan pertumbuhan sebesar 1% akan menciptakan kesempatan kerja sebesar 250 hingga 400 ribu, bergantung pada sifat penyebab pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Pertumbuhan ekonomi yang tercipta oleh investasi di sektor-sektor yang padat karya (*labor intensive*) tentu menciptakan kesempatan kerja lebih besar daripada yang dapat tercipta dari investasi di sektor-sektor yang padat kapital (*capital intensive*).

Pemerintah juga merekrut tenaga kerja untuk diangkat menjadi pegawai negeri yang berfungsi menggerakkan birokrasi pemerintahan. Saat ini jumlah pegawai negeri sipil sudah melebihi tiga juta orang, belum termasuk pegawai-pegawai badan usaha milik negara (BUMN). Tentara dan polisi yang saat ini berjumlah lebih dari 500 ribu orang juga digaji oleh pemerintah.

Di seluruh dunia tiap negara harus punya kepolisian. Polisi, jaksa, dan hakim adalah pilar-pilar penegak hukum. Kegiatan ekonomi tidak mungkin berlangsung secara lancar bila tidak ada kepastian hukum. Buruh tidak mau bekerja kalau tidak ada kepastian bahwa perjanjiannya dengan majikannya tentang upah terlaksana. Demikian pula majikan memerlukan jaminan bahwa investasi dalam perusahaannya aman dan semua buruhnya menunaikan kewajibannya sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati bersama.

Tak boleh terlupakan adalah peranan pemerintah dalam perekonomian melalui kewajibannya menjaga kedaulatan negara dengan membina pasukan tentara yang kuat. Segala kegiatan ekonomi yang maju dan dinamis menjadi seakan tak berarti apabila kedaulatan negara terancam oleh kekuatan asing. Hal ini menjadi sangat relevan untuk kawasan-kawasan yang masih dilanda

peperangan, seperti kawasan Timur Tengah, Asia Selatan, dan banyak kawasan di Benua Afrika.

Soal pertahanan bukan hanya merupakan bisnis besar yang harus dikendalikan oleh pemerintah. Demi menjaga keamanan yang adil dan beradab, pemerintah perlu diberi hak monopoli atas tindak kekerasan. Tak ada pihak lain yang berhak menggunakan kekerasan untuk mencapai tujuan. Hanya dengan syarat itu masyarakat dapat melaksanakan kegiatan ekonomi.

Kegiatan ekonomi dapat menimbulkan eksternalitas. Ini sebuah konsep yang akan diulas secara lebih rinci dalam modul-modul mendatang. Untuk mudahnya, ada kegiatan transaksi namun terjadinya di luar mekanisme pasar. Bis kota menghembuskan asap hitam ke arah pejalan kaki. Pejalan kaki mau tidak mau menerima pemberian itu. Ada transaksi, tapi tidak mekanisme pasar yang dapat menentukan harga yang harus “dibayar” (secara negatif!) oleh penerima kepada pemberi asap. Contoh lain, taman indah yang dibangun tetangga sebelah rumah. Tiap hari kita menikmati pemandangan indah itu, namun tak berlaku mekanisme pasar yang dapat menetapkan harga yang harus kita bayarkan kepada tetangga kita yang menyediakan jasa berupa pemandangan taman yang indah itu. Itulah contoh-contoh eksternalitas negatif dan positif. Adanya eksternalitas negatif menyebabkan produksi asap hitam bis kota terlalu banyak bila dibandingkan dengan taraf yang optimal. Sebaliknya, adanya eksternalitas positif menyebabkan produksi pemandangan taman indah tetangga kita terlalu sedikit bila dibandingkan dengan taraf yang optimal.

Dengan alasan adanya eksternalitas itu pemerintah menetapkan berbagai standar mutu lingkungan hidup. Pemerintah menghukum pembuang sampah (atau polutan) yang sembarangan. Di pihak lain, pemerintah memelihara taman-taman kota di kawasan publik. Pendidikan dapat juga dipandang sebagai kegiatan yang menimbulkan eksternalitas positif. Manfaat dari pendidikan bagi masyarakat lebih besar daripada biaya yang dibutuhkan untuk menyelenggarakannya. Jadi sangat wajar bila pemerintah tidak saja menyediakan beasiswa bagi siswa-siswa yang berprestasi, namun juga mensubsidi penyelenggaraan pendidikan secara keseluruhan.

Sesungguhnya masih sangat banyak contoh-contoh lain peranan pemerintah dalam perekonomian berikut penjelasan Ekonomi Publik atas fenomena itu. Misalnya, perlunya pemerintah menetapkan standar keselamatan kerja, mendorong riset untuk inovasi teknologi, melindungi anak-anak dan perempuan dari kekerasan, memelihara anak-anak terlantar,

yatim piatu, dan fakir miskin, dan sebagainya. Semua dapat dijelaskan dengan teori Ekonomi Publik.

Untuk mendanai semua kegiatan campur tangan pemerintah dalam perekonomian itu tentu saja pemerintah membutuhkan pemasukan. Sumber utama untuk pendanaan itu adalah pajak. Maka, salah satu topik besar dalam Ekonomi Publik adalah soal perpajakan: teori perpajakan, pengaruhnya terhadap efisiensi ekonomi, penetapan pajak optimal, pajak atas kapital, pajak pendapatan, dan sebagainya. Topik itu lazimnya dibahas secara rinci dalam kuliah Ekonomi Publik Lanjutan.

KOTAK 1: PEMBAGIAN URUSAN PEMERINTAHAN

Menurut UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Bab III, Pasal 10-14, Pemerintah Pusat mengurus:

- (a) politik luar negeri,
- (b) pertahanan,
- (c) keamanan,
- (d) yustisi,
- (e) moneter dan fiskal nasional, dan
- (f) agama.

Adapun urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah provinsi meliputi:

- (a) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- (b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- (c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- (d) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- (e) penanganan bidang kesehatan;
- (f) pendidikan dan alokasi sumber daya manusia potensial;
- (g) penanggulangan masalah sosial lintas kabupaten/kota;
- (h) pelayanan bidang ketenagakerjaan lintas kabupaten/kota;
- (i) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil, dan menengah termasuk lintas kabupaten/kota;
- (j) pengendalian lingkungan hidup;
- (k) pelayanan pertanahan termasuk lintas kabupaten/kota;
- (l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- (m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- (n) pelayanan administrasi penanaman modal termasuk lintas kabupaten/kota;

- (o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya yang belum dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota; dan
- (p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Sedangkan urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintahan daerah kabupaten/kota meliputi:

- (a) perencanaan dan pengendalian pembangunan;
- (b) perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang;
- (c) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat;
- (d) penyediaan sarana dan prasarana umum;
- (e) penanganan bidang kesehatan;
- (f) penyelenggaraan pendidikan;
- (g) penanggulangan masalah sosial;
- (h) pelayanan bidang ketenagakerjaan;
- (i) fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah;
- (j) pengendalian lingkungan hidup;
- (k) pelayanan pertanahan;
- (l) pelayanan kependudukan, dan catatan sipil;
- (m) pelayanan administrasi umum pemerintahan;
- (n) pelayanan administrasi penanaman modal;
- (o) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan
- (p) urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Pada kotak 1 di atas mengandung arti dalam masa orde baru, pemerintahan Soeharto menerapkan sistem administrasi terpusat. Boleh dikatakan tiap keputusan strategis ditetapkan oleh pemerintah pusat di Jakarta. Sesudah berakhirnya era tersebut ada gelombang semangat reformasi yang antara lain diartikan sebagai demokratisasi. Terjemahan lebih lanjut dan demokratisasi adalah desentralisasi. artinya sebagian besar kekuasaan pemerintahan diselenggarakan di daerah, yaitu oleh pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten atau kota.

Desentralisasi yang sering pula disebut sebagai kebijakan otonomi daerah dimaksudkan untuk mengakomodasikan keberagaman kebutuhan antardaerah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, dan mendekatkan proses pengambilan keputusan publik ke rakyat. Kebutuhan tiap daerah memang berbeda-beda, maka penyeragaman kebijakan yang diberlakukan untuk seluruh Indonesia sering menjadi tidak tepat. Kualitas pelayanan publik diandaikan dapat ditingkatkan seiring dengan meningkatnya partisipasi atau

pengawasan oleh rakyat atas pelaksanaan keputusan publik yang diambil oleh masing-masing daerah. Proses pengambilan keputusan publik di daerah diandaikan berlangsung di lokasi yang dekat dengan masyarakat pemangku kepentingan sehingga diharapkan lebih aspiratif (mewakili kepentingan banyak orang).

UU Nomor 32 Tahun 2004 menjabarkan pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dampak undang-undang ini sangat luas terhadap perekonomian. Maka, *studi ekonomi publik harus mempertimbangkan fenomena ini.*

KOTAK 2 – PERDEBATAN PUBLIK TENTANG BERAS

Berikut ini adalah hasil rekaman media massa tentang perlu tidaknya impor beras.

Kalla: Harga Beras Sudah Tak Terjangkau

Jum'at, 06 Januari 2006 | 20:30 WIB

TEMPO Interaktif, Jakarta: Jakarta - Wakil Presiden Jusuf Kalla mengatakan harga beras di atas lebih Rp 4.000 per kilogram sudah di luar jangkauan daya beli masyarakat, terutama masyarakat miskin, termasuk petani sendiri. Karena itu, pemerintah harus mengimpor beras untuk menghindari terjadinya krisis di masyarakat karena harga beras terlalu mahal.

"Beras itu kebutuhan pokok, apapun kendalanya rakyat membutuhkannya," ujar Kalla di Jakarta kemarin. "Kalau harga terus naik akan membahayakan konsumen, termasuk petani." Apalagi, petani sendiri sekarang pembeli beras karena yang punya beras pemerintah dan pedagang.

Pemerintah telah memutuskan untuk mengimpor 110 ribu ton beras untuk memenuhi kebutuhan stok nasional sebesar 1 juta ton.

Pada kotak 2 di atas mengandung arti beras adalah bahan pangan pokok bagi sebagian besar masyarakat Indonesia. Bila ketersediaan beras terganggu (menjadi langka atau harganya mendadak naik tajam), maka rakyat resah, dan ujung-ujungnya timbul gejolak politik. Karena itu pemerintah berkepentingan untuk campur tangan dalam urusan beras, dan tidak sepenuhnya menyerahkan masalah beras pada mekanisme pasar.

Oleh karena sifat tersebut, komoditas beras yang sering pula disebut sebagai "komoditas politik" ini menjadi bahan yang menarik dalam studi ekonomi publik. Salah satu topik yang menarik untuk dikaji adalah konflik kepentingan antara produsen (petani) dan konsumen (masyarakat pemakan

nasi). Produsen selalu menginginkan harga beras tinggi agar usaha taninya memberikan laba besar. Sebaliknya, konsumen menginginkan harga rendah. Maka, produsen yang kepentingannya sering diwakili oleh Departemen Pertanian mati-matian berusaha meyakinkan bahwa impor beras tidak perlu bahkan harus dilarang karena berakibat harga beras turun. Sebaliknya, konsumen yang kepentingannya sering diwakili oleh Departemen Pertanian atau BULOG berusaha meyakinkan bahwa impor beras diperlukan untuk menjamin ketersediaan beras yang bila menipis langsung terlihat indikasinya melalui melambungnya harga beras di pasar.

Studi ekonomi publik menawarkan cara pendekatan untuk menilai suatu kebijakan publik: siapa diuntungkan, siapa dirugikan, apa kriteria untuk menilai efisiensi. Kajiilah kasus perdebatan publik tentang beras ini dalam perspektif tersebut.

KOTAK 3 – DILEMA ROKOK

Sudah menjadi pengetahuan umum, rokok berbahaya bagi kesehatan. Walaupun demikian, pemerintah tidak mau meratifikasi undang-undang anti rokok karena industri ini menyediakan kesempatan kerja dan pendapatan yang besar bagi perekonomian nasional. Berikut ini adalah rekaman media massa tentang masalah tersebut.

Indonesia Tolak Ratifikasi Konvensi Tembakau

Jum'at, 06 Januari 2006 | 21:51 WIB

TEMPO Interaktif, Jakarta: Menteri Perindustrian Fahmi Idris menyatakan, pemerintah tidak bersedia meratifikasi Konvensi Organisasi Kesehatan Dunia (WHO) tentang pengendalian tembakau. Sebab, bila konvensi WHO itu diberlakukan, menyulitkan perusahaan rokok serta industri kecil dan menengah yang bergerak dalam bisnis tembakau. "Para pekerja industri ini memasok 95 persen kebutuhan tembakau dalam negeri," kata Fahmi hari ini.

Sebagai gantinya, pemerintah akan terus mendesak disahkannya Undang-undang Perlindungan Kesehatan Masyarakat. Indonesia juga sudah memiliki peraturan pemerintah tentang perlindungan bagi masyarakat dari bahaya merokok.

Pada kotak 3 di atas mengandung arti kadang-kadang orang menikmati manfaat dengan cara merugikan orang lain. Contoh yang sering kita jumpai adalah perokok di tempat publik. Mereka memperoleh kenikmatan dari asap rokok, sementara itu orang-orang di sekitarnya harus menanggung derita mulai dari yang ringan seperti pakaian menjadi berbau apek, sesak napas.

hingga kanker paru-paru. Dalam situasi seperti ini pemerintah perlu campur tangan. Contohnya, Pemerintah DKI Jakarta membuat peraturan melarang orang merokok di tempat publik dan mewajibkan pemilik gedung yang mempunyai tempat publik menyediakan ruangan khusus untuk merokok.

Dilema muncul ketika pemerintah melalui Departemen Perindustrian memandang bahwa industri rokok memberikan sumbangan pendapatan bagi perekonomian nasional. Pandangan ini menghalangi upaya persetujuan (ratifikasi) pemerintah Indonesia atas kesepakatan internasional tentang bahaya rokok.

Studi ekonomi publik menawarkan metode pendekatan untuk menganalisis dampak dari kegiatan ekonomi yang menimbulkan eksternalitas, seperti halnya merokok. Dapat dikaji dalam studi ekonomi publik berbagai hal seperti siapa yang diuntungkan, siapa yang dirugikan, bagaimana cara mengukur efisiensi, dan bagaimana solusi untuk mencapai efisiensi.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Siapakah yang dimaksud dengan “pemerintah”?
- 2) Pemerintah campur tangan dalam perekonomian melalui peraturan-peraturan (kerangka hukum atau regulasi). Sebutkan sebuah contoh peraturan Pemerintah yang merupakan campur tangan dalam perekonomian.
- 3) Pemerintah mendorong kegiatan ekonomi tertentu dengan memberikan subsidi dan menghambat kegiatan ekonomi lain dengan pajak. Berikan masing-masingnya sebuah contoh.
- 4) Pemerintah campur tangan dalam perekonomian dalam peranannya sebagai pembeli atau pun penjual komoditas tertentu. Berikan masing-masingnya sebuah contoh.
- 5) Pemerintah berperan juga dalam redistribusi (perbaikan pemerataan) pendapatan melalui program-program jaminan sosial. Berikan beberapa contohnya.

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Gunakan definisi menurut kamus dan menurut ajaran Montesquieu.
- 2) Sebutkan contoh larangan impor atau larangan ekspor yang Anda ketahui.
- 3) Sebutkan contoh pajak dan subsidi yang dimaksudkan untuk menghambat/mendorong kegiatan ekonomi tertentu.
- 4) Sebutkan contoh komoditas yang penjualannya (pembeliannya) dimonopoli atau yang sebagian besar dijual (dibeli) oleh pemerintah.
- 5) Sebutkan beberapa program sosial yang diselenggarakan pemerintah.

**RANGKUMAN**

1. Ilmu Ekonomi Publik adalah cabang Ilmu Ekonomi yang menelaah masalah-masalah ekonomi khalayak ramai (publik/masyarakat, pemerintah/negara) seperti kebijakan subsidi/pajak, regulasi/deregulasi, nasionalisasi/privatisasi, sistem jaminan sosial, ketahanan pangan, kebijakan teknologi, pertahanan dan keamanan, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya.
2. Menurut Montesquieu, kekuasaan negara dapat dipisahkan menjadi kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Dalam prakteknya, kekuasaan eksekutif (pemerintah, yaitu presiden dan para pembantunya) lazimnya paling berpengaruh terhadap suatu perekonomian.
3. Peranan pemerintah dalam perekonomian antara lain
 - a. menetapkan kerangka hukum (*legal framework*) yang melandasi suatu perekonomian,
 - b. mengatur/meregulasi perekonomian dengan alat subsidi dan pajak,
 - c. memproduksi komoditas tertentu dan menyediakan berbagai fasilitas seperti kredit, penjaminan simpanan, dan asuransi,
 - d. membeli komoditas tertentu termasuk yang dihasilkan oleh perusahaan swasta, misalnya persenjataan,
 - e. mendistribusikan (membagi ulang) pendapatan dari suatu kelompok ke kelompok lainnya, dan
 - f. menyelenggarakan sistem jaminan sosial, misalnya memelihara anak-anak terlantar, menyantuni fakir miskin, dan sebagainya.

**TES FORMATIF 1** _____

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Ilmu Ekonomi Publik adalah cabang Ilmu Ekonomi yang mempelajari....
 - A. strategi perusahaan dalam memaksimumkan laba
 - B. upaya konsumen memaksimumkan kepuasan
 - C. masalah ekonomi khalayak ramai (masyarakat dan pemerintah)
 - D. hubungan ekonomi internasional

- 2) Kekuasaan negara yang lazimnya paling berpengaruh terhadap perekonomian adalah....
 - A. Legislatif
 - B. Eksekutif
 - C. Yudikatif
 - D. Wakil Presiden

- 3) Yang mengemukakan prinsip trias politica adalah....
 - A. Ragnar Nurkse
 - B. Charles de Montesqieu
 - C. Adam Smith
 - D. Karl Mark

- 4) Pemerintah perlu campur tangan dalam mengefisienkan Pasar kerana banyak pasar bersifat
 - A. monopoli
 - B. duopoli
 - C. oligopoli
 - D. monopsoni

- 5) Pemerintah dapat menjadi produsen komoditas tertentu, misalnya dalam kasus....
 - A. beras
 - B. sabun
 - C. Bahan Bakar Minyak (BBM)
 - D. obat

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 1 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 1.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan Kegiatan Belajar 2. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 1, terutama bagian yang belum dikuasai.

KEGIATAN BELAJAR 2

Beberapa Landasan Ekonomi Publik

Permasalahan ekonomi dapat dikelompokkan menjadi empat. Dua yang pertama tergolong persoalan mikro, dua yang terakhir tergolong makro.

1. **Apa yang Diproduksi dan Bagaimana Memproduksinya?** Sumber daya bersifat langka. Artinya, ketersediaannya terbatas dibandingkan dengan kebutuhan kita. Keputusan memproduksi sesuatu dalam jumlah tertentu langsung berakibat pada jumlah produksi sesuatu yang lain. Seorang petani pemilik sepetak lahan yang memutuskan menanam sepertiga luas lahannya dengan jagung, pada saat yang sama sesungguhnya memutuskan untuk tinggal mempunyai keleluasaan menggunakan dua pertiga lahan sisanya untuk tanaman lainnya. Itulah yang disebut alokasi sumber daya. Setelah memutuskan akan memproduksi jagung, dia harus menentukan bagaimana cara produksinya.
2. **Apa yang dikonsumsi dan oleh siapa?** Setelah dihasilkan, suatu produk bisa langsung dikonsumsi oleh pembuatnya atau dijual untuk dikonsumsi oleh orang lain. Produk suatu perekonomian didistribusikan kepada orang-orang (para konsumen) dalam perekonomian itu. Sebagian orang-orang itu memperoleh banyak, sebagian lagi hanya memperoleh sedikit atau bahkan tidak kebagian sama sekali.
3. **Seberapa Tinggi Tingkat Pengangguran dan Inflasi?** Ketika suatu perekonomian mengalami resesi, para penganggur butuh pekerjaan, kantor dan pabrik tersedia, para manajer dan pemilik perusahaan ingin mengoperasikan pabrik-pabrik mereka, bahan baku melimpah, konsumen butuh barang produksi pabrik itu, tapi karena suatu hal akhirnya para penganggur itu tidak dapat memperoleh pekerjaan dan bahan baku tak termanfaatkan. Sementara itu, beberapa data menunjukkan bahwa pengendalian kenaikan tingkat harga sering harus dilakukan dengan terjadinya pengangguran untuk sementara waktu. Apa kaitan antara inflasi dan pengangguran?
4. **Apakah Kapasitas Produktif Bertumbuh?** Kapasitas memproduksi barang di beberapa negara bertumbuh pesat, di beberapa negara lain lambat, bahkan ada yang justru mengalami penurunan. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi pertumbuhan tersebut?

Kebijakan publik berusaha mempengaruhi perekonomian secara mikro (alokasi sumber daya dan distribusi pendapatan) maupun makro (pengangguran, inflasi, dan pertumbuhan). Seberapa efektif kebijakan publik dapat mempengaruhi perekonomian bergantung pada beberapa hal, satu di antaranya adalah sistem perekonomian.

A. BEBERAPA SISTEM PEREKONOMIAN

Sistem perekonomian adalah metode untuk menjawab empat kelompok pertanyaan tersebut di atas. Suatu sistem perekonomian pasti rumit; mencakup berbagai macam produsen (publik, swasta, domestik, luar negeri), maupun konsumen (tua atau muda, kaya atau miskin, pekerja atau penganggur). Sistem perekonomian juga mencakup hukum (misalnya aturan tentang hak milik, aturan tentang pajak), dan juga kebiasaan-kebiasaan (yang dipengaruhi oleh moral atau norma para pelaku dalam perekonomian tersebut).

Suatu perekonomian lazimnya bersifat unik. Namun secara garis besar dapat digolongkan menjadi sistem komando, sistem pasar, dan sistem campuran. Dalam sistem komando, perilaku ekonomi ditentukan oleh pemerintah pusat. Apa, berapa banyak, dan bagaimana barang-barang diproduksi ditentukan oleh pemerintah pusat. Demikian pula siapa dapat apa dan berapa banyak ditentukan pula oleh pemerintah pusat. Perekonomian dalam sistem ini bercirikan sentralisasi pengambilan keputusan, oleh karena itu sering pula disebut perekonomian terencana secara terpusat.

Untuk menyelenggarakan perekonomian sistem komando dibutuhkan data sangat banyak. Data itu harus dianalisis untuk membantu memutuskan segala sesuatu yang berkaitan dengan perekonomian. Misalnya, pemerintah pusat harus menentukan berapa ton beras yang harus dihasilkan tahun ini. Untuk itu harus ditentukan berapa hektar lahan yang harus ditanami padi, berapa tenaga kerja pertanian yang harus disiapkan, berapa ton pupuk urea harus disiapkan, berapa gas alam harus dicadangkan untuk memproduksi pupuk, berapa truk harus disiapkan untuk mengangkut pupuk, berapa sopir truk pengangkut pupuk harus lembur, dan seterusnya, dan sebagainya. Itu baru perencanaan beras, belum lagi komoditas-komoditas penting lainnya (pakaian, perumahan, jasa kesehatan, transportasi, dan sebagainya).

Bukan hanya analisis data masa lalu yang harus lengkap dan akurat, peramalan tentang keadaan masa depan juga harus dilakukan dengan tepat.

Jadi, perekonomian komando harus didukung oleh sistem perencanaan yang sangat canggih. Itu pun belum menjamin semua dapat berjalan mulus, karena sewaktu-waktu asumsi-asumsi yang dijadikan dasar perencanaan bisa tiba-tiba berubah. Dengan kata lain, secanggih apa pun perangkat perencanaan yang digunakan, sistem ini mudah menemui kegagalan.

Pada dekade 1980-1990 lebih dari sepertiga negara-negara di dunia mengandalkan sistem perekonomian komando. Kini jumlahnya menjadi sangat kecil. Bahkan negara-negara komunis seperti China dan Vietnam mulai meninggalkan sistem perekonomian komando.

Dalam sistem perekonomian pasar keputusan alokasi sumber daya dibuat tanpa arahan dari pemerintah pusat. Alokasi sumber daya dalam perekonomian ini merupakan hasil interaksi dari banyak sekali keputusan pelaku-pelaku independen (produsen maupun konsumen secara individual dan secara bebas). Oleh karena itu sistem demikian sering pula disebut sebagai sistem pasar bebas. Dalam sistem ini keputusan-keputusan ekonomi ditentukan secara terdesentralisasi. Walaupun demikian keputusan-keputusan itu secara otomatis terkoordinasi, yakni melalui mekanisme harga. Maka, sistem ini sering pula disebut sistem harga.

Bila harga suatu barang di pasar tinggi, maka itu adalah sinyal bagi produsen bahwa konsumen sangat membutuhkan barang itu dan bersedia membayar dengan harga tinggi. Artinya, produsen seakan-akan diminta oleh pasar untuk meningkatkan produksi barang tersebut. Sebaliknya, konsumen oleh sinyal tersebut diingatkan supaya mengurangi tingkat konsumsi karena barang tersebut tentu langka (ini terlihat dari harganya). Demikianlah, sistem harga mengkoordinasi alokasi sumber daya sehingga tidak akan pernah harga terlalu tinggi atau terlalu rendah untuk waktu yang terlalu lama. Produsen dan konsumen membaca sinyal harga dan menyesuaikan perilakunya dalam memproduksi dan mengonsumsi barang.

Dalam kenyataannya, tiap perekonomian merupakan campuran dari kedua sistem tersebut. Sebagian dari keputusan ekonomi diambil oleh pemerintah secara terpusat, sebagian lagi diputuskan secara terdesentralisasi oleh berbagai pelaku ekonomi. Beberapa sektor diatur secara ketat oleh pemerintah, sedangkan sektor-sektor lainnya kurang atau sama sekali tidak diatur oleh pemerintah. Di Indonesia beberapa komoditas diatur oleh pemerintah pusat, misalnya bahan bakar minyak, ongkos jalan tol, dan upah buruh. Beberapa yang lain diatur secara lebih lunak (atau lebih tepatnya:

pemerintah berusaha mengendalikannya), misalnya harga beras, jasa angkutan umum, dan jasa pendidikan.

Ada satu hal lagi yang mencirikan sistem perekonomian, yakni sistem kepemilikan. Siapa yang memiliki sumber-sumber produksi, seperti tambang, hutan, lahan, atau laut? Siapa yang memiliki barang kapital seperti pabrik, jaringan kereta api, jalan tol, lapangan golf, rumah, atau hotel?

Di negara-negara berperekonomian kepemilikan swasta, seperti Amerika Serikat, sebagian besar sumber-sumber produktif dimiliki oleh swasta. Sebaliknya, di negara-negara yang mengedepankan kepemilikan publik, seperti China, sebagian besar sumber-sumber produktif dimiliki oleh negara. Di Indonesia, menurut konstitusi, sumber-sumber ekonomi yang menyangkut hajat hidup orang banyak (bumi, air, dan segala isinya) dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Penafsiran atas makna sumber-sumber ekonomi tersebut dapat berkembang mengikuti zaman.

B. BEBERAPA PANDANGAN TENTANG PERAN PEMERINTAH DALAM PEREKONOMIAN: BELAJAR DARI SEJARAH DUNIA

Dalam abad ke-18, pandangan yang dominan tentang peranan pemerintah dalam perekonomian adalah bahwa pemerintah seharusnya mendorong perdagangan dan perindustrian. Para pembela pendapat ini disebut *mercantilists* (dalam bahasa Inggris *mercantile* berarti yang berhubungan dengan perdagangan). Pandangan ini untuk sebagian merupakan tanggapan kepada Adam Smith (penulis buku cikal bakal Ilmu Ekonomi, *The Wealth of Nations*, 1776), yang berpendapat bahwa pemerintah seharusnya membatasi peranannya dalam perekonomian. Smith berusaha menunjukkan bahwa persaingan dan niat mengejar laba akan membawa individu-individu dalam mengejar kepentingan pribadi justru melayani kepentingan publik. Niat mengejar laba mengantar individu-individu, bersaing satu dengan yang lain, memasok barang-barang yang dibutuhkan oleh individu-individu lainnya. Hanya perusahaan yang menghasilkan barang yang dibutuhkan dengan harga serendah mungkin yang mampu bertahan. Smith berpendapat bahwa perekonomian dituntun, seolah-olah oleh *the invisible hand* (tangan yang tak tampak), untuk menghasilkan barang yang dibutuhkan dengan cara yang terbaik.

Pandangan Adam Smith sangat berpengaruh pada orang-orang di pemerintahan maupun para ahli ekonomi. Banyak ekonom penting abad ke-

19 seperti John Stuart Mill dan Nassau Senior (orang-orang Inggris), menabalkan doktrin yang kemudian dikenal sebagai *laissez faire* (dalam bahasa Prancis berarti mengizinkan aktivitas individual tanpa kontrol pemerintah). Dalam pandangan mereka pemerintah seyogianya membiarkan sektor swasta bekerja tanpa diatur pemerintah. Kompetisi tanpa kekangan akan memberikan yang terbaik bagi masyarakat.

Tak semua pemikir sosial abad ke-19 terbujuk oleh pemikiran Smith. Kesenjangan pendapatan yang parah yang mereka lihat di sekitar mereka, pemukiman kumuh tempat tinggal kelas pekerja, dan pengangguran yang menghantui para pekerja telah membuat mereka sangat prihatin. Ketika penulis terkenal Charles Dickens berusaha menggambarkan situasi buruk itu dalam novel-novelnya, para ahli teori sosial seperti Karl Marx, Sismondi, dan Robert Owen membangun teori yang bukan saja menjelaskan gejala buruk itu namun juga memberikan resep-resep untuk mengatur kembali masyarakat agar ke luar dari situasi itu. Banyak yang menuduh bahwa hak milik swasta atas kapital adalah biang keladi dari situasi buruk tersebut. Yang oleh Adam Smith dianggap sebagai berkah rupanya oleh mereka dianggap sebagai kutukan. Marx, kalau bukan merupakan pemikir sosial terdalam, pastilah yang paling berpengaruh di antara mereka yang membela peran yang lebih besar bagi pemerintah dalam mengontrol alat produksi. Yang lain, seperti Owen, melihat solusinya bukan pada negara atau perusahaan swasta, melainkan pada kelompok individu-individu yang lebih kecil yang bersama-sama bertindak secara kooperatif demi kepentingan bersama.

Ada dua pandangan yang bertentangan, di satu pihak kepemilikan oleh swasta atas kapital dan perusahaan yang bebas tanpa kekangan, di lain pihak kontrol oleh pemerintah atas alat produksi. Pertentangan itu menjadi daya pendorong dalam perpolitikan dan perekonomian internasional yang kemudian dalam abad ke-20 terwujud dalam Perang Dingin. Kini, negara-negara eks Uni Soviet dan blok Timur berada di antara monumen transisi ke arah sistem pasar, suatu transformasi yang fundamental tentang peranan pemerintah dalam perekonomian. Di Amerika Serikat, peranan ekonomi dari pemerintah juga berubah, namun secara lebih bertahap, sebagai tanggapan atas berbagai kejadian ekonomi di sepanjang abad itu. Sekarang ada kesepakatan luas bahwa pasar dan perusahaan swasta berperan utama dalam perekonomian yang sukses, namun pemerintah memainkan peranan penting sebagai komplemen terhadap pasar. Tetapi, bagaimana persisnya bentuk peranan itu, masih merupakan sumber perdebatan.

Pada depresi besar (*Great Depression*) yang terjadi pada awal tahun 1930-an, laju pengangguran melonjak hingga 25% dan produk nasional anjlok sepertiga dari nilai puncaknya tahun 1929. Kejadian ini mengubah secara fundamental sikap orang terhadap pemerintah. Tersebar meluas pandangan bahwa pasar telah gagal dalam beberapa hal yang penting, dan ada tekanan besar terhadap pemerintah untuk berbuat sesuatu untuk mengatasi kegagalan pasar tersebut. Ekonom besar Inggris John Maynard Keynes, menulis di tengah-tengah zaman *Great Depression*, mendesak pendapatnya bahwa pemerintah bukan hanya seyogyanya berbuat sesuatu untuk mengatasi masalah ekonomi, tetapi juga mampu berbuat demikian. Kepercayaan bahwa pemerintah bukan hanya seyogyanya tapi juga mampu menstabilkan level kegiatan ekonomi lambat laun membuat prinsip itu masuk ke dalam legislasi hukum di Amerika Serikat (tercantum dalam *Full Employment Act of 1946*). Pada waktu yang sama dibentuk Dewan Penasihat Ekonomi, yang memberikan saran-saran kepada presiden tentang cara terbaik untuk mencapai tujuan-tujuan ekonomi nasional.

Ketetersediaan kesempatan kerja bukan satu-satunya masalah pada waktu itu. Depresi telah membuat banyak orang kehilangan uang ketika bank-bank bangkrut dan pasar modal berantakan. Orang-orang lanjut usia jatuh miskin. Para petani mendapati harga produk-produk mereka anjlok sedemikian rendahnya hingga mereka tak mampu bayar cicilan utang rumah mereka. Gagal lunasi utang adalah kejadian umum pada waktu itu.

Sebagai respons atas depresi, pemerintah federal AS bukan hanya mengambil peran yang lebih aktif untuk menstabilkan level aktivitas ekonomi, namun juga mengajukan legislasi yang dirancang untuk mengatasi beberapa masalah: asuransi pengangguran, jaminan sosial, jaminan federal untuk para pemilik deposito, program-program federal untuk mendukung harga-harga pertanian, dan seperangkat program lain untuk berbagai tujuan sosial ekonomi. Berbagai program tersebut terkenal dengan sebutan *the New Deal*.

Setelah Perang Dunia II, AS mencapai tingkat kemakmuran yang mengagumkan. Namun menjadi jelas bahwa tak tiap orang menikmati buah kemakmuran itu. Banyak orang terlahir miskin dan tetap miskin, tidak memperoleh pendidikan yang memadai, dan tak punya harapan untuk memperoleh pekerjaan yang baik.

Kesenjangan ini mendorong program-program pemerintah dalam Tahun 1960an, ketika Presiden Lyndon B. Johnson mendeklarasikan “Perang

Melawan Kemiskinan”. Beberapa program dimaksudkan untuk menyediakan semacam “jaring pengaman” untuk kaum miskin, misalnya penyediaan pangan dan layanan kesehatan, serta program lainnya yang dimaksudkan untuk meningkatkan kesempatan ekonomi bagi mereka yang kurang beruntung.

Dapatkah tindakan pemerintah memecahkan masalah-masalah itu? Beberapa menunjukkan keberhasilan, beberapa yang lain kurang berhasil. Pendukung pemerintah berpendapat bahwa kurangberhasilan itu tidak berimplikasi bahwa pemerintah tidak boleh ikut campur dalam mengatasi masalah masyarakat, melainkan justru pemerintah harus lebih baik lagi menangani permasalahan tersebut.

Pengalaman dari *the Great Depression* menunjukkan bahwa pemerintah perlu campur tangan untuk memecahkan berbagai masalah yang timbul akibat kegagalan pasar. Ternyata mekanisme pasar dan absennya peran pemerintah telah menimbulkan masalah besar itu. Namun sebaliknya, pengalaman pemerintah AS dalam menangani berbagai masalah masyarakat dengan program “Perang Melawan Kemiskinan” ternyata tidak sedikit juga yang mengalami kegagalan. Dalam kondisi apa pemerintah gagal? Kegagalan itu semata-mata ketidakberuntungan atau memang akibat dari sifat inheren pemerintah yang sebenarnya dapat diramalkan sebelumnya? Dapatkah ditarik pelajaran dari pengalaman itu untuk perbaikan program serupa di masa mendatang?

Ada empat alasan terjadinya kegagalan sistematis pemerintah dalam mencapai tujuan-tujuannya, yakni keterbatasan informasi, keterbatasan kendali atas respons swasta terhadap tindakan pemerintah, keterbatasan kendali atas birokrasi, dan keterbatasan akibat dari proses politik.

1. Keterbatasan Informasi

Konsekuensi dari suatu tindakan sangat rumit dan sulit untuk diramalkan. Pemerintah tidak dapat mengantisipasi, misalnya, membengkaknya anggaran untuk program kesehatan atau penyediaan beras untuk orang miskin (raskin). Sering pemerintah tidak punya cukup informasi yang dibutuhkan untuk mengetahui apa yang sebaiknya dilakukan. Misalnya pemerintah perlu menyediakan beras murah bagi orang miskin (program raskin). Tetapi sulit dipastikan siapa sesungguhnya yang layak disebut miskin, sehingga salah sasaran adalah masalah yang tidak jarang terjadi.

2. Keterbatasan Kendali atas Respons Pasar

Misalnya, terhadap program raskin ternyata pedagang memanfaatkan peluang dengan membeli kupon jatah orang miskin, menebus beras berharga murah tersebut, kemudian menjualnya di pasar bebas. Akhirnya, yang paling diuntungkan dari program raskin bukan orang miskin.

3. Keterbatasan Kendali atas Birokrasi

Tugas pemerintah adalah melaksanakan amanat rakyat yang tertuang dalam berbagai perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas itu pemerintah mendayagunakan aparatur negara, yakni korps pegawai negeri yang biasa disebut birokrasi. Ada masalah yang melekat pada sistem birokrasi. *Pertama*, masalah menerjemahkan perundang-undangan (amanat rakyat yang tertulis) ke dalam program-program implementasi. *Kedua*, sistem insentif dalam birokrasi tidak mampu memastikan bahwa amanat rakyat dapat terlaksana secara efektif.

4. Keterbatasan oleh karena Proses-proses Politik

Wakil rakyat (legislator, pembuat undang-undang) punya insentif untuk membela kepentingan konstituennya, sejauh konstituennya itu mau mendanai kampanyenya. Sayangnya, konstituen yang dibelanya itu umumnya tidak memahami dengan baik berbagai permasalahan masyarakat. Dalam keadaan demikian wakil rakyat sulit diharapkan menghasilkan perundang-undangan yang sesuai dengan kebutuhan.

Para penentang campur tangan pemerintah dalam perekonomian, seperti Milton Friedman (dulu guru besar ilmu ekonomi di University of Chicago, sekarang di Stanford University), percaya bahwa keempat keterbatasan tersebut di atas cukup penting sehingga pemerintah sebaiknya menahan diri untuk tidak berupaya memperbaiki berbagai kegagalan di pasar.

Pasar sering gagal, namun pemerintah sering tidak berhasil mengoreksi kegagalan pasar. Kini para ekonom dalam merumuskan peran pemerintah berusaha memadukan pemahaman tentang keterbatasan-keterbatasan baik di pihak pemerintah maupun pasar atau secara lebih umum, pasar dapat sepenuhnya efisien hanya di bawah asumsi-asumsi yang cukup restriktif.

Namun kesadaran akan keterbatasan pemerintah berimplikasi bahwa pemerintah seyogyanya mengarahkan energinya hanya pada bidang-bidang di mana kegagalan pasar paling mencolok dan cukup bukti bahwa intervensi pemerintah dapat memberikan perubahan yang signifikan. Di antara para

ekonom AS dewasa ini, pandangan dominan yang berkembang adalah bahwa intervensi pemerintah secara terbatas dapat mengurangi (namun tidak memecahkan) masalah-masalah terburuk: maka, pemerintah seyogyanya mengambil peran aktif dalam memelihara *full employment* (semua sumber daya termanfaatkan) dan memperbaiki aspek-aspek terburuk dari kemiskinan, tetapi perusahaan-perusahaan swasta seyogyanya memerankan peran sentral dalam perekonomian. Pandangan yang berlaku berupaya menemukan cara untuk pemerintah dan pasar untuk bekerja bersama, yang satu memperkuat yang lainnya. Misalnya, pemerintah mengandalkan mekanisme-mekanisme pasar atau yang mirip dengan pasar.

Kontroversi tetap berkembang pada seberapa atau seaktif apa sebaiknya pemerintah terlibat dalam perekonomian. Ini bergantung pada pemahaman tentang seberapa apa kegagalan pasar yang terjadi dan seberapa efektif apa kiranya pemerintah dapat memperbaiki kegagalan itu.

Kini ada kecenderungan bahwa pandangan-pandangan itu semakin mendekat, perbedaan semakin menipis antara yang menghendaki peran dominan pemerintah dan yang menginginkan pemerintah menyingkir dari pemerintah (pandangan *laissez faire*). Ada dua gagasan dari perenungan kembali terhadap debat tersebut, yakni deregulasi dan privatisasi. Diskusi tentang hal ini dibahas dalam Ekonomi Publik lanjutan.

C. PENDEKATAN ILMIAH

Dalam modul Ekonomi Mikro atau Ekonomi Makro yang telah Anda pelajari sudah dipaparkan dua jenis pernyataan dalam ilmu ekonomi, yakni pernyataan positif dan pernyataan normatif. Keberhasilan ilmu-ilmu sosial dalam menjelaskan berbagai gejala antara lain disebabkan oleh kemampuannya membedakan antara yang positif dengan yang normatif. Pernyataan positif berkaitan dengan fakta: apa yang telah terjadi, apa yang tengah terjadi, apa yang akan terjadi.

Contohnya, *Jumlah orang miskin meningkat dalam setahun terakhir ini.*

Kebanyakan pernyataan positif dapat diuji kebenarannya dengan cara memeriksa data, yakni hasil pencatatan atas fakta. Sebaliknya, pernyataan normatif berkaitan dengan harapan atau kepercayaan seseorang atas sesuatu. Contohnya,

Pemerintah hendaknya tidak membuat kebijakan yang menyebabkan peningkatan jumlah orang miskin.

Jelaslah, pernyataan normatif berkaitan dengan nilai atau norma orang itu tentang *baik* atau *buruk*. Maka, pernyataan normatif tidak dapat diuji kebenarannya dengan data.

Dari beberapa pernyataan positif dapat ditarik suatu simpulan yang berupa pernyataan positif juga. Proses penyimpulan ini disebut proses deduksi, yakni dari hal-hal yang umum ditarik menjadi hal-hal yang lebih khusus.

Contohnya,

Pernyataan 1: Jika harga BBM naik maka banyak perusahaan mengurangi jumlah pegawai.

Pernyataan 2: Jika banyak perusahaan mengurangi jumlah pegawai maka pengangguran meningkat.

Pernyataan 3: Jika pengangguran meningkat maka jumlah orang miskin meningkat.

Simpulan : Jika harga BBM naik maka jumlah orang miskin meningkat.

Proses deduksi dapat menghasilkan teori, yakni penjelasan atas suatu hasil pengamatan. Teori dapat juga digunakan untuk meramalkan (memprediksi) sesuatu yang belum terjadi. Suatu teori perlu diuji kebenarannya dengan data. Data dapat diperoleh dari pengamatan, misalnya dari sebuah eksperimen atau survei. Proses pengujian dengan data ini bersifat induktif, yakni berdasarkan hal-hal yang khusus (hasil pengamatan terhadap sampel) ditarik simpulan yang bersifat lebih umum. Bila data yang ada tidak bertentangan dengan teori, maka untuk sementara dikatakan bahwa teori tersebut benar. Dikatakan untuk sementara, karena begitu ada data baru yang ternyata bertentangan dengan teori itu, maka dengan sendirinya teori itu menjadi tidak berlaku lagi.

Pendekatan ilmiah bersifat skeptis terhadap suatu dalil atau teori. Maka, dalam pendekatan ilmiah selalu diupayakan untuk menyangkal kebenaran atau membuktikan ketidakbenaran sebuah teori. Inilah batu sendi pendekatan ilmiah. Bila yang sebaliknya dilakukan, yakni diupayakan agar ada bukti bahwa sebuah teori itu benar, maka keseluruhan bangunan teori menjadi begitu ringkih. Tukang ramal peruntungan berdasarkan bintang zodiak melakukan pendekatan seperti itu: misalnya, ia membuat teori tentang sifat orang-orang yang berzodiak Taurus, kemudian berusaha membenarkan teorinya itu dengan cara memberikan contoh-contoh orang yang berzodiak tersebut. Pendekatan ilmiah menggunakan pendekatan yang sebaliknya,

yakni selalu mengupayakan untuk menyalahkan suatu teori dengan menyodorkan contoh sanggahan.

Untuk menyanggah suatu teori, digunakan analisis statistika. Dengan analisis ini suatu pernyataan (hipotesis) yang dibangun dengan pendekatan deduktif diuji dengan data. Bila, dengan metode statistika tertentu, ternyata hipotesis tersebut tidak sejalan dengan data (bukti empirik, hasil observasi), maka hipotesis tersebut ditolak. Sebaliknya, bila sejalan, maka dikatakan hipotesis “gagal ditolak”, dan untuk sementara hipotesis itu dianggap benar.

Analisis statistika juga secara kuantitatif dapat menyatakan seberapa besar kemungkinan kita mengambil kesimpulan secara salah. Ada dua jenis kesalahan yang dapat terjadi dalam pengambilan kesimpulan tentang hipotesis, yakni (1) menolak suatu hipotesis padahal hipotesis itu benar, dan (2) menerima suatu hipotesis padahal hipotesis itu salah.

Dengan pendekatan ilmiah, dapat timbul kesan bahwa ilmu itu bebas nilai. Artinya, kebenaran ilmiah selalu obyektif dan tidak bergantung pada manusia yang menciptakannya. Kesan ini oleh sebagian besar orang ditolak. Nilai-nilai yang dianut oleh si pencipta teori atau orang yang mengujinya mempengaruhi tiap langkah dalam pendekatan ilmiah.

D. MENGANALISIS SEKTOR PUBLIK

Ada empat tingkatan analisis terhadap sektor publik, yakni menguraikan apa yang dilakukan pemerintah, menelaah konsekuensi dari tindakan pemerintah, mengevaluasi berbagai pilihan kebijakan, dan menafsirkan kekuatan-kekuatan politik yang mendasari keputusan-keputusan pemerintah.

1. **Menguraikan kegiatan-kegiatan pemerintah (sektor publik) dalam perekonomian.** Kegiatan-kegiatan itu sangat banyak, rumit, dan menyangkut nilai yang sangat besar. Dalam APBN, mata anggaran tidak mudah ditelusuri untuk digolong-golongkan mana yang termasuk kegiatan sektor publik dalam perekonomian dan mana yang bukan.
2. **Menelaah konsekuensi tindakan pemerintah.** Ketika pajak dikenakan pada perusahaan, siapa sesungguhnya yang menanggung beban itu? Sekurang-kurangnya sebagian dari beban pajak dialihkan oleh perusahaan itu ke konsumen melalui harga yang lebih tinggi, sebagian lagi dialihkan ke buruh melalui upah yang lebih rendah. Apa konsekuensi dari penetapan usia pensiun yang lebih tinggi? Apa pengaruh dari perubahan status universitas negeri menjadi badan hukum

milik negara? Apa pengaruh subsidi pupuk terhadap kesejahteraan petani, kesejahteraan konsumen, dan keuangan negara?

3. **Mengevaluasi berbagai pilihan kebijakan publik.** Untuk itu perlu diketahui tidak hanya konsekuensi dari tiap kebijakan, tetapi juga kriteria yang akan digunakan untuk menilai pilihan-pilihan tersebut. Pertama, perlu diketahui tujuan kebijakan pemerintah; kemudian perlu dipastikan seberapa besar kebijakan itu memenuhi kriteria tersebut.
4. **Menafsirkan Proses-proses politik.** Keputusan kolektif terjadi melalui proses politik. Dapatkah dijelaskan bagaimana suatu keputusan tertentu dipilih dari berbagai pilihan yang tersedia? Ekonom mengidentifikasi berbagai kelompok yang diuntungkan atau dirugikan oleh keputusan tersebut dan menganalisis insentif yang dihadapi oleh kelompok-kelompok tersebut untuk mengupayakan proses politik untuk mencapai keputusan yang menguntungkan mereka. Ekonom juga menganalisis struktur pemerintahan, yakni *rules of the game* (aturan-aturan yang mengarahkan proses pengambilan keputusan) yang berpengaruh terhadap keputusan akhir kebijakan publik. Kemudian, pertanyaan lebih lanjutnya menyangkut faktor-faktor apa yang menentukan pilihan *rules of the games*. Dalam hal ini ilmu politik dan ilmu ekonomi menjadi bergabung. Namun, ilmu ekonomi lebih menekankan insentif ekonomi yang berpengaruh terhadap perilaku para pelaku proses politik, atau pengaruh kepentingan pribadi (*economic self-interest*) dalam penentuan hasil akhir.



LATIHAN

Untuk memperdalam pemahaman Anda mengenai materi di atas, kerjakanlah latihan berikut!

- 1) Uraikan empat masalah pokok suatu perekonomian.
- 2) Bandingkan ciri-ciri tiga sistem perekonomian (sistem komando, sistem pasar, sistem campuran).
- 3) Mengapa pemerintah tidak mungkin sepenuhnya berhasil mengatur perekonomian?
- 4) Berikan contoh pernyataan positif dan pernyataan normatif.
- 5) Uraikan empat tahap analisis sektor publik.

Petunjuk Jawaban Latihan

- 1) Dua masalah pokok yang pertama berkaitan dengan mikroekonomi, dua yang lain dengan makroekonomi.
- 2) Ciri-ciri sistem perekonomian berkaitan dengan bagaimana atau siapa yang menentukan alokasi produksi dan alokasi konsumsi.
- 3) Sebutkan empat keterbatasan yang dihadapi pemerintah sehingga terkadang tidak mampu memperbaiki kegagalan pasar.
- 4) Pernyataan positif berkaitan dengan benar atau salah, pernyataan normatif berkaitan dengan baik atau buruk.
- 5) Empat tahap analisis berkaitan dengan deskripsi kebijakan, konsekuensi kebijakan, kriteria keputusan, dan proses politik

**RANGKUMAN**

1. Masalah kunci perekonomian adalah masalah mikro (distribusi produksi, alokasi konsumsi) dan masalah makro (pengangguran, inflasi, kapasitas produksi, pertumbuhan).
2. Sistem Perekonomian berkaitan dengan siapa (pemerintah atau bukan) atau bagaimana keputusan ekonomi diambil (melalui perencanaan terpusat atau mekanisme harga).
3. Pandangan-pandangan tentang peran pemerintah dalam perekonomian semakin konvergen (cenderung mendekat satu terhadap yang lain), yakni secara umum swasta harus mengambil peran utama dalam pasar. Namun bila terjadi kegagalan pasar dan pemerintah berpotensi dapat memperbaiki kegagalan tersebut, maka seyogyanya pemerintah memperbaiki kegagalan tersebut sepanjang diyakini bahwa memang mampu.
4. Pendekatan ilmiah menjamin kesimpulan yang ditarik dari suatu analisis bersifat sah.
5. Analisis sektor publik terdiri dari empat tahap, yakni deskripsi kegiatan pemerintah dalam perekonomian, telaahan konsekuensi dari penerapan kebijakan tersebut, tinjauan atas kriteria keberhasilan keputusan publik, dan evaluasi atas proses politik yang mengarah pada pengambilan keputusan tentang kebijakan publik.

**TES FORMATIF 2**

Pilihlah satu jawaban yang paling tepat!

- 1) Perilaku ekonomi yang ditentukan oleh pemerintah pusat, merupakan sistem perekonomian....
 - A. campuran
 - B. harga
 - C. pasar
 - D. komando

- 2) Perekonomian dituntun, seolah-olah oleh *the invisible hand*. Pendapat ini dikemukakan oleh....
 - A. Adam Smith
 - B. John Stuart Mill
 - C. Karl Marx
 - D. Sismondi

- 3) Untuk menyanggah suatu teori digunakan analisis....
 - A. statistik
 - B. deduktif
 - C. induktif
 - D. ilmiah

- 4) Ciri pendekatan ilmiah....
 - A. otoritatif
 - B. hipotesis
 - C. konvensional
 - D. skeptis

- 5) Pada proses deduktif dapat menghasilkan....
 - A. norma-norma
 - B. nilai-nilai
 - C. hipotesis
 - D. Teori

Cocokkanlah jawaban Anda dengan Kunci Jawaban Tes Formatif 2 yang terdapat di bagian akhir modul ini. Hitunglah jawaban yang benar. Kemudian, gunakan rumus berikut untuk mengetahui tingkat penguasaan Anda terhadap materi Kegiatan Belajar 2.

$$\text{Tingkat penguasaan} = \frac{\text{Jumlah Jawaban yang Benar}}{\text{Jumlah Soal}} \times 100\%$$

Arti tingkat penguasaan: 90 - 100% = baik sekali

80 - 89% = baik

70 - 79% = cukup

< 70% = kurang

Apabila mencapai tingkat penguasaan 80% atau lebih, Anda dapat meneruskan dengan modul selanjutnya. **Bagus!** Jika masih di bawah 80%, Anda harus mengulangi materi Kegiatan Belajar 2, terutama bagian yang belum dikuasai.

Kunci Jawaban Tes Formatif

Tes Formatif 1

- 1) C
- 2) B
- 3) B
- 4) C
- 5) A

Tes Formatif 2

- 1) D
- 2) A
- 3) A
- 4) D
- 5) D

Daftar Pustaka

- Boadway, Robin W. (1979). *Public Sector Economics*. Cambridge: Wintrop Publishers Inc.
- Direktorat Perencanaan Makro. (2007). *Perekonomian Indonesia Tahun 2007: Prospek dan Kebijakan*. Jakarta: Bappenas.
- Mangkusoebroto, Guritno. (2000). *Ekonomi Publik*. Edisi 3. Yogyakarta: BPFE.
- Stiglitz, Joseph E. (2000). *Economics of The Public Sector*. New York: Third Edition. W.W. Norton & Company.