

REFORMASI INSTITUSI DAN PEMBANGUNAN EKONOMI

Mohamad Ikhsan ¹

1. PENDAHULUAN

Tabel 1 menunjukkan kenyataan di antara negara-negara yang terkena *Asia's Flu*, Indonesia tergolong paling lambat mengalami pemulihan ekonomi, walaupun dilihat dari *trend*-nya Indonesia berada dalam *track* yang sama. Dari perspektif makroekonomi, terdapat beberapa penjelasan. Pertama, tingkat kedalaman krisis sangat berbeda antara satu negara dengan negara yang lain. Tabel 2 menunjukkan perbedaan yang nyata tersebut dimana Indonesia merupakan negara yang paling dalam pengorbanannya dilihat dari indikator *sacrifice ratio* yang didefinisikan dengan rasio perubahan pertumbuhan ekonomi terhadap perubahan dalam transaksi berjalan di antara tiga negara Asia yang terkena krisis tersebut. Kehancuran perekonomian ekonomi makin diperdalam dengan hancurnya sektor perbankan yang menyebabkan fungsi disintermediasi tidak berfungsi selama lebih dari dua tahun.

Tabel 1
Perkembangan *Output*, Inflasi, dan Defisit Transaksi Berjalan (% PDB),
1998-1999

NEGARA	OUTPUT		INFLASI		NERACA BERJALAN	
	1998	1999	1998	1999	1998	1999
Indonesia	-13,7	0,3	60,9	20,6	4,3	2,9
Korea	- 5,8	10,0	8,1	0,8	12,6	6,0
Malaysia	- 6,7	5,0	5,3	2,7	7,5	16,3
Thailand	- 8,0	4,5	8,1	0,3	12,2	8,6

Sumber : JP Morgan, World Financial Market

Kedua, berkaitan dengan *policy response* dari pemerintah sehubungan dengan tidak berfungsinya *transmission mechanism* dari sektor moneter kepada sektor riil yang melumpuhkan kebijakan moneter dalam menggerakkan kembali permintaan domestik. Fenomena ini sebetulnya dialami pula oleh negara lain, tetapi karena tingkat kehancuran sektor perbankan berbeda satu sama lainnya dimana di negara di luar Indonesia sebagian dari fungsi perbankan masih dapat berfungsi sehingga kebijakan moneter - berkaitan dengan *transmission mechanism* - masih dapat berjalan walaupun tidak optimal. Tetapi di lain pihak kebijakan fiskal masih juga tidak dapat berjalan secara efektif. Dalam literatur ilmu ekonomi, kebijakan fiskal harus dapat berfungsi sebagai *automatic stabilizer* yang *countercyclical*. Artinya pada saat ekonomi mengalami *boom*, untuk mencegah terjadi pemanasan ekonomi, kebijakan fiskal surplus semestinya diadopsi dan sebaliknya selama krisis kebijakan defisit anggaran merupakan jawaban untuk mendorong kembali permintaan anggaran menuju keseimbangan jangka panjangnya.

Tabel 2
Rasio Pengorbanan (*Sacrifice Ratio*) di Beberapa Negara

	Periode Krisis	Pertumbuhan PDB (%)	Perubahan NB/PDB (%)	Perubahan NP/PDB (%)	% Output/ Perubahan NB 2\	% Output/ Perubahan NP 3\
Argentina	1995	-4,02	2,19	2,15	-1,84	-1,87
Mexico	1995	-6,22	6,67	6,70	-0,93	-0,93
Brazil	1997 Q4-1998 Q3	1,22	-0,25	0,41	-4,87	3,00
Indonesia	1997 Q4-1998 Q3	-8,13	2,89	6,24	-2,81	-1,30
Korea	1998	-6,50	11,20	8,52	-0,58	-0,76
Thailand	1998	-8,00	9,44	2,16	-0,85	-3,71

1\ *The Sacrifice Ratios* dihitung sebagai: $g / [(NB1 - NB0) / PDB0]$, dimana g adalah laju pertumbuhan PDB, NB dan NB0 adalah neraca berjalan pada tahun akhir NP adalah neraca perdagangan

2\ sama dengan 1\, kecuali NP untuk neraca perdagangan.

Tabel 3 menunjukkan fenomena yang menarik. Di antara negara-negara yang terkena krisis, Indonesia sebetulnya negara yang paling besar melakukan ekspansi fiskal. Selama periode krisis, kebijakan fiskal telah sedikit menolong perekonomian tidak terpuruk lebih jauh yang ditandai dengan *fiscal impulse* yang sangat relatif besar dibanding negara-negara lain selama periode krisis. Tetapi dalam kasus Indonesia, apakah *fiscal impulse* akan mendorong permintaan domestik sangat tergantung pada tiga faktor. Pertama, sebagian dari defisit tersebut dialokasikan untuk pembayaran utang luar negeri, yang jelas tidak akan mempunyai dampak terhadap permintaan domestik. Kedua, sebagian lagi digunakan untuk pembayaran bunga obligasi sehingga menjadi sangat tergantung pada bagaimana pemilik bank - dalam hal ini pemerintah - menggunakan pendapatan bunga tersebut. Pengamatan selama krisis, pendapatan bunga tersebut tidak digunakan untuk melakukan ekspansi kredit melainkan dialokasikan kembali dalam pembelian SBI (*money to money phenomenon*). Ketiga, masyarakat Indonesia berperilaku seperti yang dipostulasikan oleh *the Ricardian Equivalency Theorem* (RET). Karena menyadari bahwa defisit sekarang akan dibiayai dengan surplus di masa mendatang - yang berarti kenaikan pajak - masyarakat cenderung akan menabung untuk melakukan *consumption smoothing*.²

Tabel 3

Kebijakan Fiskal Setelah Krisis Ekonomi

	FISCAL EFFORT	FISCAL IMPULSE
Argentina	-0,98	0,10
Brazil	-1,88	2,15
Mexico	-2,31	0,89
Indonesia	-13,99	12,64
Korea	-3,95	2,40
Thailand	-0,39	-1,00

Catatan:

$$Fiscal\ Effort = [Primary\ Fiscal\ Balance(t) - Primary\ Fiscal\ Balance(t-1)]/PDB(t-1)$$

$$Fiscal\ Impulse = Growth\ of\ GDP * (Gov.\ Revenues/GDP) - Fiscal\ Effort$$

² Perilaku masyarakat ini berkaitan dengan rendahnya kepercayaan masyarakat terhadap kemampuan pemerintah dalam mengendalikan dan mengatur perekonomian ke arah yang lebih baik. Jika masyarakat percaya bahwa ekonomi akan membaik maka mereka akan bersedia membelanjakan setiap transfer yang diterimanya. Faktor lain berkaitan dengan alokasi dari pengeluaran tersebut. Sebagian besar pengeluaran tersebut dibelanjakan untuk keperluan subsidi BBM dan Jaring Pengaman Sosial. Ikhsan (2000) menunjukkan bahwa sebagian besar dari subsidi BBM jatuh pada kelompok masyarakat kaya sehingga efek pengganda dari defisit ini menjadi secara relatif menjadi kecil dan memperkuat kemungkinan berlakunya RET.

² Sementara itu kebocoran dalam JPS lagi-lagi menyebabkan dislokasi dari anggaran dari kelompok masyarakat yang berpendapatan rendah pada masyarakat yang berpendapatan lebih tinggi. Faktor ketiga fenomena bunga deposito yang sangat tinggi selama krisis telah meningkatkan harga konsumsi sekarang dalam telah mendorong penundaan konsumsi dan meningkatkan tabungan.

Di luar penjelasan makroekonomi di atas, masih terdapat pelbagai penjelasan *institutional economics* yang dapat menjelaskan fenomena lambatnya proses pemulihan ekonomi ini. Fenomena reformasi ekonomi di negara berkembang tampaknya berbeda dengan yang terjadi di negara maju. Di negara berkembang, reformasi biasanya terjadi bersamaan dengan krisis ekonomi. Sebaliknya di negara-negara maju, reformasi ekonomi dilakukan pada saat perekonomian berada dalam siklus bisnis yang menanjak.

Reformasi mengandung dampak realokasi sumber daya yang mempunyai dampak terhadap distribusi pendapatan yang selalu menghasilkan pemenang (*winners*) dan pecundang (*losers*). Ketidaktepatan informasi telah menimbulkan masalah *moral hazards*, *adverse selection* dan *agency problems* yang memberikan insentif yang berbeda dari setiap kelompok masyarakat dalam menanggapi proses reformasi.

Masalah ini menjadi sangat mungkin terjadi di Indonesia dibandingkan dengan di negara lain mengingat proses reformasi ekonomi terjadi bersamaan dengan perubahan dalam sisi politik dari rezim otoriter menuju rezim yang demokratis. Kenyataan ini bertambah besar dikaitkan dengan konsekuensi dari proses reformasi khususnya program rekapitalisasi perbankan yang telah membuat penguasaan negara pada sumber daya ekonomi meningkat secara tajam. Akibatnya sistem insentif dari pelbagai kelompok kepentingan pun berbeda dan bertumbukan satu sama lain dan menyulitkan proses reformasi berjalan dalam sekuens dan kecepatan yang normal.

Tulisan ini akan memfokuskan pembahasan tentang pertama, hubungan pembangunan institusi dengan pembangunan ekonomi dan keterkaitan reformasi dan pembangunan ekonomi termasuk di dalamnya kredibilitas.

2. INSTITUSI DAN PEMBANGUNAN EKONOMI

Definisi dan Ruang Lingkup

Walaupun sering disebut sebagai sinonim dari kata organisasi, mengikuti definisi yang digunakan oleh *the new institutional economics*, institusi dapat didefinisikan sebagai aturan main (*rules*) baik formal maupun informal dan mekanisme pemaksaannya (*enforcement mechanism*) yang mengatur para pelaku pasar dan organisasinya saling bertransaksi dan berinteraksi dalam suatu masyarakat. (Nugent, 1998). Organisasi dalam hal ini didefinisikan sebagai kelompok individual yang mencoba secara kolektif meraih kepentingan masing-masing. Jadi, organisasi dan individu berusaha untuk meraih tujuan dan kepentingan mereka dengan suatu struktur institusi yang didefinisikan dalam bentuk aturan formal (konstitusi, hukum, regulasi dan kontrak) dan aturan informal (etik, *trust*, aturan agama,

dan pelbagai *implicit code of conduct*). Organisasi sendiri mempunyai aturan main internal sendiri mengurus urusan personalia, anggaran, pembelian dan pembelanjaan, prosedur pelaporan yang membatasi tingkah laku para anggotanya. (Burki and Berry, 1999)

Untuk kepentingan analisis ekonomi, kita perlu untuk mendefinisikan perbedaan antara pasar dan hirarkhi. Pasar di sini didefinisikan sebagai suatu set institusi (*rules* dan *enforcement mechanism*) yang menetapkan tahapan untuk menjalankan transaksi-transaksi diskrit dan formal tanpa membutuhkan suatu hubungan yang mengikat secara kontinyu. Aturan main ini dapat berupa definisi dari lokasi dan waktu untuk melakukan transaksi hingga suatu set aturan main yang kompleks yang diikat dengan kontrak, hukum perniagaan atau keuangan dan prosedur pengadilan dan arbitrase yang berfungsi sebagai *enforcement mechanism* dari aturan tersebut. Sebagai contoh, keuntungan dan kerugian merupakan aturan main yang secara otomatis berlaku dalam mekanisme pasar untuk memberikan sinyal bagi pelaku pasar untuk masuk dan keluar atau melakukan atau memberhentikan transaksi ekonomi. Jika mekanisme otomatis ini tidak bisa berjalan maka *enforcement mechanism* harus bekerja untuk memaksa proses ini bisa berjalan seperti hukum kebangkrutan untuk memaksa perusahaan yang jelek untuk keluar dari pasar dan hukum kompetisi (*competition law*) yang memaksa agar mekanisme *free entry* secara efektif berlaku.

Sementara itu hirarkhi adalah suatu set aturan main untuk melakukan transaksi berdasarkan otoritas pengambilan keputusan yang *vertical*. Sebagai contoh, organisasi yang bekerja berdasarkan aturan internal yang menetapkan tingkatan tanggung jawab dan akuntabilitas dimana beberapa anggota dipercaya untuk memonitor kinerja yang lain. Hirarkhi ini ditetapkan untuk menetapkan hubungan yang mengikat - misalnya antara manajer dan pekerja - untuk memproduksi barang dan jasa dengan biaya-biaya transaksi dan monitoring yang lebih rendah dibandingkan dengan jika didasarkan *pure market transaction* (Williamson, 1981)

Institusi ini sangat dipengaruhi oleh norma dan nilai yang berlaku dan kompleksitas perekonomian sehingga kebutuhan dan bentuk institusi akan berbeda antara satu negara dengan negara lain. Dalam masyarakat yang nilai komunalnya tinggi kebutuhan terhadap institusi ekonomi yang modern seperti yang berlaku di negara Barat praktis tidak dibutuhkan. Nilai-nilai kebersamaan dalam masyarakat berfungsi sebagai bagian dari institusi yang secara otomatis berfungsi sebagai *self regulation* dan akhirnya dapat membuat biaya transaksi berkurang.

Dalam negara yang otokrasi dan pada saat permintaan masyarakat terhadap barang dan jasa masih terlalu kompleks, pemimpin yang otoriter secara otomatis dapat berfungsi sebagai institusi yang mengatur aturan main, memberikan insentif bagi menjalankan aturan

main tersebut dan menghukum pelanggar aturan main tersebut. Kasus ini menjelaskan fenomena Indonesia di bawah Soeharto dan Korea di bawah Park Chung Hee. Kedua negara dapat tumbuh secara impresif karena kedua otoriter berusaha untuk memperkuat domain kekuasaan dengan berupaya untuk memperbesar *output* nasional.

Sebagian dari *output* ini kemudian dibagikan pada pendukungnya untuk melanggengkan kekuasaan. Penjelasan ini sebagian dapat digunakan untuk menjelaskan mengapa di beberapa negara yang otoriter seperti Cina, Indonesia dan Korea telah berhasil menurunkan tingkat kemiskinan secara impresif. (Varsney, 1999).

Tetapi sejalan dengan kemajuan tingkat kesejahteraan, permintaan masyarakat pun bertambah besar dan kompleks. Transaksi antar pelaku ekonomi pun makin kompleks dan kemampuan rezim otoriter sekalipun untuk mengatur supaya institusi dapat bekerja pun makin melemah. Arus informasi pun makin sukar dikendalikan dan potensi sumber-sumber *imperfect information* dalam bentuk *moral hazards*, *adverse selection* makin menguat sejalan dengan makin banyaknya pusat kepentingan (*interest groups*). Biaya transaksi meningkat dan daya saing menurun yang kemudian menyebabkan perekonomian makin rentan terhadap guncangan dari dalam maupun dari luar.

Ketiadaan aturan main atau kevakuman institusi setelah kemampuan Soeharto mengatur aturan main telah menyebabkan perekonomian kita terkena krisis sangat dalam sementara di negara lain institusi berfungsi sebagai mekanisme otomatis yang bekerja untuk mencegah terjadinya krisis secara dalam. Setiap pelanggar aturan mendapatkan *punishment* sehingga dapat dicegah kelompok kepentingan untuk mengambil manfaat dari keadaan *asymmetric information*.

Di Indonesia keadaan ini tidak terjadi semua pihak mencoba mengeruk keuntungan untuk keperluan sendiri sehingga menyebabkan negara harus ikut campur secara intensif untuk mencegah terjadi kekacauan (*chaos*) dalam bentuk program penjaminan (*blanket guarantee*). Biayanya akumulasi utang negara meningkat lebih dua kali lipat. Perbedaan biaya krisis perbankan relatif terhadap PDB dapat memberikan hubungan yang kuat antara institusi dan tingkat kedalaman krisis. Semakin baik institusi yang bekerja semakin rendah biaya krisis ekonomi yang dialami oleh suatu negara.

MENGAPA INSTITUSI PENTING DALAM PEMBANGUNAN EKONOMI ?

Institusi diperlukan dalam pembangunan ekonomi mengingat adanya kegagalan pasar sebagai akibat mahalnya informasi dan pelaku pasar tidak menggunakan semua informasi yang diperoleh atau tidak mampu diperoleh atau yang dikenal dengan terminologi

“Bounded Rationality” (North, 1995). Ketidaktepatan informasi dan keterbatasan dalam kapasitas mengolah informasi akan mempengaruhi biaya transaksi yang mendasari pembentukan institusi. Biaya transaksi muncul akibat informasi mahal dan *asymmetry*. Biaya yang muncul bukan hanya untuk menjamin terjadinya transaksi melainkan pula biaya monitoring dan *enforcement costs*.

Institusi dikembangkan untuk mengurangi ketidakpastian dalam pertukaran. Bersama-sama dengan teknologi yang digunakan, institusi akan menentukan biaya transaksi. Pelaku ekonomi yang menguasai informasi dapat dengan mudah merenggut keuntungan karena institusi merupakan *social capital* yang sebagaimana faktor produksi lain seperti modal, tenaga kerja dan teknologi serta *human capital* ikut menentukan tingkat *output* atau kesejahteraan dari suatu negara. Kasus dalam sektor finansial merupakan salah satu contoh tentang bagaimana pentingnya institusi dalam pembangunan ekonomi. Masalah-masalah ketidaktepatan ini muncul hampir di setiap kegiatan ekonomi selama terdapat potensi kegagalan mekanisme pasar yang diakibatkan oleh eksternalitas dalam produksi³, eksistensi barang publik⁴, ketidaktepatan pasar,⁵ *hidden action*⁶ dan *hidden type*⁷ dan *unforeseen contingencies*⁸. (Bates, 1995)

³ Eksternalitas dalam produksi menyebabkan sistem insentif secara privat dan sosial berbeda yang berakibat suatu komoditi bisa terlalu besar atau terlalu sedikit diproduksi. Keduanya merupakan menimbulkan inefisiensi dilihat dari kepentingan sosial. Misalnya dalam kasus penggunaan air yang terlalu berlebihan atau terlalu sedikit *job training* merupakan salah contoh dari masalah ini. Untuk mengatasinya aturan main dalam menggunakan air mesti dibuat atau negara harus terjun dalam menyediakan jasa training yang tidak disediakan oleh mekanisme pasar.

⁴ Masalah Barang publik muncul karena sebagai individual yang rasional, konsumen tidak memasukkan pengaruh baik *benefit* atau *cost* yang mereka hasilkan sebagai akibat keputusan mereka. Pilihan konsumen secara individual ini akan menciptakan alokasi sumber daya yang tidak efisien antara penyediaan barang publik dan privat karena dalam penyediaan barang publik masyarakat sebagai makhluk yang rasional akan bertindak sebagai *free rider*. Daripada menanggung biaya untuk penyediaan barang publik, masyarakat akan cenderung mengeksploitasi *non-rivalrousness* dan *non-excludability* dan menikmatinya secara gratis. Akibatnya dalam keseimbangan penyediaan barang publik menjadi tidak efisien. Lagi-lagi institusi dibutuhkan untuk mengatur agar penyediaan barang publik memadai dan akan mengurangi biaya transaksi.

⁵ Lihat contoh dalam kasus sektor finansial

⁶ Kasus dalam sektor finansial atau sektor pendidikan serta pasar tenaga kerja atau pasar tanah di daerah pedesaan merupakan kasus yang menarik sebagai akibat *hidden action*. Contoh klasik yang sering digunakan adalah kasus *sharecropping* dalam produksi hasil pertanian dimana walaupun *sharecropping* merupakan keseimbangan yang tidak efisien dibandingkan sistem lain tetapi sering digunakan di banyak negara di dunia. Fenomena tingginya biaya monitoring telah menciptakan masalah *agency* yang akhirnya menyebabkan *inefficient mode* yang terpilih.

⁷ Masalah ini hampir serupa dengan *hidden action*. Kasus *lemon market* oleh Akerlof merupakan contoh klasik. Membeli kucing dalam karung merupakan kata yang tepat untuk menggambarkan kasus ini dan terjadi secara intensif di pasar tenaga kerja dimana kita tidak bisa tahu persis kualitas tenaga kerja yang kita pekerja. Karena itu biaya pencarian tenaga kerja menjadi mahal. Standarisasi tenaga kerja merupakan salah satu solusi institusi untuk mengatasi masalah ini. Contoh lain adalah dalam kasus penjualan mobil bekas dimana kita sebagai pembeli tidak tahu persis tentang kualitas mobil yang dibeli. Contoh serupa dalam hal penjualan susu. Tanpa ada standarisasi kita tidak yakin tentang kualitas susu yang kita beli sehingga standarisasi kualitas merupakan jawaban institusi untuk mengatasi masalah ini.

⁸ Masalah ini muncul karena ketidakmampuan manusia untuk melihat masa depan dan menimbulkan ketidakpastian. Jenis ini terutama muncul dalam pasar modal.

Studi Kasus 1:
Ketidaksempurnaan Pasar dalam Sektor Finansial

Sebelum meminjamkan dananya, *banker* membutuhkan keyakinan bahwa kliennya akan mampu dan bersedia mengembalikan dana pinjamannya. Kemampuan peminjam untuk mengembalikan sangat tergantung pada kualitas dari proyek yang dibiayai oleh proyek tersebut dan pendapatan dan kekayaan yang bersangkutan sehingga untuk menghitung kemampuan klien yang potensial membutuhkan si calon klien ini untuk menyediakan *financial statement* dan penjelasan bagaimana pinjaman ini digunakan. Banker kemudian akan mengenakan *fee* atau bunga berdasarkan analisis resiko; semakin berisiko sang klien makin mahal pula *fee* yang dikenakan. Sekali hubungan antara klien dan peminjam ini terjadi semakin berkurang resiko yang dihadapi oleh bank dan semakin rendah pula *fee* yang dikenakan oleh bank. Bank juga dapat mengumpulkan informasi dari sumber-sumber lain yaitu *rating agencies*, *credit bureaus* atau referensi komersial. Jadi dalam hal ini jelas informasi sangat mahal dan tidak seperti dalam asumsi pasar sempurna. Bank juga dapat menetapkan *collateral* sebagai jaminan, dimana di sini persoalan penilaian (*valuation*) dapat menjadi masalah lagi.

Baik institusi formal maupun informal menjadi penting dalam transaksi perbankan. Jika terdapat budaya *ngemplang*, jika tidak ada *credit bureau*, atau perusahaan pemeringkat, hak kreditor lemah dan hukum kebangkrutan tidak berjalan maka akan banyak sekali klien yang potensial (yang mempunyai kemampuan dan kemauan untuk membayar kembali utang) tersingkir dari pasar karena bank tidak bisa membedakan antara perusahaan yang baik atau buruk atau banker tidak mau mengambil kesempatan. Dari sisi *banker*, resiko yang tampak (*perceived risks*) terlalu besar sekedar karena tidak cukup informasi dan lemahnya *law enforcement*.

Dalam situasi seperti ini bank akan meminjamkan pada tingkat bunga yang sangat tinggi. Tetapi pada tingkat bunga yang sangat tinggi hanya sedikit nasabah yang baik (*creditworthy client*) yang mampu membayarnya. Hanya kegiatan bisnis yang menghasilkan *return* yang sangat tinggi, atau sangat berisiko atau klien yang beriktikad buruk saja yang mau mengambil kesempatan untuk meminjam pada bunga tersebut. (Perilaku seperti ini dikenal dalam terminologi ekonomi sebagai *adverse selection*).

Sebaliknya *banker* begitu tahu bahwa hanya tiga kelompok klien yang akan meminjam pada tingkat tersebut akan memutuskan untuk tidak meminjamkan sama sekali atau dalam jumlah yang sedikit atau mereka hanya akan meminjamkan pada klien yang mereka kenal secara personal atau mempunyai kegiatan bisnis dengan perbankan. Akibatnya perekonomian secara keseluruhan mengalami *massive credit rationing* (atau *incomplete market*) yang pada gilirannya akan menurunkan potensi pertumbuhan ekonomi.

Tersedianya informasi tentang klien potensial akan mengurangi kemungkinan terjadinya *credit rationing* karena akan dapat membantu bank untuk membedakan klien yang

baik atau beriktikad buruk. Tetapi tersedianya informasi baik melalui *credit rating agencies* (lembaga publik maupun swasta) belum sepenuhnya menyelesaikan persoalan. Karena begitu kredit diperoleh, peminjam mempunyai insentif untuk berbuat curang (*moral hazards*). *Banker* tahu hal ini dan *credit rationing* akan terus berjalan selama ada masalah dalam *enforcement* yang menjamin hak kreditor seperti hukum kebangkrutan.

Dalam sisi tabungan masalah ketidaksempurnaan informasi pun lebih akut. Penabung tidak tahu kualitas bank dan bagaimana dananya dialokasikan sehingga harus mempercayai (*trust*) bank baik karena dia tahu bahwa bank tersebut dikelola dengan baik atau mereka percaya penuh kepada lembaga pengawas perbankan. *Imperfect information* dapat menyebabkan hilangnya kepercayaan dan menyebabkan penabung menarik semua uangnya tanpa peduli bank tersebut baik atau buruk. Kepanikan ini dapat menyebabkan bank yang baik gagal beroperasi dan menjurus pada *systemic financial crisis* seperti yang kita alami pada awal krisis. Masalah ini kemudian memberikan pemikiran tentang pentingnya *financial safety net* seperti asuransi deposito. Tetapi sistem ini harus terdisain dengan baik dan dilengkapi dengan sistem informasi yang efektif, *client monitoring* dan manajemen resiko untuk mencegah kemungkinan terjadinya *disincentive* bagi penabung untuk tidak memonitor perilaku perbankan oleh mereka sendiri. Sistem *blanket guarantee* seperti yang diterapkan oleh Pemerintah merupakan contoh yang buruk dari asuransi deposit karena mengurangi insentif bagi penabung untuk memilih bank yang dikelola dengan baik.

Persoalan ketidaksempurnaan informasi makin pelik di pasar modal. Kecuali jika terdapat *disclosure rules*, *rating agencies* dan jasa informasi investasi, calon pembeli saham hanya tahu sedikit informasi tentang perusahaan yang akan menjual sahamnya di pasar modal. Sehingga sangat besar kemungkinan mereka mengasumsikan manajer cenderung meninggikan harga saham di atas harga riilnya dan akan menawarkan harga di bawah harga yang bersedia dilepas oleh pemilik lama. Akibatnya, tanpa penyelesaian masalah ketidaksempurnaan pasar sukar mengharapkan pasar modal untuk berkembang.

Alhasil kita mengamati sektor finansial – dimana para kapitalis berkumpul- sarat dengan aturan dan mendapatkan supervisi yang ketat dan *financial safety nets*, hukum dan praktek perniagaan dan keuangan sangat krusial bagi kedalaman, efisiensi dan eksistensi pasar modal.

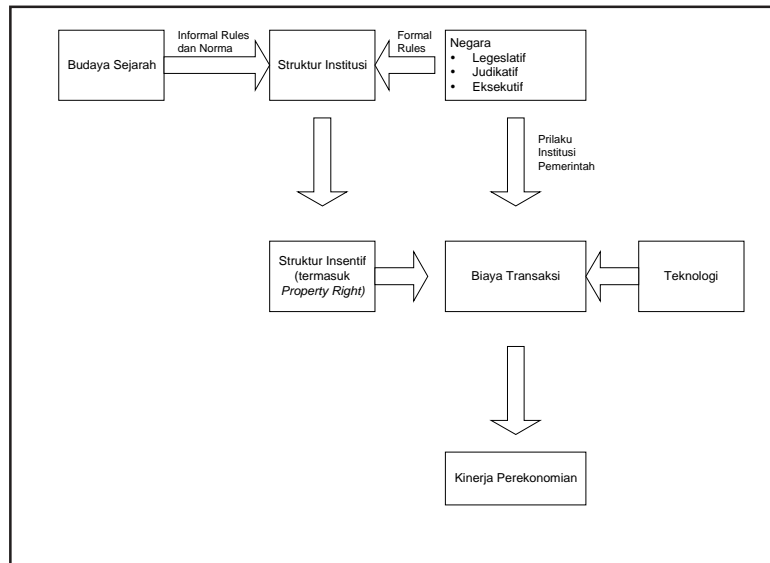
INSTITUSI, NEGARA DAN KINERJA EKONOMI

Ketidaksempurnaan mekanisme pasar selalu dijawab dengan intervensi negara untuk menjamin agar biaya transaksi minimum termasuk di dalamnya terlibatnya negara dalam kegiatan produksi. Untuk membatasi diskusi intervensi negara dalam hal ini difokuskan dalam fungsi negara sebagai fasilitator dan regulator.

Dalam kaitan ini negara memproduksi aturan formal yang merupakan bagian dari lingkungan institusi. Jadi negara merupakan suatu organisasi yang unik, karena institusi ini harus mengembangkan dan menetapkan aturan-aturan formal melalui proses sosial dan politik. Negara juga harus memainkan peranan ini sebagai bagian dari organisasi. (lihat Diagram 1).

Diagram 1

Institusi, Negara dan Kinerja Ekonomi



Sumber : Diadopsi dari Chibber (1997) dengan perubahan yang minor

Dalam hal apa perilaku negara dapat mempengaruhi kinerja perekonomian? Pertama, negara dalam menetapkan aturan main formal yang akan membatasi tingkah laku pelaku pasar. Tetapi negara dan aparatnya harus juga terikat dan patuh dengan aturan yang sama dan tidak berada di atas hukum. Sejarah mengajarkan kita kegagalan pemerintah menimbulkan biaya yang tidak sedikit pula seperti contoh di bawah ini (Chibber, 1998):

- Seringkali peraturan yang disediakan tidak memadai dalam mengatur perilaku pelaku pasar. Contohnya adalah ketiadaan *property rights* di negara-negara seperti Uni Soviet merupakan contoh dari kegagalan negara. Kasus mikro di perkebunan di Indonesia dapat merupakan contoh jika kita membandingkan kinerja PTP dan perkebunan swasta atau antara PTP dengan perkebunan di Malaysia yang *notebene* belajar menanam karet atau kelapa sawit dari Indonesia.
- Kegagalan pemerintah bisa saja bukan melalui dampaknya melalui lingkungan institusinya melainkan melalui cara dimana organisasi menggunakannya terutama sebagai sistem insentif. Negara dapat mengenakan pajak yang sangat tinggi melalui distorsi dalam nilai tukar dan harga atau melalui pembentukan badan regulasi seperti larangan ekspor rotan atau pembentukan BPPC. Negara juga dapat mengenakan biaya transaksi yang besar melalui biaya regulasi yang tinggi atau korupsi.
- Saluran lain yang dapat menyebabkan kegagalan negara adalah melalui ketidakpastian yang diciptakannya. Ketidakpastian dalam kebijakan akan mendorong pelaku ekonomi rasional untuk melakukan di luar aturan main yang disepakati sebelumnya seperti menghindari pembayaran pajak atau pelarian modal.

Negara juga dapat mempengaruhi kinerja perekonomian melalui penciptaan lingkungan makroekonomi dan mikroekonomi yang stabil dan kondusif untuk menciptakan kegiatan ekonomi yang efisien. Di samping itu penciptaan lingkungan kelembagaan seperti *property right*, kedamaian, keamanan dan aturan main akan mendorong terciptanya investasi jangka panjang yang efisien. Elemen kelembagaan ketiga yang dibutuhkan dan perlu disediakan oleh negara adalah pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Rodrik (2000) menambahkan ketiga elemen di atas dengan dua elemen lain yang tidak kalah penting yaitu tersedianya *social safety net* dan institusi untuk *conflict management*. (lihat Studi kasus 2)

Studi empiris yang dilakukan Commandor, Davoodi dan Lee (1996) dan Rodrik (2000) memberikan fakta tentang pentingnya keenam elemen institusi secara bersama dalam mempengaruhi kinerja perekonomian. Studi yang pertama menunjukkan bahwa pada negara dengan institusi yang lemah dan *poor policies*, pendapatan per kapita hanya hanya tumbuh sebesar 0,4 persen pertahun. Sementara pendapatan per kapita di negara yang memiliki institusi yang kuat dan kebijakan ekonomi yang kuat mampu tumbuh 3 persen per tahun. Bukti yang sama juga dijumpai dalam studi yang dilakukan oleh Rodrik (2000).

Kasus 2:

Elemen yang dibutuhkan untuk menjamin high quality growth

Pertanyaan yang bisa kita ajukan elemen institusi apa yang kita butuhkan untuk menjamin proses pertumbuhan yang berkualitas ? Dani Rodrik (2000) berargumen terdapat enam elemen yang dibutuhkan sebagai *market supporting institution* yaitu : Hak cipta, (*property rights*) ; regulator dan kerangka regulasi ; institusi untuk stabilisasi makro Ekonomi ; institusi untuk asuransi sosial dan institusi untuk manajemen konflik. Sangat besar kemungkinan jika beberapa institusi diatas tidak "fit" satu sama lain. Dinamika permasalahan dan kemungkinan diatas membuat institusi menjadi dinamis pula. Institusi juga harus berubah sesuai perubahan dalam nilai-nilai dalam masyarakat.

Property right

Seperti yang dikemukakan oleh North dan Thomas (1973) dan North dan Weigast (1989), Kepastian *property right* stabil merupakan elemen yang penting dalam sejarah pertumbuhan ekonomi dunia. Tanpa jaminan terhadap hak cipta, tidak ada satu pun *entrepreneur* yang mau mengambil resiko dalam melakukan inovasi padahal inovasi merupakan salah satu sumber pertumbuhan ekonomi melalui peningkatan teknologi kualitas *human capital* dan efisiensi penggunaan modal. Ekonom institusional seperti North - pemenang Nobel Ekonomi tahun 1994 - menekankan tentang "control" dari pihak *ownership*. Hal ini berarti penguasaan tentang hak cipta pun sebetulnya bukanlah hak yang mutlak dan mempunyai insentif bagi *entrepreneur* untuk secara kontinyu melakukan proses inovasi.

Regulatory Institution

Mekanisme pasar sempurna hanya ada didalam buku teks. Pelbagai asumsi dalam mekanisme pasar banyak tidak terpenuhi seperti dalam kasus sektor finansial yang telah ungkapkan minggu lalu. Jadi kita akan selalu berada dalam " second best situation ". Karena potensi kegagalan pasar sangat besar, ekonom kemudian keluar dengan ide pembentukan institusi yaitu undang - undang yang mengatur aturan main dan pembentukan lembaga pengawas sebagai eksekutor. Hasilnya negara yang sangat bebas dalam kompetisi seperti AS justru mempunyai sistem regulasi yang sangat intensif. Sama halnya di sektor finansial dimana *stereotype* kapitalisme sangat menonjol justru merupakan kegiatan ekonomi yang paling intensif tingkat regulasinya. Mesti diingat pula terutama untuk negara berkembang, institusi regulasi yang dibutuhkan juga harus mampu mengatasi *coordination failures and capital market imperfection*. Dalam ini pengembangan kerjasama pemerintah dan sektor swasta seperti yang dilakukan oleh MITI merupakan salah satu solusi untuk mengatasi kegagalan mekanisme pasar. Catatan sejarah yang harus diangkat adalah bagaimana membuat mekanisme *picking the winners* dan *exit policy* terdisein dengan baik dan berjalan secara transparan. Yang terakhir menjadi sangat penting berkaitan dengan munculnya masalah *too big to fail* yang seringkali harus menelan biaya pemerintah untuk menyelamatkannya.

Institusi Kestabilan Makro Ekonomi

Inovasi di sisi yang paling ekstrim dan bahkan kegiatan investasi atau kegiatan ekonomi di sisi lainnya hanya bisa dilakukan dalam lingkungan makro ekonomi yang stabil. Begitu pun pentingnya kestabilan makroekonomi ini menyebabkan kebijakan ekonomi lainnya cenderung diabaikan misalnya berkaitan dengan pembentukan bank sentral yang independen atau UU yang membatasi pemerintah dalam membiayai defisit dan sebagainya.

Institusi Asuransi Sosial

Walaupun institusi kestabilan makro ekonomi telah terbentuk, siklus bisnis tetap terjadi. Faktor eksogen seperti faktor musiman menyebabkan fluktuasi dalam siklus bisnis tetap akan terjadi, kemampuan pelaku ekonomi dalam melakukan penyesuaianpun berbeda-beda dan selalu akan menghasilkan *winner and loser*. Menjadi sangat penting kemudian bagi pemerintah untuk mencapai dua hal yaitu perbaikan kesejahteraan masyarakat dan menjamin proses penyesuaian sendiri untuk menyediakan sistem asuransi sosial. Bagi kelompok yang belum mampu melakukan penyesuaian dalam masa transisi dalam sistem komunal seperti yang berlaku di Indonesia fungsi ini diambil alih oleh masyarakat atau keluarga, tetapi dengan makin kompleksnya masyarakat dan berkembangnya nilai-nilai individual maka kebutuhan lembaga ini makin penting. Pembentukan institusi sosial dalam kerangka mekanisme pasar berkaitan dengan kebutuhan akan stabilisasi sosial dan *social cohesion* sebagai bagian dari fondasi *social capital* yang dibutuhkan untuk menjamin pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan secara jangka panjang.

Institusi Manajemen Konflik

Bagi negara industri dimana nilai individualnya sangat tinggi, manajemen konflik dapat diatasi dengan lembaga hukum formal, tetapi bagi masyarakat komunal seperti Indonesia, hukum formal tidak cukup untuk mengatasi potensi konflik. Konflik sosial akan dapat merugikan karena dapat menyebabkan kegagalan dalam eksploitasi sumber daya ekonomi dan dapat menghambat kegiatan ekonomi karena ketidakpastian yang diciptakannya. Penciptaan institusi dapat dilakukan dengan pelbagai cara seperti penciptaan kekuasaan hukum, sistem representasi politik yang adil, institusionalisasi perlindungan terhadap kelompok minoritas merupakan salah satu contoh dari institusi ini.

Sumber: Dani Rodrik, Institutions for High Quality Growth: What They Are and How to Acquire Them, NBER Working Paper 7540, 2000

3. REFORMASI EKONOMI DAN PEMBANGUNAN INSTITUSI

Reformasi ekonomi pada dasarnya dilakukan untuk merubah secara fundamental dan permanen cara kegiatan-kegiatan ekonomi diorganisasikan, dikoordinasikan dan diregulasikan. Tujuan reformasi adalah memperbaiki cara perekonomian bekerja lebih efisien sehingga makin banyak masyarakat yang mengalami perbaikan kesejahteraan ekonominya.

Sukses atau kegagalan dari paket reformasi ekonomi dapat dievaluasikan dengan menggunakan perangkat analisis biaya-manfaat. Misalkan biaya dan manfaat dari reformasi yang terjadi dalam periode t dinyatakan sebagai C dan B . Untuk menyederhanakan masalah, kita asumsikan bahwa fungsi *utility* yang linier sehingga kesuksesan atau kegagalan reformasi dapat dilihat dari kriteria *net present value* yaitu:

$$NPV = p [\sum_{t+k} B_{t+k} / (1 + r)^k] - \sum_{t+k} C_{t+k} / (1+r)^k$$

Dimana $NPV = Net\ present\ Value$ dalam periode t , p = probabilita dari kesuksesan reformasi ekonomi, $t + s$ = periode dimana *benefit reform* mulai menghasilkan; $t + T1$ adalah periode dimana *benefit* dari reformasi habis; $t+m$ = periode dimana biaya dari reformasi muncul; dan $t+T2$ = periode dimana biaya reformasi habis; r adalah *discount rate*.

Misalkan t adalah periode saat reformasi diperkenalkan. Karena biaya-biaya reformasi biasanya muncul segera setelah reformasi diperkenalkan dan berakhir setelah suatu periode tertentu, biasanya m adalah nol dan $T2$ adalah suatu bilangan terhingga (*finite number*). Di pihak lain, *benefit* dari reformasi baru muncul belakangan sehingga s akan lebih besar dari m . *Benefit* dari reformasi juga akan berlangsung dalam waktu tidak terhingga sehingga $T1$ adalah bilangan yang sangat besar.

Kriteria-kriteria di atas menunjukkan bahwa NPV dari reformasi ekonomi akan membesar tergantung pada : (i) probabilita reformasi akan sukses; (ii) arus *benefit* tahunan meningkat; (iii) *benefit-benefit* dari reformasi muncul lebih awal dan berakhir lebih lama; (iv) biaya reformasi habis dalam waktu lebih cepat; (v) biaya tahunan reformasi makin menurun; dan (vi) *discount rate* yang makin menurun. Keenam faktor tersebut saling berhubungan . Sebagai contoh jika tingkat kepercayaan investor meningkat akan dapat menyebabkan periode biaya akan lebih pendek, meningkatkan probabilita reformasi meningkat dan sekaligus menurunkan *discount rate*.

Reformasi ekonomi akan sukses dan bekerja dengan baik jika terjadi pergeseran faktor-faktor produksi dari sektor yang kurang produktif menuju sektor yang lebih

produktif. Dengan demikian kesuksesan dari reformasi ekonomi sangat tergantung pada keyakinan *entrepreneur* untuk memindahkan tenaga kerja dan modal sebagai tanggapan terhadap reformasi ekonomi. Dalam menjalankan proses ini biaya penyesuaian tergolong signifikan dan tergantung pada karakteristik industri. Mesin atau barang modal biasanya adalah *sector-specific* sehingga pemilik modal dalam sektor yang kurang produktif yang biasanya adalah *import-competing sector* akan mengalami kerugian yang besar. Sementara industri yang mendapatkan *benefit* dari reformasi dan melakukan ekspansi produksi harus tetap menanggung biaya untuk mendidik tenaga kerja. Selama masa transisi, beberapa kelompok pekerja akan tetap menganggur. *Entrepreneur* dalam sektor *import competing* (dan banknya) akan terancam bangkrut. Jadi proses reformasi ekonomi akan selalu mengandung biaya keluar-masuk (*exit and entry costs*) atau *sunk costs*.

Keinginan *entrepreneur* dan pekerja untuk menanggung biaya secara natural sangat tergantung pada pandangan mereka tentang kelanjutan dari proses reformasi. Jika mereka menganggap reformasi akan terus berlanjut, sektor swasta akan melakukan penyesuaian karena menunda penyesuaian hanya akan menambah biaya saja. Tetapi ketika reformasi tidak pasti, insentif untuk melakukan penyesuaian akan berkurang. *Entrepreneur* akan berargumen bahwa biaya *exit* dan *entry* menjadi tidak beralasan jika terdapat kecenderungan akan *policy reversal* yang akan sekali lagi merubah pola keuntungan relatif dari masing-masing sektor ekonomi. Sektor swasta akan memilih untuk menunggu daripada bertindak sigap untuk menanggapi perubahan sinyal harga yang dianggap merupakan hanya sementara.

Argumen di atas memberikan suatu konklusi yang menarik yaitu ***sumber perbaikan efisiensi bukanlah reformasi ekonomi sendiri tetapi reformasi ekonomi yang kredibel***. (Rodrik, 1989) Akibat lebih lanjut, adalah penting untuk di sadari jika dalam kasus liberalisasi perdagangan, *predictability* dari insentif yang diciptakan oleh struktur perdagangan lebih penting daripada struktur insentif itu sendiri. Dengan kata lain suatu set insentif yang terdistorsi tetapi stabil lebih kecil dampak negatifnya terhadap kinerja perekonomian dibandingkan dengan suatu set insentif yang tidak pasti dan tidak stabil yang diciptakan oleh reformasi perdagangan yang tidak kredibel.

Elemen yang kedua yang akan mempengaruhi suksesnya reformasi ekonomi adalah ketersediaan institusi. Menggunakan definisi yang sama, pada dasarnya reformasi ekonomi juga akan merubah secara fundamental "*basic rule of the game*" - yaitu aturan main yang mengatur bagaimana kegiatan ekonomi diorganisasikan, dikoordinasikan dan di regulasikan. Membuat, merubah dan memaksa (*enforcing*) aturan main itu merupakan peranan yang sah (*legitimate roles*) dari pemerintah dan dalam pelaksanaannya membutuhkan perangkat kelembagaan yang lengkap.

Reformasi ekonomi hanya akan bekerja secara efektif jika aturan main secara jelas ditetapkan dan diberlakukan secara efisien. Tanpa *well-enforced rules*, reformasi ekonomi hanya akan menghasilkan kekacauan (*chaos*) seperti yang terjadi di negara-negara eks Uni Soviet. Untuk menjelaskan lebih lanjut, Thomas dan Lee (1998) memberikan ilustrasi dengan menggunakan fungsi produksi:

$$Y = F(K, H, G)$$

Dimana Y = Produk Domestik Bruto, $F(\)$ = Fungsi Produksi masyarakat, K = Stok Modal Privat, H = *Private Human Capital Stocks*, dan G = *Social Capital Stock*. Untuk tingkatan teknologi tertentu, *output* Y ditentukan oleh jumlah *input* yang digunakan dan akan tumbuh jika terjadi perbaikan dalam teknologi atau peningkatan *capital stocks*.

Social capital stocks tidak dimiliki secara individual oleh masyarakat. Komponen dalam *social capital stocks* meliputi infrastruktur fisik dan institusi termasuk di dalamnya norma, kebiasaan dan hukum formal. Secara umum dapat dikatakan bahwa *social capital* mempunyai hubungan yang komplementer terhadap stok modal privat dan *human capital*. Jadi, $F_{KG} > 0$ dan $F_{HG} > 0$ sehingga jika *social capital* meningkat baik stok modal privat dan *human capital* akan meningkat pula. Tetapi seperti halnya stok modal fisik, *social capital* juga mempunyai sifat *diminishing marginal productivity* ($F_{GG} < 0$). Kenaikan *social capital* pada saat kondisi awal masih rendah mempunyai dampak yang sangat besar terhadap pertumbuhan ekonomi. Karena itu pembangunan institusi pada negara-negara berkembang atau transisi akan memberikan dampak yang sangat positif terhadap pembangunan ekonomi. Dan sebaliknya produktivitas marjinal dari *social capital* akan negatif jika *social capital* menjadi terlalu besar ($FG < 0$, ketika G berada di atas *social capital* yang optimal, G^*). Contohnya adalah pada saat aturan menjadi terlalu ruwet (*complicated*) dan kuat. Dalam kasus ini juga memerlukan deregulasi seperti yang terjadi di Amerika Serikat dan negara-negara OECD dalam era 1980-an dan 1990-an.

4. IMPLIKASI KEBIJAKAN DAN PELAJARAN BAGI INDONESIA DALAM MEMPERCEPAT PROSES PEMULIHAN EKONOMI

Diskusi dalam tiga bagian pertama memberikan penjelasan tentang mengapa pembangunan institusi harus dilakukan terutama pada negara transisi seperti di Indonesia jika kita ingin mempertahankan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan (*longterm sustainable growth*). Kondisi rendahnya lemahnya institusi dan *enforcement mechanism* menjelaskan sebagian dari masalah tentang mengapa Indonesia mengalami keterpurukan

yang sangat dalam dan relatif lamban dalam menanggapi krisis tersebut dengan suatu reformasi yang tepat dan patut.

Diagram 2 dan 3 (serta 4-9 menunjukkan kondisi beberapa indikator institusi (*governance*) di Indonesia yang relatif tertinggal dibandingkan dengan negara-negara Asia Timur yang terkena krisis dan Amerika Serikat sebagai variabel kontrol. Kaufmann, Kraay dan Zoidon-Lobadon (1999) menunjukkan 6 indikator *governance* yang dapat mencerminkan indeks ketersediaan dan keefektifan institusi.

Jurang institusi (*institutional gap*) terjadi baik dalam aturan main (*formal rules*) dan *enforcement mechanism*-nya namun jika dibandingkan keduanya tampaknya jurang yang lebih besar terjadi dalam *enforcement mechanism indicators*. Hal ini dapat dilihat dari Diagram 2 yang mencerminkan kelengkapan aturan formal di Indonesia tidak banyak berbeda dengan negara-negara di Asia Timur kecuali di Amerika Serikat, Singapura. Gambaran ini juga dapat dilihat dalam Diagram 4 terlihat berada kelompok menengah bersama-sama dengan Korea dan Malaysia.

Tetapi dalam bidang *enforcement mechanism* terlihat kesenjangan yang sangat mendalam. Misalnya dalam indikator penegakan hukum dan pengendalian korupsi, Indonesia ketinggalan jauh dimana keduanya menyebabkan efektifitas pelaksanaan aturan main menjadi sulit dan tidak efektif seperti terlihat dalam indikator efektifitas pemerintahan.

Hal ini akan menyebabkan daya tahan perekonomian untuk menghadapi pelbagai guncangan baik dari dalam negeri maupun luar negeri menjadi berkurang. Sejalan dengan itu kemampuan perekonomian untuk pulih kembali akan berkurang pula dan menjelaskan perbedaan kecepatan proses pemulihan ekonomi di setiap negara.

Harus diakui sebagian dari data tersebut merupakan kondisi di bawah rezim Soeharto. Tetapi hal itu merupakan kondisi awal yang diterima oleh rezim demokratis sekarang. Selama 10 bulan terakhir beberapa indikator telah berubah seperti *voice and accountability* telah mengalami perbaikan sejalan dengan kebebasan pers dan berkurangnya dominasi kekuatan eksekutif.

Gambaran di atas menunjukkan bahwa pengembangan institusi termasuk di dalamnya *enforcement mechanism* harus menjadi agenda utama dalam proses rekonstruksi ekonomi Indonesia guna mempertahankan pertumbuhan yang berkelanjutan dan berkeadilan. Tetapi dalam pelaksanaan reformasi ekonomi pelbagai masalah muncul terutama berkaitan dengan masalah *time inconsistency* yang selalu menghasilkan kelompok yang dimenangkan (*winner*) dan dikalahkan (*losers*) dimana tidak setiap segmen dari

masyarakat mempunyai kemampuan yang sama untuk mengatasi masalah dalam masa transisi. Oleh karena itu masalah *sequencing*, *timing* dan mekanisme kompensasi menjadi elemen penting dalam reformasi institusi.

Kasus 3:
Mekanisme Kompensasi

Masalah yang dihadapi dalam reformasi adalah munculnya *time inconsistency* ditimbulkan --- oleh *asymmetry* dalam *time asymmetry* dan *distribusi asymetry*. Terjadi *time asymmetry* antara *benefit* dan *cost* dari reformasi ekonomi. *Benefit* yang ditimbulkan biasanya baru muncul belakangan dan dalam jangka panjang, sementara biayanya akan muncul seketika saat reformasi dijalankan. Ambil contoh saat kita lakukan reformasi dalam sektor perbankan, *benefit* dari reformasi dalam sektor ini baru muncul setelah 2-3 tahun sementara biayanya muncul di muka seperti pemutusan hubungan kerja dan lain-lain.

Asymmetry juga terjadi berkaitan dengan distribusi *benefit* dan biaya dari reformasi. *Benefit* dari reformasi walaupun secara agregat sangat besar tetapi tersebar di banyak orang sehingga *benefit* per kapitanya relatif rendah. Sementara *cost*-nya walaupun jumlah relatif kecil secara agregat tetapi bertumpuk di sedikit orang saja.

Dua *asymmetry* ini menyebabkan proses penggalangan dukungan publik akan suatu reformasi menjadi sangat sulit kecuali program kompensasinya bisa dijalankan dengan baik. Program kompensasi ini mempunyai tujuan yaitu memperluas dukungan pihak yang diuntungkan dan membuat kelompok yang dirugikan sekurang-kurangnya tidak menolak program yang diluncurkan tersebut.

Bagaimana program kompensasi ini bisa dilakukan? Macam-macam mulai *direct compensation* yaitu kelompok yang dirugikan diberikan kompensasi dalam bentuk transfer. Program proteksi orang miskin dalam kaitan kenaikan BBM merupakan contoh pemberian kompensasi kepada kelompok yang dirugikan. *Option* kedua adalah *indirect compensation* dengan melalui pelbagai kebijakan yang dapat meningkatkan pendapatan atau biaya dari kelompok ini. Pengenaan *tax exemptions* bagi kelompok yang dirugikan oleh deregulasi merupakan contoh dari *option* ini. Pilihan ketiga adalah kombinasi keduanya. Contohnya adalah *mass privatization* yang diberlakukan untuk program rekapitalisasi perbankan yaitu pemerintah melakukan privatisasi kepada masyarakat ramai dengan harga disubsidi bank-bank yang direkapitalisasi oleh pemerintah. Pilihan keempat adalah *exclusionary compensation* yaitu dengan membiarkan sekelompok yang sangat powerful untuk tetap menikmati rente yang mereka nikmati untuk sementara waktu hingga masyarakat menyadari betapa pentingnya reformasi dan memberikan dukungan yang lebih kuat bagi reformis. *Option* yang kelima berupa *political*

compensation yang memberikan *political carrots and sticks* dengan memberikan akses yang lebih luas kepada orang-orang yang penting dari kelompok tertentu untuk ikut bersama-sama dalam menentukan keputusan penting di Republik ini. Cara ini akan memberikan sinyal kepada kelompok tersebut bahwa masalah yang mereka hadapi akan menjadi perhatian pemerintah.

Option kompensasi yang terakhir sangat penting terutama menyangkut kredibilitas pemerintah pusat yang sangat rendah yang praktis tidak dipercaya lagi oleh daerah. *Political compensation* dengan melibatkan elite daerah akan memudahkan proses desentralisasi karena proses kompromi di antara daerah diselesaikan tanpa ada kecurigaan yang berlebihan terhadap pemerintah pusat. Lagi pula bagaimana pun, tulang punggung Indonesia di masa mendatang adalah elite daerah sehingga kesempatan ini merupakan waktu yang sangat baik untuk melatih elite daerah untuk menjadi pengambil keputusan dan berinteraksi satu sama lainnya.

Secara sistematis, beberapa petunjuk yang didasarkan pada prinsip-prinsip dalam *institutional economics* dan *political economy* dapat digunakan dalam melakukan reformasi ekonomi termasuk reformasi institusi yaitu (Burky dan Perry, 1999):

- *Perhatikan dan identifikasikan potential winners dan losers dari reformasi ekonomi ini.*

Identifikasi dalam kelompok yang dimenangkan dan dikalahkan menjadi sangat penting dilihat dua aspek yaitu pertama demi kepentingan mobilisasi dukungan publik dan kedua, dalam menyusun mekanisme kompensasi. Identifikasi ini meliputi monitoring terhadap intensitas dukungan dan oposisi terhadap program.

- *Berdasarkan perkiraan dan indentifikasi dalam langkah pertama, usaha harus dilakukan untuk menyusun skema kompensasi secara secara politis kredibel dan mungkin dijalankan.*

Seperti yang dikatakan di atas dan diuraikan dalam kasus 3, menjadi sangat penting bagi pemerintah untuk membuat janji untuk melakukan mekanisme kompensasi di masa mendatang dimana hal ini merupakan elemen yang sangat penting dalam rangka untuk kepentingan efektifitas dari reformasi dan sustainability politik.

- *Penguatan (empowerment) dari kelompok yang diuntungkan dan menerima kompensasi merupakan kebijakan yang baik dan smart politics di samping penyediaan pilihan yang lebih luas bagi kelompok tersebut.*

Reformasi institusi akan efektif jika rasa memiliki dari program tersebut muncul terutama dari kelompok yang diuntungkan dari reformasi. Rasa memiliki ini bisa tercermin dalam keikutsertaan dalam penyusunan program ini (Graham dan Naim, 1998). Salah satu mekanisme ini adalah dengan meningkatkan “voice” dari setiap

elemen masyarakat yang terlibat yang bukan hanya perlu untuk menggalang dukungan tetapi juga untuk memberikan umpan balik bagi perbaikan program dalam reformasi sendiri.

Disamping itu kelompok reformis harus mampu juga menyediakan pilihan program seluas mungkin mengingat adanya heterogenitas dari pilihan konsumen.

- *Kampanye dan Public education merupakan bagian penting dari elemen reformasi ekonomi.*

Information dan *knowledge gap* seringkali menjadi penghambat dalam pelaksanaan reformasi. Pengalaman dalam pelaksanaan reformasi dalam harga energi menjadi contoh seperti halnya reformasi tarif impor gula. Penolakan masyarakat semata-mata disebabkan karena ketidaktahuan masyarakat tentang siapa sebetulnya yang diuntungkan oleh program ini. Oleh karena itu fungsi *public relation* merupakan elemen yang sangat penting dalam menjalankan reformasi ini.

- *Perhatian juga harus dilakukan pada intermediate level terutama pada elite politik dan pemimpin kelompok masyarakat.*

Dalam masyarakat yang komunal dan paternalistik seperti di negara berkembang, peranan elite politik dan pemimpin kelompok masyarakat menjadi sangat penting. Lobi politik untuk melakukan kesepakatan tertentu dengan kelompok ini menjadi salah satu cara yang dapat dilakukan untuk memuluskan program reformasi.

- *Pengetahuan terhadap aspek konstitusi dan politik akan sangat menolong pelaksanaan reformasi.*

Seringkali reformasi gagal diaplikasikan karena teknokrat penyusun reformasi tidak mengerti kendala konstitusi dan struktur politik. Pengalaman reformasi dalam pasar tenaga kerja gagal karena pemerintah liberal Mehem tidak mengerti kendala konstitusi yang dihadapi mereka. Justru reformasi ini baru berhasil setelah pemerintah kiri tengah yang menguasai pemerintahan. Dalam kasus Indonesia, tanpa ada pemerintah mayoritas menjadi sangat sukar untuk memaksakan proses reformasi karena sangat besar kemungkinan program ini diboikot oleh partai saingannya kecuali partai yang memerintah dapat memobilisasi dukungannya.

- *Dalam perekonomian yang mengalami keterpurukan, reformasi dalam struktur insentif lebih baik dan merupakan smart politic dibandingkan dengan reformasi dalam struktur secara radikal.*

Salah satu bagian yang tersulit dalam reformasi sektor publik dan privatisasi adalah upaya pengurangan pegawai. Hal ini disebabkan karena dua hal yaitu: kelompok yang dikalahkan mempunyai hati nurani dan akan menjadi simbol dari biaya reformasi; kedua, lapangan kerja di sektor publik seringkali merupakan bagian dari *political game*.

Karena itu dalam periode resesi, fokus dalam reformasi dalam privatisasi dan administrasi publik diarahkan untuk memperbaiki sistem insentif dibandingkan dengan upaya pengurangan pegawai kecuali program kompensasi tersedia. Kadangkala strategi ini lebih murah dibandingkan dengan menyediakan program kompensasi yang mahal terutama dalam masa krisis. Sekali program berhasil, dan menghasilkan kebangkitan perekonomian maka reformasi pengurangan pegawai akan lebih mudah dilakukan karena kesempatan yang tersedia di sektor swasta menjadi lebih luas dan menyebabkan biaya program kompensasi menjadi sangat murah baik secara ekonomi dan politik.

5. DAFTAR PUSTAKA

- Arrow, Kenneth J. (1985). The Economics of Agency. In J. Pratt and R. Zeckhauser, eds., *Principals and Agents: The Structure of Business*. Cambridge, Mass.: Harvard Business School Press.
- Ascher, William. (1984). *Scheming for the Poor: The Politics of Redistribution in Latin America*. Cambridge, Mass., and London: Harvard University Press.
- Bates, Robert. H. (1995). Social Dilemmas and Rational Individuals: An Assessment of The New Institutionalism, dalam John Harris et.al (eds), *The New Institutional Economics and Third World Development*, New York, Routledge.
- Bardhan, Pranab. (1997). The Nature of Institutional Impediments to Economic Development. *Mimeograph*. Berkeley, Calif.: Department of Economic, University of California, Berkeley.
- Becker, Gary. (1983). A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence. *Quarterly Journal of Economics*, 98(3): 371-400.
- Brunetti, Aymo; Gregory Kisunko; and Beatrice Weder. (1997a). Credibility of Rules and Economic Growth. *Policy Research Working Paper No. 1760*. Washington, D.C.: World Bank.
- Burki, Shahid Javed, and Guillermo Perry. (1997). *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*. Washington, D.C.: World Bank, Latin American and Caribbean Studies Viewpoints Series.
- (1998). *Beyond Washington Consensus: Institution Matter*. Washington D.C.: World Bank, Latin American and Caribbean Studies Viewpoints Series.
- Chowdhurie-Aziz, Monali. (1997). Political Openness and Economic Performance. *unpublished paper*, University of Minnesota, January .
- Diamond, Douglas. (1989). Reputation Acquisition in Debt Markets. *Journal of Political Economy*, 97:828-862.

- Dixit, Avinash K. (1996). *The Making of Economic Policy: A Transaction-Cost Politics Perspective*. Cambridge, Mass and London: The MIT Press.
- Drazen, Allan, and Vittorio Grilli. (1993). The *Benefit* of Crises for Economic Reforms. *The American Economic Review*, 83: 598-607.
- Fernandez, Raquel, and Dani Rodrik. (1991). Resistance to Reform: Status Quo Bias in the Presence of Individual-Specific Uncertainty. *American Economic Review*, 81*5):1146-1155.
- Graham, Carol, and Moises Naim. (1998). The Political Economy of Institutional Reforms in Latin America. In *Beyond Trade-Offs: Market Reforms and Equitable Growth in Latin America*, edited by N. Birdsall, C. Graham, and R. Sabot. Washington, D.C.: The Brookings Institution.
- Grossman, Sanford, and Oliver Hart. (1986). The Costs and Benefits of Ownership: A Theory of Vertical and Lateral Integration. *Journal of Political Economy*, 94:175-202.
- Hall, Robert E., and Charles I. Jones. (1999). Why Do Some Countries Produce So Much More Output per Worker than Others?. *Quarterly Journal of Economics*, February, 114(1), 83-116.
- Isham, Jonathan, Daniel Kaufmann, and Lant Pritchett. (1997). Civil Liberties, Democracy, and the Performance of Government Projects. *The World Bank Economic Review*, May, 219-42.
- Klitgaard, Robert, and Heather Baser. (1997). Working Together to Fight Corruption: State, Society and the Private Sector in Partnership, in Suzanne Taschereau and Jose Edgardo L. Campos, eds., *Governance Innovations (Lessons from Experience: Building Government-Citizen-Business Partnerships)*. Ottawa: Institute of Governance.
- Knack, Stephen, and Philip Keefer. (1995). Institutions and Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, 7(3):207-227.

- Knack, Stephen, and Philip Keefer. (1997a). Why Don't Poor Countries Catch Up? A Cross-National Test of an Institutional Explanation. *Economic Inquiry*, 35:590-602 (July).
- Mouro, Paolo. (1995). "Corruption and Growth. *Quarterly Journal of Economics*, 110:681-712.
- Mishkin, Frederic S. (1991). A Historical Perspective. In *Financial Markets and Financial Crises*, edited by R.H. Hubbard. Chicago: University of Chicago Press.
- North, Douglass. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York : Cambridge University Press.
- North, Douglass C. (1994). Economic Performance through Time. *The American Economic Review*, 84(3):359-368.
- North, Douglass C. (1995). The New Institutional Economics and Third World Development dalam John Harris et.al (eds), *The New Institutional Economics and Third World Development*, New York, Routledge.
- Olson, Mancur. (1965). *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory Groups*. Cambridge, Mass, and London: Harvard University Press.
- Olson, Mancur. (1993). Dictatorship, Democracy, and Development. *American Political Science Review*, 87(3):567-576.
- Perry, Guillermo. (1997). The Political Economy of Financial Reforms. *Paper and Presented at the Conference on Building Robust Banking Systems, World Bank Annual Meetings, Hong Kong, China.*
- Perry, Guillermo, and Daniel Lederman. (1998). *Financial Vulnerability, Spillover Effects, and Contagion: Lessons from the Asian Crises for Latin America*. Washington, D.C.: World Bank, Latin America and Caribbean Studies Viewpoint Series.
- Rodrik, Dani. (1996). Understanding Economic Policy Reform, *Journal of Economic Literature*, March 1996, 9-41.

- . (2000). Institutions for High Quality Growth, *What They Are and They Are and How to Acquire them*, NBER WP. No. 7540, February.
- . (1999b). Democracies Pay Higher Wages. *Quarterly Journal of Economics*, August
- . (1999). Where Did All the Growth Go? External Shocks, Social Conflict, and Growth Collapses, *Journal of Economic Growth*, 4(4), December, forthcoming.
- . Promises: Credible Policy Reform via Signaling. *The Economic Journal*, 99:756-772.
- Stigler, Geoger J. (1971). "The Theory of Economic Regulation. *Bell Journal of Economic and Management Science*, 2:3-21.
- Stiglitz, Joseph E., and Andrew Weiss . (1981). Credit Rationing in Markets with Imperfect Information. *American Economic Review*, 71:393-410 (June).
- Stiglitz, Joseph E. (1986). *Economics of the Public Sector*. New York and London: W.W. Norton & Company.
- . (1993). The Role of the State in Financial Markets. Washington, D.C.: World Bank's *Annual Conference on Development Economics*.
- Tornell, Aaron. (1995). Are Economic Crises Necessary for Trade Liberalization and Fiscal Reform? The Mexican Experience." In *Reform, Recovery, and Growth: Latin America and the Middle East*, edited by R. Dornbusch and S. Edwards. Chicago and London: The University of Chicago Press.
- Wallis, John J., and Douglass C. North A. (1986). Measuring the Transaction Sector in the American Economy, 1870-1970. In *Long-Term Factors in American Economic Growth*, edited by S.L. Engerman and R.E. Gallman. Chicago: University of Chicago Press.
- Williamson, John (1990). What Washington Means by Policy Reform. In *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*, edited by J. Williamson. Washington, D.C.: The Institute for International Economics.

—————. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting* New York: Free Press.

—————. Transaction Cost Economics. Chapter 3 in *Handbook of Industrial Organization, Volume I*, edited by R. Schmalensee and R.D. Willig. New York: Elsevier Science Publishers.

Williamson, Oliver (1994). The Institutions and Governance of Economic Development and Reform. *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics*, Washington, D.C.: World Bank.