

Peran Pemerintah dalam Ekonomi Pasar Terbuka

Arief Ramelan Karseno

Pendahuluan

Perekonomian Nasional yang semakin terbuka dan terintegrasi dengan perekonomian negara-negara di dunia, memberikan indikasi, bahwa kisah sukses suatu perekonomian nasional tidak lagi ditentukan oleh faktor-faktor keunggulan komparative klasik, tetapi dipengaruhi oleh banyak hal lain diluar perusahaan, sebagai pelaku utama ekonomi. Ketatnya persaingan global, telah banyak membuat para pengusaha nasional mengalami kemerosotan pangsa perdagangannya. Banyak ekonom dan pengusaha yang mulai menduga, bahwa titik lemah perdagangan internasional dan perekonomian Indonesia pada umumnya, terletak pada pola "pengendalian pasar" yang dilakukan oleh pemerintah, khususnya pada tingkat pelaksanaan.

"Kualitas intervensi pemerintah" sudah mulai dipertanyakan oleh banyak pihak, sehubungan dengan kemerosotan daya saing industri nasional kita di luar negeri. Banyaknya "variasi" regulasi dan intervensi pemerintah terhadap kegiatan perdagangan dan industri dipandang telah banyak menurunkan "kualitas" intervensi itu sendiri. Persoalannya adalah apakah campurtangan pemerintah didalam perekonomian dapat memperbaiki keadaan dan dapat dibenarkan.

Tulisan ini akan membahas, perbedaan pandangan tentang peran pemerintah didalam perekonomian dan konsep atau pendapat yang mendukung

masing-masing konsep yang berbeda itu. Pada akhir tulisan ini akan ditunjukkan posisi pemerintah di dalam keterlibatan usaha di Indonesia, serta sedikit diskusi tentang keterlibatan tersebut.

Kontroversi tentang Peran Pemerintah

Ilmu ekonomi telah lama berkembang, mencari peran dan bentuknya didalam kehidupan umat manusia di dunia. Sejak masa "kelahirannya", yaitu ketika pertama kali buku *The Wealth of Nation* yang ditulis oleh Adam Smith (1776) diterbitkan, ilmu ekonomi adalah ilmu yang sangat mempercayai kemampuan mekanisme penyelesaian "konflik" kepentingan antara berbagai kelompok (dan individu) umat manusia. Mekanisme pasar yang otomatis *the invisible hand* itu telah banyak membuat perekonomian suatu bangsa menjadi maju dan berkembang seperti sekarang ini. Konsep *free market* seperti itu telah banyak dipengaruhi oleh doktrin "Yunani" yang sering dikenal dengan sebutan *natural law doctrine*

Doctrin *natural law* dan *natural liberty* (*laissez fair*) yang merupakan dasar bagi berkembangnya teori ekonomi neoklasik itu, pada dasarnya memberikan suatu prasyarat bagi sistem ekonomi suatu bangsa, tentang adanya pembatasan peran pemerintah didalam perekonomian.

"*Natural law implied a restriction of the function of government, in the interest of the liberty of the individual*" (Adam Smith (1776) dalam Ekelund (1983))

Dari pandangan ini sangat jelas terlihat, bahwa dimasa lalu, Pemerintah lebih sering dipandang sebagai 'musuh' daripada sebagai 'kawan' didalam perekonomian suatu bangsa. Karena pada saat itu, campurtangan pemerintah dianggap akan mengganggu mekanisme pasar. Dan dari tangan pemerintah pulalah muncul *monopoly power* yang akan merusakkan persaingan pasar bebas.

Seperti pula diketahui oleh banyak pihak, gerakan anti monopoli sudah dimulai sejak jaman Adam Smith ini. Ia mensinyalir adanya kecenderungan masyarakat bisnis yang memiliki kecenderungan untuk melakukan usaha yang merugikan kepentingan "publik" (negara). Atas dasar itu ia berpendapat, bahwa monopoli adalah "musuh terbesar" bagi perekonomian yang baik.

"People of the same trade seldom meet together,, but the conversation ends in a conspiracy against the public, or in some contrivance to raise price" (*Wealth of Nations*, p 128)

Sementara itu, kepercayaan pada mekanisme pasar otomatis itu, telah sedemikian besar dampaknya pada perkembangan perekonomian bangsa-bangsa, sampai pada suatu periode *The Great Depression* 1930-an yang telah memberikan bukti sebaliknya. Yaitu bahwa mekanisme pasar yang didasarkan atas doktrin *natural Law* itu kurang memperhatikan peran masyarakat pada umumnya dan *public sector* pada khususnya. Dengan pendekatan baru ini, peran pemerintah sebagai agen dalam *public sector service* menjadi semakin nyata dan pendapat yang cenderung 'anti pemerintah' menjadi sirna. (Terimakasih pada J.M. Keynes, 1937). Atas jasanya, pemerintah pada saat ini tidak lagi dipandang sebagai 'musuh' bagi perekonomian suatu bangsa. Campur tangan pemerintah justru sering dipandang sebagai faktor pendorong perekonomian, khususnya bagi negara sedang berkembang.

Pada dasarnya campur tangan pemerintah tidak selamanya berakibat negatif pada perekonomian masyarakat. Campur tangan dan regulasi pemerintah dapat dibenarkan, apabila ada alasan-alasan berikut ini : (Kahn, 1989)

1. Apabila intervensi dan regulasi pemerintah tersebut menyangkut industri yang tidak saja memiliki skala ekonomi yang besar, tetapi juga memiliki keterkaitan luas pada industri hilir yang lainnya. Dengan kata lain, industri tersebut adalah industri yang merupakan *infrastructure* bagi pembangunan ekonomi secara keseluruhan. Industri ini dikenal dengan nama industri strategis.
2. Regulasi dilakukan untuk melindungi industri *natural monopoly* yang hanya bisa beroperasi dalam keadaan "tidak merugi" apabila hanya terdapat supplier tunggal" didalam perekonomian. Dalam hal ini regulasi dimaksudkan untuk mengusahakan harga yang lebih rendah dan melindungi kepentingan umum.
3. Apabila karena satu dan lain hal, "persaingan pasar" tidak berjalan seperti seharusnya.

Ketiga hal tersebut diatas, disamping pertimbangan pentingnya persatuan dan kesatuan bangsa, telah memberikan justifikasi yang kuat tentang keberadaan pemerintah didalam perekonomian pasar terbuka, dewasa ini. Namun demikian perlu diingat bahwa didalam kehidupan ekonomi yang mulai berkembang dan semakin terbuka, kegiatan usaha dan industry mulai bervariasi. Perdagangan internasional telah banyak mendorong munculnya produk-produk perdagangan baru yang pada masa lalu tidak pernah terbayangkan akan terjadi.

Dengan semakin banyaknya variasi produk yang muncul dewasa ini, mempunyai akibat yang signifikan terhadap perluasan klasifikasi produk manufaktur dan perdagangan. dalam banyak hal,

industri masih dapat digolongkan kedalam ketiga kategori tersebut diatas. Yaitu, industri strategis, natural monopoly, dan *market failure*. Namun demikian, masih terdapat lebih banyak lagi komoditi industri yang tidak bisa digolongkan kedalam kategori tersebut. sehubungan dengan itu, keabsahan campur tangan pemerintah, sebagai 'pahlawan' yang membantu menyelesaikan kegagalan pasar menjadi perlu dipertanyakan lagi. Utamanya apabila regulasi pemerintah menyangkut kelompok komoditi industri 'baru' yang sebenarnya tidak memiliki gejala akan adanya *market failure*

Keterlibatan Pemerintah dalam Industri di Indonesia

Kemunduran peran pemerintah didalam perekonomian nampak sangat jelas terjadi di Indonesia, sejak era keterbukaan ekonomi mulai dicanangkan. Serial deregulasi sektor manufaktur yang dimulai tahun 1986, dan masih terus dilakukan sampai saat ini, pada dasarnya telah berhasil mempercepat berlakunya sistem pasar gaya *laissez fair* di hampir semua sektor ekonomi dan industri. Sebagai akibatnya, permasalahan monopoli baik yang dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri maupun yang muncul sebagai akibat peraturan pemerintah yang 'kurang sempurna' telah banyak dipersoalkan orang. Meskipun seperti diketahui fenomena ini dimasa lalu, tidak dirasakan 'janggal' oleh masyarakat umum dan bisnis. Dari sini sangat jelas terlihat adanya gejala semakin menonjolnya

kepentingan 'individu' (sebagai akibat pasar bebas) yang segera berhadapan dengan kepentingan 'regulator'

Sementara itu yang disebut "kepentingan dan prioritas nasional" juga telah banyak berubah sebagai akibat proses deregulasi ini. Ukuran "ketahanan ekonomi nasional" yang dahulu diukur dengan *self sufficiency* pada segala bidang industri, sekarang ini telah beralih kepada cadangan devisa dan penerimaan ekspor" Sebagai konsekwensinya, pertumbuhan industri berorientasi ekspor dan daya saing industri telah dijadikan agenda utama pada setiap pembicaraan negara. Dalam bahasa retorik dapat dikatakan, bahwa ketika masyarakat sudah berubah menjadi sangat dinamis, peran pemerintah sebagai dinamisator pembangunan menjadi kurang diperlukan. Ketika mekanisme pasar sudah mampu menyelesaikan semua permasalahannya sendiri, "regulasi pemerintah" menjadi *second best policy option*"

Didalam kenyataannya, keterlibatan dalam bidang-bidang industri di Indonesia masih sangat banyak. Hal ini terlihat dari besarnya saham pemerintah di berbagai sektor manufaktur dan industri jasa lainnya. Struktur industri yang dahulu banyak menjadi monopoli pemerintah dan menjadi "industri publik" telah banyak berubah menjadi industri yang berstruktur oligopoli atau persaingan monopolistik. sebagai akibatnya, daya saing industri pemerintah menjadi nampak semakin buruk (lihat tabel 1)

Tabel 1 :
Distribusi "Return on Investment" BUMN (Non Bank) 1987 - 1992

No	Tingkat ROI	1987 (%)	Unit	1988 (%)	Unit	1989 %	Unit	1990 (%)	Unit	1991 (%)	Unit	1992 (%)	(%)
1.	<12	143	78,142	141	75,4	142	75,94	128	68,82	142	76,3	143	77,3
2.	12.00-14.99	6	3,2787	11	5,88	12	6,417	14	7,527	13	6,99	13	7,03
3.	15.00-19.99	16	8,7432	16	8,56	20	10,7	18	9,677	16	8,6	13	7,03
4.	20.00-24.99	6	3,2787	4	2,14	2	1,07	12	6,452	5	2,69	6	3,24
	> 25.00	12	6,5574	13	6,95	11	5,882	14	7,527	10	5,38	10	5,41
	Jumlah	183	100	187	100	186	100	186	100	185	100	185	100

Sumber : Departemen Keuangan, 1993, diolah

Dari sebanyak 185 BUMN yang ada di tahun 1992, 77,3% diantaranya memiliki return on investment (ROI) dibawah 12% yaitu perkiraan *opportunity cost* untuk tahun 1992. Sedangkan selebihnya cukup *profitable* dan efisien. Indikator ini memberikan gambaran bahwa dalam hal 'efisiensi dan daya saing, pemerintah memang tidak memiliki keunggulan. Pemerintah akan sangat diperlukan bila *opportunity cost* dari investasi menjadi sangat rendah, misalnya 5 persen. Dengan kata lain, (seperti pendapat Kahn), pemerintah harus memilih bidang yang mengandung *market failure* atau *natural monopoly*

Sementara itu, pada tabel 2 dan tabel 3 dapat dilihat sektor-sektor industri yang memberikan kontribusi paling besar bagi ekspor dan import serta value-added dari tahun 1975 sampai dengan 1990.

Apabila dilihat dari distribusinya, export primary telah semakin menurun, sedang peran sektor manufacturing menjadi semakin dominan. Namun demikian, penurunan export share pada primary industri ternyata hanya sebagian digantikan oleh manufacturing industry. Besarnya peningkatan export manufacturing industry ini terutama disebabkan oleh tingginya pertumbuhan export light industry. Sedangkan pertumbuhan heavy industry export tidak cukup besar menggantikan sektor primer. Padahal disisi import heavy industry menyumbangkan defisit yang paling besar bagi neraca perdagangan Indonesia (70,69 persen di tahun 1990). Sementara itu, dari segi value-added, non manufacturing industry memiliki kontribusi yang cukup besar di tahun 1990 (47%), meskipun hal itu tidak diikuti dengan kontribusi yang kuat di dalam

Tabel 2 :
Sectoral Share of Exports and Imports

	Sectoral Share of Exports (%)				Sectoral Share of Imports (%)			
	1975	1980	1985	1990	1975	1980	1985	1990
Whole Industry (1-41)	100	100	100	100	100	100	100	100
Primary Industry (1-2)	80,99	82,46	67,71	43,08	4,85	10,02	12,28	6,44
Manufacturing Industry (3-40)	7,63	9,14	19,67	38,11	86,32	79,93	69,54	80,24
Light Industry (3-16)	0,84	2,1	7,78	26	11,61	9,59	4,31	9,55
Heavy & Chemical Industry (17-40)	6,79	7,04	11,89	12,11	74,71	70,34	65,23	70,69
Non - manufacturing Industry (41)	11,38	8,4	12,62	18,81	8,83	10,05	18,18	13,32

Note : angka di dalam kurung adalah nomor I - O

Sumber : Hayashi Mitsuhiro

Tabel 3:
Sectoral Share of Gross Output and value - Added

	Gross Output (%)				Value - Added (%)			
	1975	1980	1985	1990	1975	1980	1985	1990
Whole Industry (1-41)	100	100	100	100	100	100	100	100
Primary Industry (1-2)	37,88	39,06	29,73	24,73	47,79	50,37	40,35	34,85
Manufacturing Industry (3-40)	22,71	21,99	26,55	30,89	11,15	10,29	13,11	18,15
Light Industry (3-16)	14,04	12,08	14,1	17,86	6,23	5,77	6,29	10,5
Heavy & Chemical Industry (17-40)	8,67	9,91	12,45	13,02	4,92	4,52	6,82	7,65
Non - manufacturing Industry (41)	39,41	38,95	44,02	44,38	41,06	39,34	46,54	47

Note : angka di dalam kurung adalah nomor I - O

Sumber : Hayashi Mitsuhiro

export tahun 1990 (18,81 %)

Melihat komposisi ekspor, import dan value added tersebut, dapat ditarik benang merah yang menunjukkan, bahwa berdasarkan tabel 1 - 5 tahun 1990, pada saat ini Indonesia menghadapi persoalan besar di sektor manufacturing heavy industry (industri berat) . Sektor ini adalah sektor yang memerlukan kapital besar dan skala ekonomi yang besar pula. Dalam bahasa ekonomi regulasi, sektor ini adalah sektor yang memiliki struktur natural monopoly. Secara teoritis, di sektor inilah pemerintah sebaiknya memiliki peran yang paling besar, karena apabila dilaksanakan oleh swasta, akan menimbulkan lebih banyak distorsi pada perekonomian secara makro.

Sedangkan apabila dilihat dari keterlibatannya dibidang industri secara umum, ternyata pemerintah banyak terlibat pada sektor-sektor industry yang "terbuka" secara internasional. Secara kebetulan

sektor yang melibatkan saham pemerintah dalam jumlah yang cukup besar, justru memiliki "items" ber-index ISP negatif yang lebih banyak, meskipun juga memberikan value added yang paling besar ke dalam negeri. (lihat tabel 4 dan 5). Hal ini sangat boleh jadi disebabkan oleh karena keterlibatan pemerintah di sektor-sektor ini, telah menyebabkan harga domestik menjadi semakin tinggi, karena adanya monopoli. Dengan kata lain, keterlibatan pemerintah memang telah berhasil mendorong perekonomian nasional (GDP) untuk melaju sangat cepat, tetapi belum berfungsi untuk mendorong tumbuhnya pasar yang competitive dan efisien. Dengan demikian, usaha pemerintah sampai saat ini belum mengarah pada usaha penciptaan industri nasional yang mandiri dan kuat didalam menghadapi pasar terbuka. Usaha yang dilakukan selama ini masih terbatas pada usaha meningkatkan pendapatan nasional.

Tabel 4 :
Rangkuman Index Specialisasi Perdagangan dalam 3 - Digit ISIC

SITC	ISP Negatif/Positif	G-share (%)	JUMLAH KOMODITI			
			1900	1988	1992	1995
000	MAKANAN	28,5	21	18	20	
			15	18	16	
100	MINUMAN dan TEMBAKAU	0,1	1	1	3	
			3	3	1	
200	BAHAN BAKU INDUSTRI	4,8	20	22	24	
			14	13	12	
300	MINERAL, FUEL, LUBRICAN, dll	n.a	4	4	6	
			6	6	5	
400	LEMAK/MINYAK HEWAN DAN NABATI	n.a	2	0	1	
			2	4	3	
500	KIMIA	16,7	30	30	29	
			3	3	4	
600	BARANG MANUFAKTUR	12,1	33	33	33	
			19	19	19	
700	MESIN DAN ALAT TRANSPORT	3,7	49	45	44	
			1	5	6	
800	BARANG MANUFAKTUR LAIN-LAIN	0,1	16	11	13	
			15	20	18	
900	ALAT-ALAT TRANSAKSI	n.a	3	5	4	
			1		1	
	Total ISP Negatif	15	179	169	177	
	Total ISP Positif		79	92	85	

ISP Negatif
ISP Positif

Sumber : Statistik Ekspor - Impor, BPS berbagai tahun

Tabel 5 :
Industry Value Added Share of State Owned Enterprises (%)

ISIC	Industry	1985	1986	1987	1988	1989	1990
311	Food products	32,8	39,3	43,4	36,5	34	42,1
312	Food Products	17,9	13,3	12,1	14,1	7,5	14,9
313	Beverages	0	0,9	0	0	0,1	0
314	Tobacco	0,1	0	0,1	0,1	0,1	0,1
321	Textile	10,7	13	5,9	5,5	3,5	2,7
322	Garment	0	0,1	0	0	0,2	0,2
323	Leather products	1	0,2	5,5	0,9	0,8	0,2
324	Footwear	0	0	0,5	0,2	0,7	0,1
331	Wood products	16	15,5	1,3	1,5	1,3	1,6
332	Furniture	0,1	0	0,1	0	0	0,5
341	Paper products	17,1	10,9	6,6	4,1	11,2	4,8
342	Printing & publishing	6,5	31,8	24,9	22,3	27,2	25,2
351	Basic chemicals	66,4	61,7	73,1	67,3	60,9	44,6
352	Other chemicals	5,3	2,9	4,9	6,3	6,7	5,5
355	Rubber products	6,1	12,2	23,8	33,7	14,6	26,6
356	Plastics	0	0	0	0	0	0
361	Pottery & China	1,7	0,3	0,5	0,8	2,7	0,2
362	Glass products	2,5	1,7	0	2,9	7,7	13,4
363	Cement	21	37,7	30,5	60,2	50,8	53
364	Structural clay prod	2,7	5,8	4,6	-0,2	0,3	6,1
369	Other non-metalic	6,9	7,6	2,6	4,2	3,7	2,2
37	Basic metal	105	47	71	51,8	57,4	60,8
381	Metal products	3,6	2,9	1,4	3,3	2,5	3,3
382	Non - electric mach	30,7	17,3	17,3	16,5	18,9	1,4
383	Electrical equip	15,2	17,5	13,9	30,7	23,6	2,8
384	Transport equip	14,5	19,9	19,1	23,6	7,8	6,9
385	Professional equip	0	0	0	0	0	0
39	Miscellaneous	0	0	0	0	0,1	0,1
	Total	20,6	18	19,1	18,6	15,2	15

Source : BPS/World bank 1993

Kesimpulan

Tekanan pasar Global industri dalam negeri, telah membawa neraca perdagangan dan neraca berjalan Nasional dalam posisi yang semakin sulit. Peran pemerintah yang sangat dominan di hampir semua sektor industri, meskipun telah cukup memberikan sumbangan pada peningkatan pendapatan nasional, tetapi ternyata tidak cukup mampu meningkatkan daya saing industri nasional.

Keteringgalan industri nasional dibidang "industri berat" sebenarnya telah cukup banyak melibatkan saham pemerintah didalamnya. Namun demikian, keterlibatan itu belum mengarah pada tumbuhnya "mekanisme pasar" yang competitive dan efisien di dalam negeri. Tekanan perdagangan internasional akan secara sistematis mendorong "regulasi" pemerintah menjadi lebih efisien dan efektif.

Daftar Pustaka

- Kahn, Alfred E : " *The Economics of Regulation, Principles and Institutions*", The MIT Press, Cambridge, 1989
- Ekelund, Robert B, Jr & Hebert, Robert : " *A History of Economic Theory and Method*," 2 nd ed, McGraw - Hill, Auckland, 1983.
- Chen, Edward K,Y and Li, Kui-Wai : " *Industry polici in a Laissez-fair Economy : The Case of Hong Kong*", AT9 Researcer's Metting, NRI, Tokyo, January 1996
- Ramamurti, Ravi and Vernon, Raymond : " *Privatization and Control of State-Owned Enterprises*," EDI of The World bank, Washington DC, 1991
- Hayashi mitsuhiro : " *Indonesia : structural Changes and Import- Dependency*", (unpublished) Paper presented in Indonesia Forum, Jakarta, June 20, 1996