

ARTIKEL ESAI

Reputasi dan Kredibilitas sebagai Upaya untuk Mengatasi Masalah Koordinasi dan Reformasi yang Berkelanjutan¹

Sri Mulyani Indrawati^a, Ari Kuncoro^a, & Mohamad Ikhsan^{a,*}

^aFakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Indonesia

[diterima: 21 September 2018 — disetujui: 14 April 2019 — terbit daring: 27 Desember 2019]

..... “Economists have the least influence on policy they know the most and most agree; they have most influence on policy where they know they least and disagree most vehemently” (Alan Blinder on “Murphy’s Law of Economic Policy” (1987:1))

Pendahuluan

Perekonomian Indonesia sejak Krisis Ekonomi 1998 mengalami perlambatan dalam kemajuan. Laju pertumbuhan ekonomi tidak mampu lagi melewati angka 6,5% – yang merupakan tingkat laju pertumbuhan yang menjadi patokan sebelum Krisis Ekonomi 1998. Bahkan setelah tahun 2013, perekonomian Indonesia terjebak dalam tingkat pertumbuhan yang lebih rendah – yang jelas tidak cukup untuk mencegah perekonomian Indonesia untuk tidak terjebak dalam perangkap negara berpenghasilan menengah (*middle income trap*) saat penduduk berusia tua mendominasi struktur penduduk pada tahun 2040. Lebih jauh lagi, laju pertumbuhan ekonomi pasca-Krisis Ekonomi 1998 menjadi kurang sensitif terhadap penurunan tingkat kemiskinan dan diikuti dengan memburuknya distribusi pendapatan. Profil pertumbuhan yang sama sekali berbeda dengan gambaran selama lebih dari 30 tahun

proses pembangunan ekonomi Indonesia sejak tahun 1969. Pola seperti ini sebetulnya bukan hanya dialami oleh Indonesia, tetapi juga dialami oleh negara Asia Tenggara lainnya, seperti Thailand dan Malaysia yang sebelumnya digolongkan sebagai “13 performing countries” oleh *Growth Commission* karena keberhasilan untuk tumbuh 6+ persen per tahun selama lebih dari 3 dekade.

Upaya untuk mengembalikan kembali laju pertumbuhan yang tinggi dan inklusif ini memerlukan reformasi struktural (*Asian Development Bank* [ADB] dan Bappenas, 2019; *Organisation for Economic Co-operation and Development* [OECD], 2018). Pengalaman pasca-Reformasi 1998 menunjukkan pelaksanaan reformasi struktural tidak mudah. Upaya untuk mengembalikan pasar kerja yang lebih fleksibel dengan mengamandemen Undang-Undang Republik Indonesia No. 13 Tahun 2003 Tentang Ketenagakerjaan hingga kini tidak berhasil dilakukan walaupun setelah berkali-kali dicoba oleh pemerintah Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) dalam dua periode administrasi.

Salah satu kunci keberhasilan reformasi struktural adalah institusi koordinasi. Koordinasi di Indonesia kini dirasakan seperti barang mewah. Esensi dari ba-

*Alamat Korespondensi: Gedung Dekanat FEB UI, Kampus Widjojo Nitisastro, Jalan Prof. Dr. Sumitro Djojohadikusumo, Kampus UI Depok 16424. E-mail: mohamad.ikhsan@ui.ac.id.

¹Tulisan ini awalnya ditulis 5 tahun lalu dan diperbaharui dengan isu kekinian.

rang mewah adalah semakin mahal, semakin tinggi permintaannya akan barang tersebut dan memiliki karakteristik, yaitu barang tersebut langka. *Review* yang dilakukan oleh OECD (2012) menemukan bahwa masalah koordinasi di Indonesia ini tidak sepenuhnya karena barang tersebut langka, tetapi semata-mata karena kerangka pengambilan keputusan yang telah dibuat tidak pernah diterapkan secara konsisten. Walaupun harus diakui pula memang tidak semua elemen kerangka pengambilan keputusan tersebut lengkap, tetapi hal tersebut kurang esensial dibandingkan kepada ketaatan untuk menjalankan aturan yang ada.²

Untuk mengatasi masalah koordinasi di Indonesia dibutuhkan langkah yang sistematis. Penyusunan langkah yang sistematis ini memerlukan kepemimpinan yang amanah (kredibel) untuk menciptakan langkah kebijakan yang kredibel. Kredibilitas ini penting karena dengan kompleksitas permasalahan yang dihadapi oleh Indonesia selalu mengandung *trade-off* dalam berbagai dimensi untuk mengatasinya.

Masalahnya, kredibilitas tidak dapat diperoleh begitu saja. Esensi hal tersebut tergantung pada reputasi pemimpin dan pelaksanaannya. Tulisan ini akan menguraikan bahwa proses pengambilan keputusan, khususnya dalam era transisi demokrasi ini tidak berada dalam ruang yang vakum. Proses ini dibatasi oleh sejumlah set insentif dan kendala. Reputasi pemimpin dan pelaksanaannya akan membantu proses optimisasi ini sehingga menghasilkan suatu kebijakan yang efektif dalam mencapai tujuannya. Pada bagian terakhir tulisan ini akan diuraikan beberapa rekomendasi operasional yang mungkin berguna membantu pemerintah dalam

menjalankan program-program reformasi struktural atau kebijakan ekonomi secara general.

Penyusunan Kebijakan Ekonomi dalam Era Demokrasi

Salah satu perkembangan terkini, baik dalam tataran teori maupun implementasi kebijakan ekonomi – khususnya ekonomi makro – adalah menyangkut pentingnya peran kredibilitas kebijakan. Jika dilihat dari sisi teoretis, analisis-*analisis* terbaru menunjukkan bahwa pengambilan keputusan di tingkat pemerintahan sangat tergantung pada insentif-insentif yang tersedia dan berdasarkan pada kendala-kendala yang dihadapi. Jadi, struktur insentif dan kendala memengaruhi pilihan kebijakan (Chuaire dan Scartascini, 2014). Pengalaman menunjukkan pula bahwa kebijakan yang serupa dapat memengaruhi hasil (*outcomes*) yang berbeda tergantung kepada sejauh mana pelaku ekonomi percaya bahwa kebijakan yang diambil tersebut akan berkelanjutan (Chuaire *et al.*, 2014). Pilihan dari pelaku ekonomi ini akan tergantung pada antara lain ekspektasi pelaku ekonomi terhadap kebijakan (ekonomi) yang akan diambil oleh pemerintah. Ekspektasi-ekspektasi ini bukan hanya dipengaruhi oleh (kebijakan) apa yang akan diumumkan (atau dideklarasikan) oleh pemerintah, melainkan juga ditentukan pula oleh sejarah, faktor budaya, dan logika serta konstelasi ekonomi dan politik.

Dalam setiap perekonomian – besar atau kecil, terbuka atau tertutup – kebijakan pemerintah (*public policies*) memegang peran penting dalam menentukan hasil-hasil dalam bidang ekonomi dan sosial. Proses formulasi kebijakan ekonomi dapat terjadi dalam spektrum yang luas, yaitu dari proses yang sangat demokratis – proses partisipasi penuh – hingga proses yang sangat tertutup, rahasia, dan diktatorial. Namun demikian, apapun proses dalam perekonomian yang terbuka, individu dapat selalu membuat pilihan yang secara ekonomi signifikan

²Masalah lain yang ditemukan oleh kajian OECD yang sama adalah aturan yang ada sering kali terlalu *general* sehingga menimbulkan multitafsir. Salah satu contoh konkret adalah perjanjian kerja sama jalan tol sebelum direvisi pada tahun 2009 sangat sederhana sehingga menimbulkan banyak sekali multitafsir dan menyulitkan pemerintah untuk mengeksekusi kontrak jalan yang makrak. Karakteristik aturan yang umum tersebut.

dalam memengaruhi hasil, baik secara keseluruhan (agregasi) maupun distribusi di antaranya. Perbedaan ekspektasi dari para pelaku ekonomi terhadap kebijakan ekonomi atau rencana kebijakan ekonomi akan memengaruhi tingkat efektivitas kebijakan dan pada gilirannya hasil yang diharapkan. Untuk lebih jelasnya pertimbangkan contoh sebagai berikut:

Negara Antah Berantah (NAB) yang memiliki Presiden yang “*inward looking*” mengalami kinerja yang tidak kurang baik. Presiden NAB kemudian menggantikan menteri keuangan dan ekonominya dengan tokoh yang mempunyai reputasi. Contoh di atas sebetulnya cukup relevan jika dibandingkan dengan apa yang dilakukan oleh Presiden Lula di Brazil. Pada saat baru memenangkan pemilu di Brazil tahun 2002, Lula dengan latar belakangnya sebagai aktivis buruh diragukan akan meneruskan kebijakan pro-pasar yang diterapkan oleh Presiden sebelumnya, Cardoso. Keraguan ini dijawab dengan menetapkan Menteri Keuangan Antonio Palocci yang dikelilingi oleh tim teknokrat yang meneruskan kebijakan ekonomi liberal dari Presiden Cardoso. Tidak cukup dengan itu, Presiden Lula juga membatasi jabatan yang diberikan kepada aktivis partainya, khususnya yang berasal dari garis keras. Jawaban Presiden Lula memperkuat kredibilitasnya dan membuat ekonomi Brazil berada dalam posisi terbaik sejak era 1980an.^{3,4}

³Lihat Michael Reid (2014), *Brazil: The Troubled Rise of Global Power*, New Haven, Conn., USA, Yale University Press, khususnya Bab VIII.

⁴Presiden Habibie pun mengalami krisis kredibilitas pada saat mengambil alih kepemimpinan dari Presiden Soeharto karena reputasi masa lalu. Sejarah kemudian membuktikan dengan menggunakan kabinet teknokratis dan IMF sebagai *reputation anchor*, sejumlah reformasi besar termasuk dalam proses transformasi politik dan perencanaan ekonomi (desentralisasi)

Seperti yang ditunjukkan oleh contoh sederhana di atas, keuntungan dari penetapan suatu kebijakan meningkat jika *entrepreneur* atau pelaku ekonomi percaya bahwa kebijakan yang diumumkan adalah sesuai seperti yang dijanjikan sebelumnya. Hal ini meyakinkan *entrepreneur* atau masyarakat umum bahwa suatu kebijakan yang akan dilaksanakan merupakan bagian penting dalam penetapan kebijakan.

Implementasi kebijakan ekonomi juga tidak selamanya tepat untuk setiap negara dan waktu. Sejarah ekonomi dunia telah membuktikannya. Tidak ada kebijakan yang berlaku untuk setiap waktu dan lokasi. Faktor lokal, baik dari dimensi lokasi maupun waktu, menentukan setiap kebijakan yang efektif. Oleh karenanya dibutuhkan fleksibilitas karena banyak kebijakan dilakukan *trial and error*. Pelaku ekonomi hanya bisa diyakinkan dengan perubahan kebijakan ini (melalui *trial and error*) jika pelaku ekonomi percaya dengan kredibilitas pengambil keputusan. Jika pelaku ekonomi tidak yakin terhadap keberlangsungan reformasi, maka pelaku ekonomi cenderung untuk menunda keputusan investasinya.

Kebijakan-kebijakan ekonomi yang diambil berdasarkan model-model ekonomi di atas mengasumsikan publik sebagai pelaku ekonomi yang terkena kebijakan, berlaku pasif. Praktik seperti ini menjadi kebiasaan yang diterima umum berjalan sampai tahun pertengahan tahun 1976 ketika Robert Lucas, seorang ekonom dari Universitas Chicago, melancarkan kritik terhadap penggunaan model ekonometrika untuk menganalisis dampak berbagai kebijakan pemerintah, terutama yang berkaitan dengan stabilisasi ekonomi. Lucas berargumen bahwa teknik simulasi ini benar jika tingkah laku dari pihak yang terkena dampak kebijakan tidak beru-

diluncurkan dalam era Presiden Habibie dan menjadi fondasi penting bagi pemerintahan berikutnya mengembalikan laju pertumbuhan ekonomi ke tingkat besaran yang mendekati sebelum Krisis Ekonomi 1998.

bah (*policy invariant*).⁵

Sebagai ilustrasi, suatu kebijakan pemotongan pajak akan memberikan stimulus perekonomian seperti prediksi semula, jika besaran kecenderungan mengonsumsi marginal (*marginal propensity to consume* [MPC]) tidak berubah. Dengan kata lain, diasumsikan bahwa pihak yang terkena kebijakan bersifat pasif. Masalahnya, tidak ada yang dapat menjamin bahwa MPC tidak berubah. Selain itu, perubahan MPC juga tidak dapat diprediksi sebelumnya, apakah meningkat atau menurun. Dalam satu kasus pengandaian, sangat mungkin dengan tambahan pendapatan akibat pemotongan pajak, orang tidak membelanjakan sepenuhnya tambahan pendapatan siap pakainya (*disposable income*). Yang terjadi adalah orang menurunkan MPC, misalnya yang semula 0,9 menjadi 0,8 sehingga efek stimulus tidak sebesar seperti yang semula diperkirakan.

Lambat laun, kaum Keynesian mulai menerima kritik tersebut. Permasalahan yang kemudian terjadi adalah perlunya mengetahui fungsi reaksi dari pihak-pihak yang terkena kebijakan tersebut untuk dapat mempelajari tingkah lakunya. Secara keilmuan, hal ini telah dilakukan oleh ilmu mikroekonomi melalui Teori Konsumen dan Teori Produsen. Konsumen akan mencoba memaksimalkan nilai guna (utiliti) dengan kendala anggaran yang menghasilkan fungsi reaksi berupa fungsi permintaan barang untuk individu.⁶ Sementara itu, produsen akan memaksimalkan keuntungan dengan kendala teknologi produksi yang ada, yang akan menghasilkan fungsi reaksi berupa fungsi permintaan untuk faktor produksi (*input demand function*) yang jika dikembalikan ke fungsi produksi akan menghasilkan fungsi penawaran produksi (*output supply*

function).⁷

Walaupun Lucas (1972) adalah yang memelopori revolusi ekspektasi rasional dalam makroekonomi, akan tetapi yang membuat para ekonom tertarik dengan hipotesis ini adalah karya dari Sargent dan Wallace (1975,1976). Sargent dan Wallace menggunakan ide ini untuk mencari kebijakan moneter yang optimal. Kesimpulan yang mengejutkan dari model teoretis Sargent dan Wallace adalah kebijakan stabilisasi perekonomian menjadi tidak relevan jika masyarakat mempunyai ekspektasi rasional. Sayangnya, model purwarupa (prototipe) ekspektasi rasional ini mempunyai kesimpulan yang 'negatif' dalam arti mengecilkan peran pemerintah. Kesimpulan ini sering disalahtafsirkan sebagai kesimpulan utama dari hipotesis ekspektasi rasional yang menyiratkan bahwa pemerintah tidak perlu melakukan stabilisasi ekonomi karena tidak relevan. Kesimpulan Sargent dan Wallace ini ternyata tidak bebas asumsi dan dapat berubah jika asumsi model diubah. Dalam model-model berikutnya, peranan kebijakan stabilisasi tetap penting walaupun pelaku ekonomi tetap memiliki ekspektasi rasional.

Pesan penting dari model-model ini adalah dengan hipotesis ekspektasi rasional publik menjadi tidak pasif dan dapat memengaruhi keefektifan kebijakan ekonomi. Asumsi ekspektasi rasional memaksa para ekonom untuk meninjau kembali praktik-praktik ini karena para pelaku ekonomi yang terkena kebijakan sekarang mempunyai fungsi reaksi yang membuat pelaku ekonomi tidak pasif menunggu terkena dampaknya. Kebijakan dapat dibagi menjadi yang tidak dapat diantisipasi versus yang dapat diantisipasi. Pelaku ekonomi dapat bereaksi sedemikian rupa sehingga menyebabkan suatu kebijakan tidak efektif atau terlambat dalam mencapai hasil yang diinginkan.

⁵Dalam bahasa yang lebih teknis, jika fungsi reaksi atau parameter dari fungsi reaksi pihak-pihak yang terkena kebijakan, tidak berubah dengan adanya kebijakan yang baru.

⁶Sering disebut sebagai *Marshallian Demand function*. Jika berasal dari minimalisasi biaya dengan target suatu tingkat nilai guna tertentu disebut sebagai *Hicksian Demand Function* atau *Compensated Demand Function*.

⁷Optimasi model matematika dengan atau tanpa kendala menjadi alat utama untuk menurunkan fungsi reaksi dari pelaku-pelaku ekonomi. Mahasiswa pascasarjana yang baru masuk, yang mengambil kuliah Mikroekonomi dan Makroekonomi di Departemen Ilmu Ekonomi di Amerika Serikat sering tidak dapat membedakan keduanya.

Fungsi Reaksi Publik

Telah disinggung di atas, hipotesis ekspektasi rasional membuat publik tidak lagi pasif dalam bereaksi terhadap kebijakan. Walaupun demikian, dalam model-model konseptual awal, bagaimana publik memberikan reaksi terhadap kebijakan belum dapat digambarkan secara eksplisit. Pemanfaatan konsep teori permainan (*game theory*) memungkinkan masing-masing pihak –pemerintah dan masyarakat– untuk mengoptimalkan fungsi objektifnya sendiri-sendiri dengan kendalanya masing-masing sehingga menghasilkan fungsi reaksi untuk masing-masing pihak yang titik temunya dicari merupakan keseimbangan atau solusi dari model. Pertemuan dari fungsi-fungsi reaksi tersebut akan menghasilkan solusi nonkooperatif, yang masing-masing pihak mengoptimalkan masalahnya sendiri-sendiri dengan menganggap pihak lain sebagai ‘*given*’. Secara umum, solusi tersebut selalu sub-optimal karena selalu dapat dicari solusi yang lebih menguntungkan jika kedua belah pihak bersedia bekerja sama. Solusi ini disebut sebagai keseimbangan kerja sama (*cooperative equilibrium*).

Solusi ini membutuhkan kedua belah pihak untuk saling percaya dan tidak akan melakukan kecurangan. Sayangnya, godaan (*temptation*) untuk bermain curang sangat besar karena imbalannya (*pay off*) lebih besar jika yang lain bermain jujur, sementara pihak pertama ingkar janji sehingga jujur bukan merupakan strategi dominan. Pihak lain juga mengetahui hal ini sehingga strategi jujur tidak pernah akan dipilih oleh kedua pemain, walaupun nilai imbalan bagi keduanya lebih besar. Hasil akhir adalah keseimbangan Nash yang sub-optimal. Yang menjadi pertanyaan adalah apakah ada cara untuk membuat kedua belah pihak memilih jujur sebagai strategi dominan?

Jika permainan ini diulang-ulang sampai tak terhingga, maka nilai sekarang (*present value*) dari perbedaan antara imbalan bermain jujur dan bermain tidak jujur menjadi lebih besar. Nilai ini merupa-

kan bentuk hukuman (*punishment*). Jika sekali saja ada pihak yang curang, maka keseimbangan akan kembali nilai sub-optimal dengan keduanya memilih strategi tidak jujur. Jika nilai hukuman ini lebih besar dari keuntungan memilih strategi curang dengan syarat pemain lainnya memilih jujur, maka strategi jujur dapat dipilih sebagai strategi dominan. Konsep pengulangan permainan sampai berkali-kali ini dengan hukuman sekali langsung ke ujian seumur hidup orang tak percaya ini menjadi dasar pengembangan model teoretis reputasi dan kredibilitas.

Konsep reputasi dan kredibilitas inilah yang mengilhami penulis untuk memodelkan interaksi antara dunia usaha dan pemerintah daerah setelah berlakunya undang-undang desentralisasi di tahun 2000 (Henderson dan Kuncoro, 2004). Dalam model konseptual matematis ini, pemerintah daerah yang secara sengaja membuat banyak peraturan lokal yang terlalu ketat dan tumpang tindih untuk menarik rente, akan kehilangan basis pajaknya karena perusahaan-perusahaan akan lari ke daerah lain.⁸ Fungsi reaksi dunia usaha dari model ini kemudian diuji secara empiris dengan menggunakan data survei *Cost of Doing Business* yang dilakukan oleh LPEM di tahun 2001. Hasilnya menunjukkan bahwa pemerintah daerah yang mempunyai penerimaan dana alokasi umum (DAU) yang cukup besar, justru cenderung memiliki iklim usaha yang lebih kondusif. Hasil ini dapat dijadikan dasar bagi pemerintah daerah untuk memelihara iklim usaha yang baik, jika saja pemerintah daerah mempunyai cakrawala pandang yang jauh ke depan.

Perkembangan lebih lanjut dari model ini adalah dengan memasukkan unsur ketidakpastian (Kuncoro, 2006,2008). Prediksi teoretis dari model ini menunjukkan jika untuk menarik rente suatu

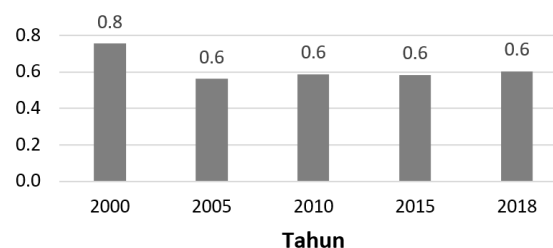
⁸Untuk membuat model mempunyai solusi, maka fungsi penerimaan pemerintah dibuat menurun seiring dengan penurunan jumlah perusahaan sehingga pemerintah daerah suatu saat akan sadar untuk tidak mendorong semua perusahaan keluar dari daerahnya.

pemerintah daerah sengaja menciptakan ketidakpastian usaha dengan memperlambat pelayanan perizinan, maka suatu saat perusahaan-perusahaan tersebut justru akan berhenti membayar rente (suap). Perusahaan-perusahaan tersebut akan memilih berhenti berproduksi, memperkecil skala usaha, dan masuk sektor informal atau pergi ke daerah lain/luar negeri. Seperti di atas, prediksi teoretis ini dapat dijadikan kendala rasionalitas bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki iklim usahanya.

Persoalan reputasi dan kredibilitas kebijakan pemerintah ini diduga berkaitan pula dengan stagnasi sektor manufaktur sejak pasca-Pemerintah Soeharto. Sebelum reformasi tahun 1998, industri manufaktur selalu tumbuh dua digit dan menjadi motor pertumbuhan ekonomi Indonesia. Peran Indonesia sebagai bagian dari *Global Supply Chain* (GSC) mengalami penurunan dan tergantikan oleh Vietnam atau bahkan Bangladesh. Mengacu kepada indikator *East Doing Business*, sejumlah persoalan yang berkaitan dengan reputasi lembaga hukum telah menciptakan ketidakpastian dan sekaligus meningkatkan biaya transaksi. Persaingan global yang meningkat telah menekan margin sektor manufaktur, termasuk di Indonesia.⁹ Tingkat sensitivitas sektor manufaktur terhadap perubahan biaya transaksi meningkat. Peningkatan biaya transaksi karena ketidakpastian lembaga hukum telah menyebabkan perusahaan-perusahaan yang termasuk dalam GSC enggan untuk berlokasi di Indonesia. Indikasinya terlihat dalam Gambar 1, bahwa pangsa Indonesia dalam GSC tidak berubah sejak tahun 2000, sementara negara-negara *late-comers* seperti Bangladesh, India, Vietnam, dan Kamboja telah berhasil meningkatkan pangsa mereka sebagai produser di pasar global.¹⁰

⁹Lihat World Bank, *Ease Doing Business* beberapa edisi.

¹⁰Sebagian analisis berargumen bahwa kenaikan upah yang tinggi yang menyebabkan hengkang atau keengganan perusahaan *foot loose* ini. Akan tetapi, kenaikan upah terjadi di semua negara tersebut.



Gambar 1: Pangsa Ekspor Manufaktur Indonesia terhadap Total Ekspor Manufaktur Dunia, 2000–2018
Sumber: diolah dari *UN Comtrade* beberapa edisi

Ketidakkonsistenan Waktu

Satu konsep penting dalam masalah reputasi ini adalah ketidakkonsistenan waktu (*time inconsistency*) yang ide awalnya dipelopori oleh Kydland dan Prescott (1977).¹¹ Sebagai ilustrasi, pada kuliah hari pertama seorang dosen mengumumkan bahwa pada akhir semester akan ada ujian akhir. Maksud pengumuman tersebut adalah untuk mendorong mahasiswa mempelajari bahan kuliah secara sungguh-sungguh dan memperoleh pembelajaran darinya. Bagi sebagian mahasiswa, tujuan utama belajar adalah untuk lulus dari mata kuliah tersebut. Secara kesejahteraan sosial – nilai utiliti bersama akan lebih tinggi, jika pada hari ujian akhir ketika semua mahasiswa sudah mempelajari materi kuliah dan siap menempuh ujian, sang dosen tiba-tiba masuk ke kelas dan mengumumkan bahwa ujian dibatalkan dan langsung memberikan nilai lulus bagi semua orang. Para mahasiswa yang sudah belajar keras akan senang karena terbebas dari beban mengikuti ujian dan kegelisahan menunggu nilai, sementara sang dosen juga senang karena selain terbebas dari keharusan untuk menilai hasil ujian para mahasiswa, tujuannya untuk membuat para mahasiswa mempelajari bahan kuliah juga sudah tercapai. Kesimpulannya, jika dari awal para mahasiswa percaya bahwa ujian akhir akan diadakan

¹¹Kydland dan Prescott kemudian memperoleh hadiah Nobel atas karyanya tersebut.

dan kemudian belajar keras, maka secara sosial adalah optimal bagi dosen untuk bertingkah laku tidak konsisten, yaitu membatalkannya pada pagi hari ketika seharusnya berlangsung.

Kasus dalam sektor perdagangan, Rodrik (1989) memberikan contoh yang paralel. Pemerintah bisa saja berkeinginan secara *ex ante* untuk menjalankan kebijakan perdagangan yang terbuka, tetapi begitu modal dialokasikan pemerintah kemudian mengubah kembali untuk mengompensasi kepentingan sektor *import-competing* yang mengalami kerugian akibat penerapan kebijakan tersebut. Setelah sektor swasta telah melakukan respons terhadap reformasi, biaya untuk mengubah kebijakan adalah sangat kecil. Akan tetapi, sektor swasta akan mempelajari hal ini dari waktu ke waktu dan menyebabkan sektor swasta sukar percaya terhadap kebijakan baru. Sekali lagi, kasus Chandra Asri dan Otomotif pada era 1990an dan kebijakan Hilirisasi Sektor Pertambangan dapat dijadikan contoh dari kasus *dynamic inconsistency of policies*.

Reputasi dan Kredibilitas

Tema sentral dari masalah ketidakkonsistenan waktu di atas adalah perbedaan kepentingan. Hal ini berkaitan erat dengan usaha menjaga reputasi dan kredibilitas. Berdasarkan contoh di atas, dosen menginginkan mahasiswanya untuk mempelajari materi kuliah, sementara bagi sebagian besar mahasiswa kelulusan adalah lebih penting. Jika situasi di atas dianggap sebagai suatu '*game*' dan dimainkan secara berulang-ulang, maka tidak mungkin bagi sang dosen untuk membatalkan ujian karena mahasiswa dengan segera mengetahui bahwa pemberitahuan tentang ujian akhir di awal kuliah hanyalah gertak sambal alias tidak kredibel. Dengan kata lain, untuk tetap mendorong mahasiswanya belajar, sang dosen akan menjaga reputasi dan kredibilitasnya dengan selalu mengadakan ujian akhir.

Tidak cukup sampai di sini, komposisi soal antara

yang mudah, menengah, dan sukar harus seimbang. Jika seluruh soalnya terlalu mudah, maka kredibilitas dosen/mata kuliah tersebut akan turun, karena para mahasiswa tidak terlalu terdorong untuk belajar keras. Jika semua soal terlalu sukar, maka mahasiswa akan putus asa, tidak peduli betapapun kerasnya mereka belajar, lulus adalah sesuatu yang hampir tidak mungkin. Hal ini akan membuat mahasiswa terdemotivasi dan malas belajar. Dengan demikian, keseimbangan dalam tindakan juga diperlukan dalam menjaga reputasi dan kredibilitas, tindakan drastis dan berlebih-lebihan hanya akan kontra-produktif.

Reputasi, Kredibilitas, dan *Trade-Off*

Salah satu contoh ekonomi yang nyata adalah usaha bank sentral untuk memengaruhi inflasi. Hasil akhir yang diharapkan adalah inflasi aktual akan sama atau mendekati targetnya jika publik mempunyai set informasi yang sama dengan bank sentral, mempercayai target tersebut, dan memasukkannya dalam perhitungan biaya produksi, margin penjualan, dan sebagainya.¹² Prasyarat lainnya adalah publik lebih melihat ke depan (*forward looking*) dibandingkan dengan melihat ke belakang (*backward looking*). Selain itu, pengumuman mengenai target inflasi harus berasal dari satu sumber. Dalam kasus Indonesia dalam era independensi Bank Indonesia tahun 2000 hingga tahun 2007, sering kali masyarakat, khususnya dunia usaha, dibingungkan dengan dua angka proyeksi inflasi, yaitu yang satu berasal dari Bank Indonesia, yang lain dikeluarkan oleh pemerintah melalui RAPBN-nya.¹³

¹²Dalam kasus Indonesia, inflasi sering kali datang dari kejutan sisi penawaran, misalnya terganggunya distribusi barang akibat infrastruktur yang buruk, bencana alam, dan lain-lain.

¹³Kebingungan ini mulai teratasi sejak tata kelola (*governance*) penentuan sasaran inflasi ditetapkan pada tahun 2007. Pemerintah menetapkan target inflasi dalam jangka waktu tertentu dan

Dalam hal ini, publik juga harus diyakinkan bahwa bank sentral tidak mempunyai tujuan-tujuan lain selain mengendalikan inflasi. Model ekonomi terpopuler untuk menjelaskannya adalah tukaran (*trade-off*) antara inflasi dan pertumbuhan ekonomi dalam kurva Philips. Dalam kerangka analisis ini, pertumbuhan ekonomi dapat ditingkatkan dengan peningkatan inflasi sebagai biayanya. Fungsi utiliti sosial akan memperhitungkan pertukaran preferensi antara pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Masyarakat luas menyukai pertumbuhan ekonomi tetapi tidak menyukai inflasi, dengan demikian harus ada keseimbangan antara keduanya. Seperti yang disebutkan sebelumnya, target inflasi yang rendah tidak akan mempunyai kredibilitas yang tinggi karena masyarakat tahu bahwa inflasi rendah tidak mungkin terjadi karena bank sentral harus mendorong pertumbuhan ekonomi. Dalam literatur, hal ini terkenal dengan kesenjangan kredibilitas (*credibility gap*).¹⁴

Pelajaran yang dapat diambil dari kasus ini adalah dalam penentuan kebijakan atau target sebaiknya realistis dengan memperhatikan persepsi masyarakat yang akan terkena kebijakan. Tanpa hal ini, kebijakan atau target tidak akan tercapai, bahkan dapat menjadi bumerang berupa penurunan kredibilitas pembuat kebijakan.¹⁵ Jika target inflasi

ditetapkan terlalu rendah, maka kredibilitasnya akan kecil karena masyarakat tahu bahwa bank sentral juga berkepentingan dengan pertumbuhan ekonomi yang selalu berisiko meningkatkan laju inflasi.¹⁶ Sebaliknya, jika target inflasi ditetapkan terlalu tinggi, maka masyarakat akan beranggapan pemerintah tidak mempunyai kompetensi dalam mengurus perekonomian, reputasi pemerintah akan jatuh seperti reputasi negara-negara salah urus yang berinflasi sangat tinggi. Masyarakat yang meragukan kompetensi pemerintah dalam mengendalikan inflasi akan melakukan tindakan-tindakan yang justru akan memperburuk inflasi.¹⁷

Asas Kelayakan Imbalan Nilai Kegunaan (*Incentive Compatibility*)

Dalam perancangan kebijakan, persepsi nilai kegunaan bersama (*social welfare*) juga penting. Jika suatu kebijakan akan mempunyai potensi merugikan banyak pihak maka kebijakan ini tidak mempunyai *incentive compatibility* yang tinggi. Reputasi dan kredibilitas kebijakan tersebut akan jatuh sebelum diberlakukan secara resmi.

Satu kasus yang menarik di Indonesia adalah percobaan untuk memonopolisasi perdagangan jeruk Pontianak pada tahun 1991. Jeruk Pontianak saat itu sangat terkenal karena rasanya. Petani jeruk di Kalimantan Barat pada masa itu menikmati kemakmuran yang cukup tinggi untuk ukuran pedesaan.

Bank Indonesia menerapkan instrumen kebijakan untuk mencapainya. Koordinasi lainnya adalah pembahasan bersama Bank Indonesia mengenai sejumlah asumsi makro saat pemerintah membahas RAPBN di DPR. Pada dataran teknis pun saat penyusunan Kebijakan Ekonomi Makro dan Pokok-pokok Kebijakan Fiskal, Bank Indonesia dilibatkan secara intensif saat membahas agregat-agregat makro yang melibatkan kewenangan Bank Indonesia tanpa mengurangi independensi Bank Indonesia.

¹⁴*Credibility gap* ini pertama kalinya dipopulerkan pada masa pemerintahan Presiden L. B. Johnson di Amerika Serikat. Pada saat itu, Presiden Johnson menyatakan bahwa Amerika Serikat (AS) akan memenangkan Perang Vietnam dengan merujuk jumlah pasukan Vietnam Utara yang berhasil dibunuh, tetapi yang terjadi kemudian Vietnam Utara melakukan serangan besar-besaran ke selatan yang memporakporandakan kota-kota besar di Vietnam Selatan, termasuk ibu kotanya Saigon (*Ho Chi Minh City*). Walaupun serangan itu akhirnya berhasil dipukul mundur dengan korban yang sangat besar di pihak Vietnam Utara, kredibilitas Presiden Johnson jatuh dan dukungan politik publik AS terhadap berlanjutnya Perang Vietnam merosot.

¹⁵Kebijakan yang berubah-ubah dan tertunda-tunda juga akan

menurunkan reputasi dan kredibilitas sehingga keadaan perekonomian akan semakin memburuk (Laban dan Sturznegger, 1994). Pembentukan ekspektasi memerlukan konsistensi *signaling* yang akan menuntun masyarakat ke arah ekspektasi sesuai dengan target-target ekonomi yang diinginkan oleh pembuat kebijakan.

¹⁶Jika masyarakat juga membandingkan dengan inflasi masa lalu yang tinggi, maka ekspektasi bersifat melihat ke depan (*forward looking*) dan sebagian lagi bersifat melihat ke belakang (*backward looking*).

¹⁷Misalnya, terus-menerus meminta upah yang tinggi, melakukan pembelian besar-besaran, melakukan penimbunan barang, menghindari pemegangan uang kas dengan mempercepat pembelian, dan lain-lain.

Akan tetapi, keserakahan dari segelintir orang kemudian menghancurkan komoditi ini. Entah siapa yang mengambil prakarsa, pihak yang berwenang di daerah yang kemudian menjalin hubungan dengan investor luar yang pada masa itu merupakan anak dari penguasa Orde Baru untuk memonopoli tata niaga jeruk. Melalui berbagai usaha sosialisasi, tata niaga tersebut dikatakan akan menguntungkan petani karena harga jeruk akan “stabil.” Akan tetapi, kenyataannya harga yang ditetapkan terlalu rendah sehingga penerimaan menjadi sangat menurun sehingga tidak cukup untuk biaya pemeliharaan. Apa yang terjadi kemudian adalah para petani justru menelantarkan jeruknya sehingga dalam waktu singkat tidak ada yang tersisa sehingga pupuslah riwayat Desa Tebas sebagai pusat penanaman jeruk yang makmur.¹⁸ Apa yang semula secara sosial merupakan kesejahteraan, sekarang berubah menjadi kerugian percuma (*dead weight loss*). Petani mengalami penurunan kesejahteraan, sementara pemerintah daerah kehilangan kesempatan memperoleh penerimaan daerah. Satu-satunya pihak yang tidak mengalami kerugian adalah investor luar yang sebenarnya lebih tepat disebut sebagai pencari rente.¹⁹

Kasus lain yang menarik adalah bencana kelaparan yang terjadi di Ukraina pada tahun 1920-an terjadi karena kebijakan kolektivisasi paksa pertanian yang menyebabkan para petani berhenti menanam gandum dan membunuh semua ternak dan hanya menanam umbi-umbian untuk keperluan sendiri (subsistensi). Sebaliknya, Deng Xiao Ping malahan membalikkan ide kolektivisasi ini, Bapak Modernisasi Cina pada akhir tahun 1990-an memperbolehkan petani menjual 4/5 hasil panennya ke pasar dan hanya mengharuskan 1/5 sisanya untuk dijual ke pemerintah atau pertanian kolektif (Salisbury,

1993). Kebijakan baru ini merangsang para petani untuk meningkatkan produksinya. Hasilnya adalah peningkatan keluaran sektor pertanian yang dijadikan modal untuk tahap-tahap modernisasi selanjutnya.

Pelajaran yang dapat diperoleh dari berbagai kasus di atas adalah pentingnya mengetahui motivasi dari pihak yang akan terkena kebijakan dalam perancangan kebijakan. Pihak yang berwenang tidak dapat membuat suatu kebijakan yang memintakan orang untuk melakukan sesuatu jika kebijakan tersebut hanya membuat orang terdemotivasi. Dalam kasus tata niaga jeruk di Kalimantan Barat, keuntungan yang sangat tipis ditambah dengan kekesalan terhadap pembuat kebijakan, membuat nilai kepuasan (utiliti) dari menanam jeruk menjadi negatif sehingga tidak menanam jeruk yang menghasilkan nilai utiliti sama dengan nol menjadi pilihan optimal. Keuntungan yang diperoleh dari menanam jeruk sebelum kebijakan diberlakukan menjadi tidak relevan bagi petani perseorangan karena hampir seluruh nilai surplusnya akan dirampas oleh pencari rente.

Reputasi, Siklus Politik, dan Siklus Bisnis

Salah satu evolusi penting dari hipotesis ekspektasi rasional adalah model teoretis yang coba mengaitkan waktu pemilihan umum, ideologi pemerintah, dan kompetisi antarpolitis dengan kinerja perekonomian, yaitu pertumbuhan ekonomi, pengangguran, inflasi, dan berbagai instrumen kebijakan fiskal dan moneter.

Topik bagaimana siklus politik memengaruhi kinerja perekonomian merupakan salah satu garis depan (*frontier*) dari riset makroekonomi terbaru (Alesina *et al.*, 1997). Banyak orang percaya bahwa untuk dapat terpilih kembali, maka politisi akan melakukan kebijakan-kebijakan ekonomi yang menstimulasi perekonomian. Akan tetapi, dampak dari

¹⁸Sejak tahun 2004, petani mulai bergairah kembali menanam jeruk setelah sekian lama mengalami trauma.

¹⁹Usaha sentralisasi atau monopolisasi penjualan cengkeh dalam negeri yang dikemas dalam bentuk tata niaga cengkeh yang dilakukan oleh BPPC di kurun waktu yang sama.

kebijakan-kebijakan tersebut sering kali tidak dapat bertahan lama (*unsustainable*) karena tidak didukung oleh faktor-faktor fundamental perekonomian sehingga kinerja perekonomian akan memburuk setelah *incumbent* terpilih (Nordhaus, 1975; Linbeck, 1976). Hal ini akan terjadi berulang-ulang setiap kali pemilihan umum akan diadakan. Dengan demikian, perekonomian akan mengalami siklus bisnis naik-turun sesuai dengan waktu dari pemilihan.

Mengapa dampak dari kebijakan-kebijakan stimulus tersebut tidak dapat bertahan lama? Hipotesis ekspektasi rasional dengan konsep reputasi dan kredibilitasnya membatasi kemampuan pengambil kebijakan untuk merencanakan kebijakan yang memengaruhi perekonomian secara permanen (Rogoff, 1990; Persson dan Tabellini, 1990). Dengan ekspektasi rasional pada kurva Philips, tanpa adanya perubahan nyata di sisi penawaran, maka kenaikan harga akibat ekspektasi akan menghilangkan efek stimulus.

Jika masyarakat mempunyai kekuatan untuk mengubah pemerintahan melalui suatu pemilihan umum, maka keadaannya akan semakin kompleks. Masyarakat diasumsikan menyukai pertumbuhan ekonomi, tetapi tidak menyukai inflasi. Masyarakat juga tidak dapat memperoleh informasi mengenai kompetensi masing-masing kandidat secara sempurna, yang dapat diamati adalah kinerja perekonomian – pertumbuhan dan inflasi. Masyarakat dapat menghukum politisi *incumbent* yang tidak dapat menjaga keseimbangan antara pertumbuhan dan inflasi dengan tidak memilihnya kembali. Jika rekam jejak masing-masing kandidat terlihat jelas, maka keseimbangan perekonomian akan bersifat *separating equilibrium*, dengan demikian masyarakat akan memilih politisi yang dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi dengan biaya inflasi serendah mungkin. Siklus ekonomi hanya terjadi pada saat sebelum pemilu ketika *incumbent* yang kompeten menstimulasi perekonomian untuk menunjukkan kompetensinya relatif terhadap kandidat lainnya.

JEPI Vol. 19 No. 2 Juli 2019, hlm. 263–277

Sebaliknya, jika informasinya hanya superfisial – di permukaan – maka keseimbangan akan bersifat *pooling equilibrium*, sukar untuk membedakan antara yang kompeten dan tidak. Probabilitas kandidat yang tidak kompeten dan miskin reputasi untuk memenangkan pemilihan akan sama besarnya dengan yang kompeten. Model ini menyatakan begitu kandidat ini berkuasa, maka problem reputasi dan kredibilitas akan muncul sehingga perencanaan kebijakan sampai implementasinya akan menjumpai banyak masalah, baik yang merupakan tantangan dari lawan-lawan politiknya maupun penerimaan dan kepatuhan dari masyarakat yang akan terkena kebijakan.

Walaupun dalam pemilihan umum berikutnya masyarakat dapat menghukumnya dengan tidak memilihnya lagi, akan tetapi *pooling equilibrium* tidak akan menghilangkan masalah terpilihnya kandidat yang tidak kompeten. Sebagai akibatnya akan terjadi siklus naik-turun dari kinerja perekonomian yang lebih kompleks; *Pertama*, karena kompetensi yang berbeda-beda dari kepala pemerintahan terpilih; *Kedua*, karena stimulus ekonomi yang dilakukan oleh *incumbent* setiap kali menghadapi pemilu. Ada argumen yang mengatakan bahwa media dapat digunakan untuk mengubah *pooling equilibrium* menjadi *separating equilibrium*, akan tetapi karena media juga dapat digunakan untuk menyebarkan disinformasi, masalah ini tetap akan ada.

Bagi seorang politisi terpilih, langkah selanjutnya adalah memilih orang-orang untuk menjalankan pemerintahannya. Hal ini termasuk dalam *principal agent problem* karena kepala pemerintahan mendelegasikan kekuasaannya kepada orang lain. Rogoff (1985) memprediksi dengan model teoretisnya bahwa untuk menunjukkan reputasi dan kredibilitasnya, seorang kepala pemerintahan akan memilih orang yang lebih konservatif darinya dalam hal inflasi untuk duduk sebagai pemimpin bank sentral. Hasil ini diperoleh karena politisi ingin menunjukkan reputasinya bahwa politisi tersebut kompeten

dan kredibel dalam hal mengawal perekonomian nasional. Oleh karena parameter pendelegasian wewenang di atas lebih merupakan rentangan (*range*) dibandingkan dengan suatu nilai tertentu, maka dimungkinkan kepala-kepala pemerintahan dengan 'ideologi' atau preferensi sosial yang berbeda untuk mengangkat orang yang sama, seperti halnya Alan Greenspan yang menjadi *Chairman* Bank Sentral Amerika Serikat, *Federal Reserve* dalam dua masa administrasi yang ideologinya dalam pengelolaan perekonomian berbeda, yaitu Partai Republik dan Partai Demokrat.²⁰

Jika para politisi mempunyai sifat oportunistis murni, tanpa adanya umpan balik – fungsi reaksi dari masyarakat – berupa hak pilih dan fungsi preferensi yang jelas seperti *trade-off* antara pertumbuhan ekonomi dan inflasi – perekonomian akan statis, dan boleh jadi tetap akan terperangkap pada keseimbangan bawah (*low level equilibrium*). Hal ini akan terjadi jika masyarakatnya hanya menyukai hal-hal yang superfisial, masyarakat tidak dapat memilih langsung kepala pemerintah (*principal-agent problem*), dan ketiadaan rekam jejak yang jelas (*pooling equilibrium*).

Oleh karena lemahnya mekanisme *punishment*, maka berbagai kemungkinan dapat terjadi, di antaranya kepala pemerintahan akan melingkari dirinya dengan orang-orang yang lebih tidak kompeten untuk menimbulkan kesan bahwa dirinya sendirilah yang paling kompeten. Fenomena munculnya artis, penyanyi, dan selebritas lain sebagai mitra tanding (*running mate*) dalam pemilihan gubernur, bupati, dan walikota menunjukkan bahwa para politisi masih menduga bahwa masyarakat mempunyai fungsi preferensi sosial yang hanya tertarik dengan hal-hal yang superfisial. Dalam hal ini, para politisi dalam melakukan *signaling* dapat mencapai dua

hal sekaligus, meminjam ketenaran orang lain dan untuk menunjukkan bahwa dibandingkan dengan mitranya, politisi tersebut yang lebih kompeten.²¹

Reputasi, Siklus Politik, dan Korupsi

Model reputasi dan siklus politik di atas mengilhami penulis untuk meneliti hubungan antara siklus politik dan korupsi (Henderson dan Kuncoro, 2006,2010). Dengan menggunakan data lintas daerah (kabupaten) yang digabungkan dengan survei NBER-LPEM tahun 2001 dan 2004, ada indikasi bahwa masyarakat Indonesia masih menganggap *outsider* atau partai yang berada di luar pemerintahan lebih bebas dari korupsi sehingga platform anti-korupsi menjadi alat kampanye yang efektif. Sebagai akibatnya, partai yang dianggap sebagai penantang pada siklus pemilihan di tahun 1999 (PDIP) dan 2004 (beberapa partai Islam) memperoleh tambahan kursi di DPRD di berbagai kabupaten di Jawa dan di sejumlah kabupaten, bahkan menjadi partai-partai yang dominan. Partai-partai dominan ini ternyata kemudian dianggap tidak dapat mempertahankan kinerja tata kelolanya (*governance*), baik dalam hal korupsi maupun penyediaan barang-barang publik, seperti infrastruktur kabupaten, karena cakrawalanya masih terbatas pada memenangkan pemilu. Hal ini terlihat dengan menurunnya dukungan politik masyarakat dalam siklus pemilihan berikutnya di tahun 2009 yang mana partai-partai ini di sejumlah kabupaten di Jawa mengalami penurunan persentase yang cukup berarti dalam jumlah suara untuk kursi DPRD.

²⁰Secara umum, Partai Republik Amerika Serikat lebih konservatif dalam arti lebih mementingkan penekanan inflasi dengan risiko pertumbuhan yang lebih rendah, sementara Partai Demokrat Amerika Serikat lebih berani dalam mendorong pertumbuhan ekonomi dengan konsekuensi inflasi yang lebih tinggi (Alesina et al.,1997).

²¹Fenomena terpilihnya Presiden Reagan dari Amerika Serikat dan Presiden Estrada dari Filipina lebih menunjukkan masalah *pooling equilibrium* dibandingkan dengan keinginan untuk menonjolkan kompetensi. Untuk kasus Indonesia, ada beberapa orang yang menjadi menteri pada masa pemerintahan Presiden Megawati dan Presiden SBY termin 1. Akan tetapi untuk menunjukkan apakah prediksi model di atas berlaku untuk kasus ini harus dibuktikan dulu apakah preferensi sosial dari keduanya memang berbeda.

Ada beberapa penjelasan untuk pengamatan di atas. *Pertama*, pencitraan sebagai orang luar yang bersih atau anti-korupsi baru merupakan platform untuk menarik pemilih dan belum menjadi bagian dari preferensi sosial dari partai-partai tersebut. *Kedua*, seandainya *good governance* telah menjadi bagian dari preferensi sosial partai-partai, terdapat kesulitan untuk menjalankannya karena masalah *time inconsistency*. Dengan regulasi yang menyangkut pembiayaan aktivitas politik partai, hampir tidak mungkin bagi suatu partai untuk memenangkan pemilihan dengan bertindak bersih. Jumlah kandidat dan partai yang terlalu banyak akan memperparah gejala *pooling equilibrium*. Probabilitas untuk memenangkan pemilihan yang semakin kecil membuat proses demokrasi menjadi tidak efisien, karena diperlukan biaya yang semakin tinggi untuk menangkannya. Tingginya tingkat persaingan untuk memperoleh kursi merupakan ladang subur bagi kegiatan sumbangan kampanye atau lobi (Austen-Smith, 1987; Baron, 1989). Pada akhirnya, karena transaksi-transaksinya tidak dapat dilakukan sebagai kontrak yang transparan, kegiatan lobi ini akan penuh dengan praktik korupsi dan kolusi (Kroszner dan Stratmann, 1998).

Kegiatan menjalankan pemerintahan juga membutuhkan biaya politik yang tinggi. Kombinasi antara fragmentasi elit politik dan adanya *winner* dan *loser* dalam setiap implementasi kebijakan menyebabkan biaya kompensasi politik menjadi tinggi (Fidrmuc dan Noury, 2003). Dalam perancangan setiap kebijakan, fragmentasi elit politik yang berlebihan ditambah dengan kurangnya reputasi dan kredibilitas dari pembuat kebijakan menyebabkan konsensus sulit tercapai. Tingkat efisiensi pemerintahan akan menurun karena diperlukan banyak *lobbying* yang akan meningkatkan biaya transaksi politik (North, 1990). Kembali ke penelitian penulis di atas, partai-partai pemenang pemilu di tingkat kabupaten tampaknya harus merekayasa regulasi lokal untuk dapat mencari rente dari dunia usaha

dan masyarakat demi membiayai kegiatan politik dengan risiko menurunnya reputasi dan kredibilitas dalam pemilu berikutnya.²²

Penutup

Bagian ini akan menerjemahkan reputasi dan kredibilitas untuk memperbaiki masalah koordinasi dan efektivitas pengambilan keputusan. Argumentasi sentral yang dibangun sebagai rekomendasi buku ini adalah jangkang dari akselerasi pertumbuhan ekonomi yang inklusif dalam jangka menengah dan panjang adalah peningkatan produktivitas yang berlaku umum. Keputusan melepaskan kepada mekanisme pasar dengan program deregulasi bukanlah solusi yang jitu. Diperlukan dukungan kelembagaan yang efektif untuk mengorkestrasikan proses peningkatan produktivitas ini.

Kunci jawaban tersebut terletak pada kepemimpinan yang tepat. Kepemimpinan yang tepat sangat penting untuk mencegah Indonesia terjebak dalam perangkap negara ekonomi menengah dan dapat memanfaatkan secara tepat peluang dividen demografi yang hanya akan dinikmati dalam 5–10 tahun mendatang. Dengan kata lain, negara Indonesia harus menjadi lebih tangguh sebelum struktur penduduk Indonesia menjadi tua (*aging population*).

Dimensi kepemimpinan ini terletak pada dua hal. *Pertama*, pucuk pimpinannya harus amanah (*trusted*) dan kredibel (dipercaya rakyat). Untuk yang pertama, diperlukan pemimpin yang telah mampu mengimplementasikannya dengan baik dan pemimpin yang tidak membawa beban masa lalu. Tanpa kredibilitas, reformasi, atau revolusi mental yang mengubah masyarakat tidak akan berjalan karena setiap perubahan walaupun memberikan manfaat yang besar dalam jangka panjang pasti akan menimbulkan biaya dalam jangka pendek. Masya-

²²Kesimpulan penelitian ini tampaknya dapat digeneralisasi untuk tingkat nasional.

rakat tidak akan bersedia berkorban jika pemimpin mereka tidak amanah.

Dimensi kedua terletak pada kemampuan mobilisasi pelaksana yang kompeten, kredibel, dan bebas dari kelompok kepentingan. Pelaksana yang kompeten ini dibutuhkan karena proses pengambil kebijakan publik dalam era Reformasi ini akan sarat dengan “*trade-off*” yang mana setiap pilihan kebijakan selalu sarat dengan pro- dan kontra-nya.²³ Berbeda di masa lalu ketika proses pengambilan keputusan yang relatif kohesif, era Reformasi diwarnai dengan fragmentasi pengambilan kebijakan, baik yang disebabkan oleh belum matangnya proses demokrasi dan desentralisasi. Akibatnya, kebutuhan kepemimpinan yang cakap dan amanah makin menguat.

Pertanyaannya bagaimana mengoperasionalisasinya? Tulisan ini berpendapat bahwa kepemimpinan yang kredibel dan amanah hanya mungkin dibangun jika *pertama*, program yang disampaikan harus kredibel dan menjanjikan suatu perubahan yang dapat diimplementasikan.

Kedua, program yang kredibel sangat tergantung pada implementor yang kredibel pula. Ibaratnya, lagu yang sarat pesan dan indah didengar akan kehilangan maknanya jika dinyanyikan oleh penyanyi yang sumbang. Tentu dengan banyak dan kompleksnya permasalahan yang dihadapi, daftar program yang harus dilakukan sangat banyak. Perlu dilakukan *screening* – karena tidak semua program sejalan. *Trade-off* muncul di mana-mana. Oleh karenanya, perlu prioritas yang didasarkan pada analisis biaya dan manfaat serta kemampuan implementasinya. *Sequencing* kebijakan juga perlu karena keberhasilan implementasi suatu program

²³*Growth Commission* yang berisi *xx prominent leaders* [yang pernah menjadi presiden, perdana menteri, menteri keuangan, atau Gubernur Bank Sentral], sejumlah ekonom tenar termasuk beberapa pemenang Nobel Ekonomi di bawah kepemimpinan Prof. Mike Spence dari *Stanford University* menyimpulkan bahwa faktor *leadership* mempunyai peran sangat penting dalam menjelaskan 13–15 negara yang mampu mempertahankan pertumbuhan ekonomi 6+ persen dalam rentang waktu 30 tahun.

pada tahapan awal akan memengaruhi probabilitas kesuksesan implementasi pada tahapan berikutnya. Tidak semua implementasi program akan berjalan tanpa efek samping. Untuk meningkatkan tingkat keberhasilan program, maka dua hal yang perlu dilakukan, yaitu pertama, ketersediaan program kompensasi sehingga memberikan sinyal kepada pihak yang terkalahkan berupa jalan keluar dan harapan bagi mereka sehingga mereka tidak menyotop kebijakan tersebut dan pada akhirnya kita semua tidak terjebak dalam *low-trap equilibrium*.²⁴

Kedua, komunikasi dengan para pelaku ekonomi. Proses reformasi ekonomi, khususnya pada tahapan generasi kedua dan ketiga, lebih kompleks dibandingkan reformasi gelombang pertama. Untuk itu diperlukan komunikasi yang intensif dengan para pelaku. Model blusukan yang dikembangkan oleh Presiden Joko Widodo hanya satu contoh modalitas komunikasi tetapi belum cukup karena tidak semua elemen masyarakat akan tersentuh.²⁵ Pembentukan *complaint center* yang efektif merupakan suatu keniscayaan.²⁶

²⁴Sebagai contoh, kebutuhan program kompensasi adalah upaya untuk menanggapi reformasi supermarket dan pasar modern. Politisi umumnya memainkan kartu politiknya dengan menolak eksistensi pasar modern. Kenyataannya adalah munculnya pasar modern tidak lepas dari permintaan masyarakat yang juga merupakan *voters* [dan umumnya adalah *silent voters*]. Program kompensasi yang perlu disiapkan adalah bagaimana menyiapkan insentif yang memadai bagi pedagang pasar tradisional untuk melakukan modernisasi unit usahanya.

²⁵Dalam TV yang ditayangkan dengan saluran berbayar *News Asia* ditunjukkan bagaimana Perdana Menteri Singapura dan anggota kabinetnya yang relevan mengembangkan program rutin, seperti *townhouse meeting* membahas isu tertentu dengan warga negara yang dipilih sebelumnya. Program ini disiarkan ke seluruh Singapura untuk mendapatkan audiensi yang lebih luas. Dalam suatu konferensi ekonomi, penulis ingat Pedro Pablo Kuczynski yang pernah menjadi Perdana Menteri dan Menteri Keuangan dan Ekonomi Peru menggunakan radio setiap pagi untuk berkomunikasi dengan masyarakat Peru untuk menjelaskan program Reformasinya.

²⁶Yang dimaksudkan efektif adalah keluhan yang disampaikan masyarakat mendapatkan respons yang memadai dari pengambil keputusan. *Program Laporan* yang dikembangkan oleh UKP4 merupakan salah satu program yang efektif dan telah digunakan sebagai input untuk mengecek sejauh mana program pemerintah berjalan. Perbaikan dalam penyampaian kurikulum 2013 merupakan salah satu contoh ketika input dari Program Laporan digunakan oleh Wakil Presiden untuk memperbaiki pelaksanaan kurikulum 2013.

Pilar koordinasi lain adalah menyangkut koordinasi dengan pemerintah daerah. Tidak mudah melakukannya karena perbedaan partai pada tingkatan pemerintahan.²⁷ Koordinasi tidak hanya diperlukan untuk memastikan program pemerintah pusat berjalan secara efektif, tetapi juga untuk mengoptimalkan keuntungan komplementaritas antarprogram.²⁸

Ketiga, efektivitas implementasi program tergantung pada kemampuan “koki dan dapur” atau “*back-door office*” dalam mengoordinasikan pembuatan dan implementasi kebijakan. Struktur kelembagaan kementerian merupakan salah satu permasalahan. Akan tetapi, penulis berpendapat struktur yang ada bukanlah yang esensial, memilih orang yang tepat lebih esensial.

Terakhir, langkah yang tidak kalah penting adalah masalah eksekusi di lapangan. Ada dua pendekatan yang dapat digunakan, yaitu pertama, pendekatan kontemporer melalui kementerian dan lembaga. Pendekatan ini membutuhkan dua elemen penting, yaitu (i) lembaga yang berfungsi mengawasi pelaksanaan seperti UKP4;²⁹ (ii) kebutuhan adanya “*champion*” pada tingkat K/L sendiri yang bertugas mengawasi proses pelaksanaan dan memfasilitasi penyelesaian masalah jika ada persoalan teknis yang timbul dalam pelaksanaan.³⁰

Pola kedua dengan menggunakan BUMN se-

²⁷Beberapa kepala daerah – mengikuti garis partainya pernah menolak implementasi program LPG-nisasi atau – menunjukkan keengganan untuk melaksanakan program BLT walaupun dalam pelaksanaannya berjalan baik.

²⁸Modalitas untuk sinkronisasi ini dapat dilakukan melalui Musrenbangnas. Masalahnya bagaimana mengembangkan sistem insentif yang efektif untuk mendorong kesediaan semua elemen dalam Pemerintah Pusat (K/L) dan Pemerintah Provinsi, Kabupaten, dan Kota untuk konsisten mengikuti garis-garis yang telah disepakati dalam Musrenbangnas. Penggunaan instrumen anggaran sebetulnya cukup menjanjikan mengingat tingginya ketergantungan pemerintah daerah terhadap Dana Alokasi Umum.

²⁹UKP4 tidak berjalan efektif karena hasil penilaian terhadap kinerja K/L tidak berjalan seperti halnya rapor dalam penentuan naik kelas di sekolah. Menteri yang tidak berkinerja tetap dipertahankan di Kabinet dan proses *reshuffle* kabinet tidak seluruhnya mempunyai korelasi dengan hasil penilaian UKP4.

³⁰Pengalaman dalam membangun jalur *double track* sepanjang Pantai Utara Jawa bisa berjalan sukses karena eksistensi *champion*,

bagai “*champion*”. Sebagai contoh, pembangunan Kalibaru dilakukan dengan melakukan terobosan setelah pola tender melalui Kementerian Perhubungan gagal untuk dilakukan. Terobosan dengan menerbitkan Keppres penugasan kepada Pelindo 2 untuk melakukan pelaksanaan termasuk pembiayaan non-APBN dalam pembangunan ini.³¹ Di samping, kebutuhan akan “*champion* – yang kredibel”, akses kepada penentuan kebijakan merupakan faktor yang menentukan untuk memuluskan proses pelaksanaan pembangunan program atau proyek tertentu.

Daftar Pustaka

- [1] ADB & Bappenas. (2019). *Policies to support the development of Indonesia's manufacturing sector during 2020–2024: A joint ADB–BAPPENAS report*. Manila: ADB. <https://www.adb.org/publications/policies-manufacturing-sector-indonesia-2020-2024>.
- [2] Alesina, A., Roubini, N., & Cohen, G. D. (1997). *Political cycles and the macroeconomy*. MIT press.
- [3] Austen-Smith, D. (1987). Interest groups, campaign contributions, and probabilistic voting. *Public Choice*, 54(2), 123-139. doi: <https://doi.org/10.1007/BF00123002>.
- [4] Baron, D. P. (1989). Service-induced campaign contributions and the electoral equilibrium. *The Quarterly Journal of Economics*, 104(1), 45-72. doi: <https://doi.org/10.2307/2937834>.

yaitu Wamenhub yang memiliki akses langsung kepada Wakil Presiden. Berbagai persoalan teknis dapat diselesaikan yang kadangkala dibantu oleh Kantor Wakil Presiden. Metode ala Blusukan kerap dilakukan dan dirasakan lebih efektif dibanding metode konvensional, yaitu rapat di kantor. Pola koordinasi ala Jalur Ganda Kereta Api Pantai Utara Jawa dicoba untuk di “*copy*” dalam kasus lain, seperti koordinasi percepatan pembangunan PLTA yang melibatkan beberapa Wamen dan pembangunan kilang minyak baru. Langkah awal dari inisiatif ini berjalan cukup efektif, tetapi karena dilakukan pada beberapa bulan sebelum KIB II berakhir mengakibatkan belum ada realisasi konkret yang dapat diselesaikan, namun semuanya berjalan dengan status *working on progress*.

³¹Tidak selamanya proses pembangunan ini berjalan mulus. Misalnya, proses penerbitan izin dari Kemenhub membutuhkan proses yang cukup alot karena terobosan ini dianggap barang baru bagi aparat birokrasi dan perlu disinkronisasikan dengan program Kemenhub eksisting, yaitu pembangunan *waterbreak* dalam lingkungan pelabuhan Tanjung Priok dan Kalibaru. Hambatan terakhir berkaitan dengan gagalnya manajemen Pelindo 2 untuk memperoleh persetujuan RUPS – Menteri BUMN untuk mengubah dan memperpanjang kontrak pengelolaan JI-CT dengan Hutchison sebelum masa berakhir sebagai sumber pembiayaan pembangunan pelabuhan Kalibaru.

- [5] Chuaire, M. F., & Scartascini, C. (2014), The politics of policies: Revisiting the quality of public policies and government capabilities in Latin America and the Caribbean. *Policy Brief, IDB-PB-220*. Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/publication/12095/politics-policies-revisiting-quality-public-policies-and-government-capabilities>.
- [6] Chuaire, M. F., Scartascini, C. G., & Tommasi, C. (2014). State capacity and the quality of policies: Revisiting the relationship between openness and the size of government. *IDB Working Paper Series, IDB-WP-532*. Department of Research and Chief Economist, Inter-American Development Bank. <https://publications.iadb.org/en/publication/12116/state-capacity-and-quality-policies-revisiting-relationship-between-openness-and>.
- [7] Fidrmuc, J., & Noury, A. G. (2003). Interest groups, stakeholders, and the distribution of benefits and costs of reform. *Prepared for the GDN Global Research Project: Understanding Reform*. <http://www.fidrmuc.net/research/intgroups.pdf>.
- [8] Henderson, J. V., & Kuncoro, A. (2004). Corruption in Indonesia. *NBER Working Paper, w10674*. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w10674>.
- [9] Henderson, J. V., & Kuncoro, A. (2006). Sick of Local Government Corruption? Vote Islamic. *NBER Working Paper, w12110*. National Bureau of Economic Research. <https://www.nber.org/papers/w12110>.
- [10] Henderson, J. V., & Kuncoro, A. (2011). Corruption and local democratization in Indonesia: The role of Islamic parties. *Journal of Development Economics, 94*(2), 164-180. doi: <https://doi.org/10.1016/j.jdeveco.2010.01.007>.
- [11] Kroszner, R. S., & Stratmann, T. (1998). Interest-group competition and the organization of congress: theory and evidence from financial services' political action committees. *American Economic Review, 88*(5), 1163-1187.
- [12] Kuncoro, A. (2006). Corruption and business uncertainty in Indonesia. *ASEAN Economic Bulletin, 23*(1), 11-30.
- [13] Kuncoro, A. (2008). A simple theoretical model of bribe uncertainty. *Economics and Finance in Indonesia, 56*(3), 275-296.
- [14] Kydland, F. E., & Prescott, E. C. (1977). Rules rather than discretion: The inconsistency of optimal plans. *Journal of Political Economy, 85*(3), 473-491.
- [15] Laban, R., & Sturzenegger, F. (1994). Distributional conflict, financial adaptation and delayed stabilizations. *Economics & Politics, 6*(3), 257-276. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-0343.1994.tb00100.x>.
- [16] Lucas Jr, R. E. (1972). Expectations and the neutrality of money. *Journal of Economic Theory, 4*(2), 103-124.
- [17] North, D. (1990). A transaction cost theory of politics. *Journal of Theoretical Politics, 2*(4), 355-367.
- [18] OECD. (2018). *OECD Economic Survey: Indonesia*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development. <http://www.oecd.org/economy/indonesia-economic-snapshot/>.
- [19] Persson, T., & G. Tabellini. (1990). *Macroeconomic policy, credibility and politics*. Chur, Switzerland: Harwood Academic Publisher.
- [20] Rogoff, K. (1985). The optimal degree of commitment to an intermediate monetary target. *The Quarterly Journal of Economics, 100*(4), 1169-1189. doi: <https://doi.org/10.2307/1885679>.
- [21] Rogoff, K. (1990). Equilibrium political budget cycles. *The American Economic Review, 80*(1), 21-36.
- [22] Salisbury, H.E. (1993). *The new emperors: China in the era of Mao and Deng*. New York: Avon Book.
- [23] Sargent, T. J., & Wallace, N. (1975). "Rational" expectations, the optimal monetary instrument, and the optimal money supply rule. *Journal of Political Economy, 83*(2), 241-254. doi: <https://doi.org/10.1086/260321>.
- [24] Sargent, T. J., & Wallace, N. (1976). Rational expectations and the theory of economic policy. *Journal of Monetary Economics, 2*(2), 169-183. doi: [https://doi.org/10.1016/0304-3932\(76\)90032-5](https://doi.org/10.1016/0304-3932(76)90032-5).