

# 4

## KEGAGALAN PEMERINTAH DALAM PEMBANGUNAN

Hadi Sasana

MILIK PERPUSTAKAAN  
EKSTENSI FE UNDIP

### **Abstract**

*To date there is no economic activities that free from government interference. The tendency is also performed in the country with liberal or capitalist economic system. However the government performance is not always soundly but rather than comitted to the failures.*

*The governmental failures mostly due to: limited information, lack of enforcement and surveillance of government towards the reaction of private sector and bureaucrate behavior (clean governance), resistance of political system.*

**Key Words :** *government failures, interference, economic system*

### **Abstraksi**

Dewasa ini tidak ada negara yang aktivitas ekonominya bebas dari campur tangan pemerintah. Kecenderungan tersebut juga terjadi di negara yang perekonomiannya paling liberal atau kapitalis sekalipun. Dalam menjalankan peran-perannya pemerintah tidak selalu berhasil. Secara sistematis malah sering terjadi kegagalan pemerintah (*government failures*).

Kegagalan pemerintah disebabkan antara lain oleh: informasi yang terbatas, pengawasan yang terbatas atas reaksi pihak swasta dan pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat, serta hambatan dalam sistem politik.

**Kata Kunci:** kegagalan pemerintah, campur tangan pemerintah

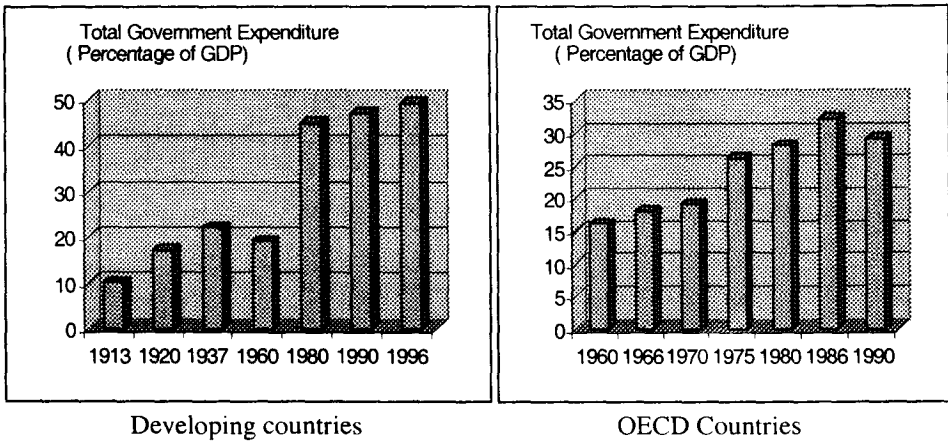
### **Pendahuluan**

Dewasa ini boleh dikatakan 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 tidak berjalan sebagai mestinya, yang pada akhirnya pemerintah diharapkan untuk memainkan peran dalam

perekonomian. Dengan kata lain peran pemerintah tetap diperlukan, bukan dihapuskan.

Laporan Bank Dunia ( 1997 ) menunjukkan bahwa ukuran ( *size* ) dan cakupan ( *scope* ) pemerintah telah mengalami ekspansi yang begitu besar, seperti terlihat dari rasio pengeluaran pemerintah terhadap GDP.

Gambar 1



Apabila sebelum perang dunia kedua ekspansi tersebut lebih didorong oleh keinginan untuk memperbaiki secara cepat sistem ekonomi dan sosial yang ambruk akibat depresi besar, maka pada masa sesudahnya dorongan ini semakin besar. Perkembangan peran dan fungsi pemerintah yang pesat setelah depresi besar dan perang dunia kedua terjadi di serbagian besar negara barat, maupun di negara berkembang (Barton,2000).

Dalam sistem perekonomian sosialis, peran pemerintah sangat besar, sementara dalam perekonomian kapitalis murni sangat terbatas (Mangkusubroto, 1999). Namun data menunjukkan bahwa di negara-negara OECD peran pemerintah justru cenderung lebih besar dari pada di negara-negara berkembang. Dalam hubungan inilah menjadi perlu untuk memperhatikan jangkauan serta kualitas dari campur tangan pemerintah itu sendiri. Hal ini tidak lepas dari seringnya campur tangan pemerintah itu menemui kegagalan yang kemudian dikenal sebagai kegagalan pemerintah (*government failure*).

## Peran Pemerintah

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 (Mangkusubroto, 1999). Kegagalan pasar barulah merupakan syarat perlu (*necessary condition*) bagi campur tangan pemerintah (Malpezzy, 2000 ; Jackson, 1999). 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 *public policies*-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 ). 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.

### **Kegagalan Pemerintah**

Dalam menjalankan peran-perannya sebagaimana di atas, pemerintah tidak selalu berhasil. Secara sistematis malah sering terjadi kegagalan pemerintah (*government failure*). Dalam istilah Krueger (1990) telah terjadi kegagalan pemerintah secara kolosal (*colossal government failures*). Hal mana tidak jarang memunculkan pula pendapat bahwa negara (pemerintah) merupakan penyebab utama dari persolaan-persoalan di negara modern, dan bukannya sebuah penyelesaian.

Merujuk pada Krueger (1990) kegagalan pemerintah dapat dikelompokkan menjadi dua jenis : *omission failures* dan *commission failures*. *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 omission* 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 1**  
**Sepuluh Negara Paling Korup di Dunia**

No	Negara	CPI Score 2000 *)	GNP per Capita 1999 ( US \$ )**	Tipologi Politik 2000 ***
1	Nigeria	1.2	310	Demokrasi
2	Yugoslavia	1.3	<756	Rejim otoriter
3	Ukraina	1.5	750	Demokrasi
4	Azerbaijan	1.5	550	Rejim Otoriter
5	Indonesia	1.7	580	Demokrasi
6	Angola	1.7	220	Rejim otoriter
7	Kamerun	2.0	580	Demokrasi terbatas
8	Rusia	2.1	2270	Demokrasi
9	Kenya	2.1	360	Rejim otoriter
10	Mozambik	2.2	230	Demokrasi

\*) The 2000 Corruption Perception Index (<http://www.gdwe.de/~uwww/2000/data.html>)

\*\*) World Development Indicators database, World Bank 8/2/2000

\*\*\*) Democracy's Centuries : a Survey of Global Political change in the 20<sup>th</sup> century (<http://www.freedomhouse.org/reports/century.html>).

Seperti terlihat pada Tabel 1, negara yang intervensi pemerintahnya cukup dominan atau gaya kepemimpinannya cenderung otoriter memiliki tingkat persepsi korupsi yang tinggi. Pada umumnya, kesepuluh negara tersebut adalah negara sedang berkembang dengan pendapatan per kapita yang masih rendah dan secara empiris membuktikan bahwa dominasi peran pemerintah dan gaya kepemimpinan yang otoriter tersebut menyebabkan kegagalan pemerintah. Sedangkan negara yang pendapatan per kapitanya tinggi dan demokratis tingkat persepsi korupsinya rendah ( Tabel 2 ). Sepuluh negara yang menempati 10 besar dalam hal korupsi yang paling rendah, hanya Singapura yang tidak demokratis.

**Tabel 2**  
**Sepuluh Negara Paling Tidak Korup di Dunia**

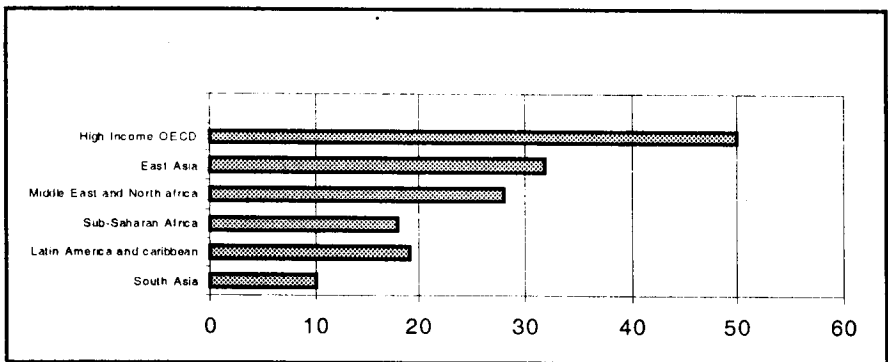
No	Negara	CPI Score 2000 *)	GNP per Capita 1999 ( US \$ )**	Tipologi Politik 2000 ***
1	Finlandia	10.0	23.780	Demokrasi
2	Denmark	9.8	32.030	Demokrasi
3	Selandia Baru	9.4	13.780	Demokrasi
4	Swedia	9.4	25.040	Demokrasi
5	Kanada	9.2	19.320	Demokrasi
6	Islandia	9.1	29.280	Demokrasi
7	Norwegia	9.1	32.880	Demokrasi
8	Singapura	9.1	29.610	Rejim otoriter
9	Belanda	8.9	24.320	Demokrasi
10	Inggris	8.7	22.640	Demokrasi

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*” (Kaufmann,2000). 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 ( Gambar 2 ) dimana yang nikmatinya adalah rumah tangga yang pendapatannya sebetulnya sudah tinggi ( World bank, 1997 ).

**Gambar 2**  
**Persentase Pencapaian Subsidi Rumah Tangga Tahun 1991-1992**



Bank dunia memberikan empat alasan utama mengapa peran pemerintah belakangan ini diragukan dan dipertanyakan ( World Bank, 1997 ) :

1. Kolapsnya perekonomian yang dikomando dan dikontrol di Uni Soviet dan Eropa Tengah serta Eropa Timur
2. Krisis fiskal di sebagian besar negara yang industrinya sudah mapan
3. Pentingnya peran negara dalam “keajaiban” ekonomi Asia Timur
4. Kolpasnya negara dan ledakan “humanitarian emergencies” di banyak bagian dunia.

Pertanyaannya kemudian adalah apa penyebab mendasar dari kegagalan pemerintah tersebut ? Barton ( 2000 ) menyebutkan bahwa kegagalan tersebut disebabkan oleh faktor-faktor berikut :

- Insentif bagi para birokrat untuk memburu kepentingan mereka sendiri melalui departemennya dan daerah pengaruhnya, memaksimalkan anggaran mereka melalui hal itu dan meniadakan insentif untuk mengontrol biaya hemat, dan secara umum meningkatkan size pemerintah
- Lemahnya kontrol atas birokrasi karena kepentingan pribadi dari para birokrat dalam mendistorsi informasi agar sejalan dengan kepentingan mereka, dan lemahnya atau kurangnya pengalaman para menteri dan pergantian para menteri

Dalam kaitannya dengan politisi, Jackson (2000) mengungkapkan bahwa para politisi yang hendak memaksimalkan suara, akan lebih menyukai defisit anggaran daripada menerapkan pajak dan akan melakukan penyesuaian terhadap variabel-variabel ekonomi makro mengikuti siklus bisnis politik. Hal ini tentu saja berkaitan dengan kualitas dari para politisi yang menurut Casseli dan morelly ( 2000 ) dapat dilihat dari dimensi kompetensi dan dimensi kejujuran.

Menurut Mangkusoebroto (1999) kegagalan pemerintah disebabkan oleh empat hal, yaitu : (1) informasi yang terbatas, (2) pengawasan yang terbatas atas reaksi pihak swasta, (3) pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat, (4) hambatan dalam proses politik.

- Informasi yang terbatas, diungkapkan bahwa banyak kebijakan pemerintah yang tidak dapat dilihat dampaknya karena sangat rumit dan sulit untuk diperhitungkan sebelumnya. Misalnya, kebijakan pemerintah untuk menghapuskan subsidi pupuk bagi petani sangat sulit untuk diperhitungkan secara akurat dampaknya bagi seluruh masyarakat.
- Pengawasan yang terbatas atas reaksi swasta juga merupakan penyebab kegagalan pemerintah. Suatu kebijakan pemerintah akan menimbulkan reaksi pihak swasta dan sering sekali pemerintah tidak dapat menghambat reaksi tersebut. Misalnya, apabila pemerintah menurunkan subsidi BBM khususnya untuk bensin. Hal ini akan menyebabkan pemilik mobil beralih kepemilikan kendaraan yang menggunakan solar sehingga permintaan akan solar menjadi meningkat dan harganya naik. Dalam hal ini karena pertimbangan untuk memiliki mobil sepenuhnya berada pada swasta/masyarakat maka pemerintah tidak dapat melarang seseorang untuk menjual mobil yang menggunakan bensin ke mobil yang menggunakan solar.
- Kegagalan pemerintah juga disebabkan oleh pengawasan yang terbatas atas perilaku birokrat. Pemerintah tidak dapat mengawasi secara ketat perilaku para birokrat, sedangkan pelaksanaan kebijakan pemerintah umumnya didelegasikan pada berbagai tingkatan birokrat yang mempunyai persepsi dan kepentingan yang berbeda-beda, sehingga kebijakan pemerintah mungkin menimbulkan hasil yang berbeda dengan apa yang diinginkan.
- Selain itu, kegagalan pemerintah juga bisa di sebabkan oleh adanya hambatan dalam proses politik. Dalam suatu negara demokratis terdapat pemisahan wewenang antara kekuasaan eksekutif dan kekuasaan legislatif. Sering terjadi kebijakan yang akan dilaksanakan oleh eksekutif terhambat oleh proses pengambilan keputusan karena harus disetujui dahulu oleh pihak legislatif.

Weimer dan Vining (1992) menyebutkan bahwa kegagalan pemerintah merupakan persoalan yang inheren dalam empat sosok sistem politik : demokrasi langsung, *representative government*, *bureaucratic supply*, dan pemerintahan yang terdesentralisasi.

**Tabel 3**  
**Ringkasan Sumber-Sumber Kegagalan Pemerintah**

<i>Direct democracy</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Paradox of voting ( meaning of mandate is ambiguous )</i></li> <li>• <i>Preference intensity and bundling ( minorities bear costs of inefficient social choices )</i></li> </ul>
<i>Representative government</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Influence of organized interests ( rent seeking )</i></li> <li>• <i>Geographic constituencies ( pork-barrel allocation )</i></li> <li>• <i>Limited time horizon induced by electoral cycle ( underinvestment )</i></li> <li>• <i>Posturing to public attention ( restrictive agendas )</i></li> </ul>
<i>Bureaucratic supply</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Agency problem ( diversion of resources )</i></li> <li>• <i>Difficulty valuing output ( X-efficiency )</i></li> <li>• <i>Limited competition ( X-efficiency )</i></li> <li>• <i>Civil services protection ( inflexibility )</i></li> <li>• <i>Bureau failure as market failure ( allocative and X-efficiency )</i></li> </ul>
<i>Decentralization</i>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Diffuse authority ( implementation problems )</i></li> <li>• <i>Fiscal externalities (unequal distribution of local public goods)</i></li> </ul>

Sumber : Weimer dan Vinning,1992

## Penutup

Dari pengalaman terbukti banyak terjadi kegagalan pemerintah untuk menjalankan perannya dalam perekonomian yang awalnya adalah karena mekanisme gagal unruk mencapai efisiensi. Maka kemudian ada tendensi untuk meminimalkan peran pemerintah dan mengembalikannya kepada pasar. Namun ketika disadari bahwa pemerintah akan selalu ada dan bahkan dalam perekonomian modern perannya terutama dalam aspek regulator semakin luas dan kompleks, maka ada persoalan lain yang harus terlebih dahulu ditangani. Bagaimanapun pengurangan ataupun pelemahan peran negara tidaklah otomatis akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Agar kesejahteraan manusia dapat ditingkatkan, terlebih dahulu harus meningkatkan kapabilitas pemerintah. Kapabilitas disini didefinisikan sebagai kemampuan untuk membentuk dan mendorong tindakan kolektif secara efisien ( World Bank, 1997 ), yang kemudian diterjemahkan dalam dua strategi besar yang satu sama lain saling berkaitan :

- Menyesuaikan peran pemerintah dengan kapabilitasnya
- Meningkatkan kapabilitas pemerintah dengan cara membangun dan menguatkan kelembagaan bagi sektor publik.

## DAFTAR PUSTAKA

- Bardhan, Pranab. 1990. *Public Choiche Theory and Economic Rationalisme-The Philosiphical Basis of Modern Public Sector Reform ?* The Australian National University, Canberra.
- Casseli, fransesco and Massimo Morelli. 2000. "Bad Politicians". *Discission Paper* No. 2402. Center for Economic Policy Researh, London.
- Kaufman, Daniel, Aart Kraay and Pablo Zaido-Lobaton. 2000. "Governance Matters: from Measurement to Action", *Finance and Development*.
- Krueger, Anne. 1990. "Government Failures in Development", *Journal of Economic Perspective* 4 (3) : 9-23
- Mangkoesoebroto, Guritno. 1999. *Ekonomi Publik*. BPFE UGM, Yogyakarta.
- Sritua Arif, 1998. *Teori dan Kebijaksanaan Pembangunan*. CIDES, Jakarta.
- Weimer, David L, and Aidan R. Vinning. 1992. *Policy Analysis Concepts and Practice*. Prentice Hall, New Jersey.
- World Bank. 1997. *World Development Report*. Oxford University Press, New York.
- World Bank. 1999. *World Development Report*. Oxford University Press, New York.