

Reputasi, Kredibilitas dan Relevansinya dalam Pengambilan Kebijakan[◇]

Reputation, Credibility and the Relevancies in Decision Making Policy

Ari Kuncoro[♣]

Departemen Ilmu Ekonomi
Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia

Bermula dari penerbitan karya Keynes dalam suasana Depresi Besar tahun 1930-an, "The General Theory of Employment, Interest and Money, ilmu ekonomi berangsur secara formal terbagi menjadi dua, Mikroekonomi dan Makroekonomi. Mikroekonomi mempelajari tingkah laku ekonomi manusia secara perorangan, sementara cabang Makroekonomi mempelajari besaran-besaran ekonomi agregat yang berkaitan dengan perekonomian nasional sebagai satu unit analisa tersendiri, seperti pendapatan nasional, konsumsi masyarakat, investasi, jumlah uang beredar dan lain-lain. Ilmu Makroekonomi diperlukan karena tampaknya ilmu ekonomi yang sudah ada pada waktu itu, yang notabene merupakan Ilmu Mikroekonomi tidak dapat memberikan petunjuk ke arah pemulihan ekonomi. Ilmu Ekonomi pada waktu itu meramalkan bahwa perekonomian akan menyembuhkan dirinya sendiri melalui mekanisme pasar (*invisible hand*) karena kepentingan-kepentingan pribadi pelaku-pelaku ekonomi melalui naluri maksimisasi kepuasan dan keuntungan akan menggerakkan perekonomian ke kondisi keseimbangan semula.

Hal itu kemudian ternyata tidak terjadi, perekonomian tetap terbenam dalam depresi. Keynes melalui pemikirannya tersebut menawarkan terobosan baru. Ia beragumen bahwa dalam situasi tertentu mekanisme *invisible hand* dapat saja tidak bekerja sehingga diperlukan suatu intervensi untuk memulihkan perekonomian. Pertanyaan berikutnya siapa yang dapat melakukannya, syaratnya secara ukuran cukup besar untuk mempengaruhi perekonomian, mempunyai kewenangan dan kredibilitas. Jawabannya sederhana, hanya pemerintahlah yang dapat melakukannya. Hal ini menjadi dasar pentingnya peranan pemerintah dalam kebijakan ekonomi baik melalui anggaran maupun melalui regulasi. Sejak itu mulai timbul kebutuhan untuk menganalisis perekonomian secara agregat. Ide Keynes kemudian dikembangkan oleh aliran Keynesian termasuk mengembangkan persamaan fundamental $Y = C + I + G + X - M$ menjadi kurva IS yang dilengkapi dengan pasar uang (kurva LM). Model IS-LM ini menjadi sangat populer sampai sekarang bahkan di tahun 50-an di negara-negara maju para ekonom selalu membicarakan perekonomian dalam kerangka IS-LM. Model IS-LM kemudian dikembangkan menjadi model struktural ekonometrika yang jumlah persamaannya dapat mencapai ratusan atau bahkan ribuan.

Publik sebagai Pelaku Aktif. Kebijakan-kebijakan ekonomi yang diambil berdasarkan model-model ekonomi di atas mengasumsikan publik sebagai pelaku ekonomi yang terkena kebijakan, berlaku pasif. Praktek seperti ini menjadi kebiasaan yang diterima umum ber-

[◇]Disampaikan pada Pidato Pengukuhan Guru Besar Prof. Ari Kuncoro, PhD, 10 Maret 2010

[♣]Alamat korespondensi: Gedung Departemen Ilmu Ekonomi Lantai 1, Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Kampus Baru UI, Depok, Indonesia, 16424. Email: arik@cbn.net.id.

jalan sampai tahun pertengahan tahun 1976 ketika Robert Lucas seorang ekonom dari Universitas Chicago melancarkan kritik terhadap penggunaan model ekonometrika untuk menganalisa dampak berbagai kebijakan pemerintah terutama yang berkaitan dengan stabilisasi ekonomi. Ia berargumen bahwa teknik simulasi ini benar jika tingkah laku dari pihak yang terkena dampak kebijakan tidak berubah (*policy invariant*).

Sebagai ilustrasi, suatu kebijakan pemotongan pajak akan memberikan stimulus perekonomian seperti prediksi semula jika besaran kecenderungan mengkonsumsi marginal (*marginal propensity to consume* atau *MPC*) tidak berubah. Dengan kata lain kita mengasumsikan 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, yang menjadi permasalahan kemudian adalah perlunya mengetahui fungsi reaksi dari pihak-pihak yang terkena kebijakan tersebut untuk dapat mempelajari tingkah laku mereka. 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. 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*).

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 dan 1976). Mereka menggunakan ide ini untuk mencari kebijakan moneter yang optimal. Kesimpulan yang mengejutkan dari model teoritis Sargent dan Wallace adalah kebijakan stabilisasi perekonomian menjadi tidak relevan jika masyarakat mempunyai ekspektasi rasional. Sayangnya model purwarupa (*prototype*) ekspektasi rasional ini mempunyai kesimpulan yang 'negatif' dalam arti mengecilkan peran pemerintah. Kesimpulan ini sering disalahtafsirkan sebagai kesimpulan utama dari hipotesa 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 dirubah. 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 mempengaruhi keefektifan kebijakan ekonomi. Asumsi ekspektasi rasional memaksa para ekonom untuk meninjau kembali praktek-praktek ini karena para pelaku ekonomi yang terkena kebijakan sekarang mempunyai fungsi reaksi yang membuat mereka tidak pasif menunggu terkena dampaknya. Kebijakan dapat dibagi menjadi yang tidak dapat diantisipasi versus yang dapat diantisipasi. Mereka dapat bereaksi sedemikian rupa sehingga menyebabkan suatu kebijakan tidak efektif atau terlambat dalam mencapai hasil yang diinginkan.

Fungsi Reaksi Publik. Telah disinggung di atas, hipotesa ekspektasi rasional membuat publik tidak lagi pasif dalam bereaksi terhadap kebijakan. Walaupun demikian dalam model-model konseptual awal, bagaimana mereka 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 obyektifnya 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 non-kooperatif, di mana 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 kerjasama (*cooperative equilibrium*).

Solusi ini membutuhkan kedua belah pihak untuk saling percaya bahwa yang lain tidak akan melakukan kecurangan. Sayangnya godaan (*temptation*) untuk bermain curang sangat besar karena imbalannya (*payoff*) lebih besar jika yang lain bermain jujur, sementara pihak pertama ingkar janji, sehingga jujur bukan merupakan strategi dominan. Pihak yang 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 merupakan bentuk hukuman (*punishment*), jika sekali saja ada pihak yang curang maka keseimbangan akan kembali nilai sub-optimal di mana 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 lancung keujian seumur hidup orang tak percaya ini menjadi dasar pengembangan model teoritis reputasi dan kredibilitas.

Konsep reputasi dan kredibilitas inilah yang mengilhami kami 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. 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, pemerintah daerah yang mempunyai penerimaan dana alokasi umum (DAU) yang cukup justru cenderung memiliki iklim usaha yang lebih kondusif. Hasil ini dapat dijadikan dasar bagi pemerintah daerah untuk memelihara iklim usaha yang baik, jika saja mereka mempunyai cakrawala pandang yang jauh ke depan.

Perkembangan lebih lanjut dari model ini adalah dengan memasukkan unsur ketidakpastian (Kuncoro, 2006 dan 2008). Prediksi teoritis dari model ini menunjukkan, jika untuk menarik rente suatu pemerintah daerah sengaja menciptakan ketidakpastian usaha dengan memperlambat pelayanan perijinan, maka suatu saat perusahaan-perusahaan tersebut suatu saat 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 teoritis ini dapat dijadikan kendala rasionalitas bagi pemerintah daerah untuk memperbaiki iklim usahanya.

Ketidakkonsistenan Waktu. Satu konsep penting dalam masalah reputasi ini adalah ketidakkonsistenan waktu (*time inconsistency*) yang ide awalnya dipelopori oleh Kydland dan Prescott (1977). 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 dan kemudian belajar keras, maka secara sosial adalah optimal bagi dosen untuk bertingkah laku tidak konsisten, yaitu membatalkannya pada pagi hari di mana seharusnya berlangsung.

Reputasi dan Kredibilitas. Tema sentral dari masalah ketidakkonsistenan waktu di atas adalah perbedaan kepentingan. Hal ini terkait erat dengan usaha menjaga reputasi dan kredibilitas. Dari 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 adalah tidak kredibel. Dengan kata lain untuk tetap mendorong mahasiswanya belajar, sang dosen akan menjaga reputasi dan kredibilitasnya dengan selalu mengadakan ujian akhir.

Tidak cukup¹ sampai disini, komposisi soal antara yang mudah, menengah dan sukar harus berimbang. 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 mempengaruhi 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 memasukannya dalam perhitungan biaya produksi, margin penjualan dan sebagainya. 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, seringkali masyarakat, khususnya dunia usaha dibingungkan dengan dua angka proyeksi inflasi, yang satu berasal dari Bank Indonesia, yang lain dikeluarkan oleh pemerintah melalui RAPBN-nya.

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 Philip. Dalam kerangka analisis ini, pertumbuhan ekonomi dapat ditingkatkan dengan peningkatan inflasi sebagai biayanya. Fungsi utiliti sosial akan memperhitungkan tukaran 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*).

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. Jika target inflasi ditetapkan terlalu rendah maka kredibilitasnya akan kecil karena masyarakat tahu bahwa bank sentral juga berkepentingan dengan pertumbuhan ekonomi yang selalu beresiko meningkatkan laju inflasi. 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 inflasinya sangat tinggi. Masyarakat yang meragukan kompetensi pemerintah dalam mengendalikan inflasi akan melakukan tindakan-tindakan yang justru akan memperburuk inflasi.

Azas 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 (Sareb, 2009). Jeruk Pontianak saat itu mempunyai sangat terkenal karena rasanya. Petani jeruk di Kalimantan Barat pada masa itu menikmati kemakmuran yang cukup tinggi untuk ukuran pedesaan. 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." 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. Maka puslah riwayat desa Tebas sebagai pusat penanaman jeruk yang makmur. 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.

Kasus lain yang menarik adalah bencana kelaparan yang terjadi di Ukraina pada tahun 1920-an terjadi karena kebijakan kolektivisasi paksa pertanian 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 di jual 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 meminta 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 hipotesa ekspektasi rasional adalah model teoritis yang coba mengaitkan waktu pemilihan umum, ideologi pemerintah dan kompetisi antar partai politik dengan kinerja perekonomian yaitu pertumbuhan ekonomi, pengangguran, inflasi dan berbagai instrumen kebijakan fiskal dan moneter.

Topik bagaimana siklus politik mempengaruhi kinerja perekonomian merupakan salah satu garis depan (*frontier*) dari riset makroekonomi terbaru (Alesina, Roubini dan Cohen, 1997). Banyak orang percaya bahwa politisi untuk dapat terpilih kembali akan melakukan kebijakan-kebijakan ekonomi yang menstimulasi perekonomian. Akan tetapi dampak dari kebijakan-kebijakan tersebut seringkali 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 merekayasa kebijakan yang mempengaruhi perekonomian secara permanen (Rogof (1990); Persson dan Tabellini (1990)). Dengan ekspektasi rasional pada kurva Philips, tanpa adanya perubahan nyata di sisi penawaran, kenaikan harga akibat ekspektasi akan menghilangkan efek stimulus.

Jika masyarakat mempunyai kekuatan untuk merubah 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*, maka masyarakat akan memilih politisi yang dapat menghasilkan pertumbuhan ekonomi dengan biaya inflasi serendah mungkin. Siklus ekonomi hanya terjadi pada saat sebelum pemilu di mana *incumbent* yang kompeten menstimulasi perekonomian untuk menunjukkan kompetensinya relatif terhadap kandidat lainnya.

Sebaliknya, jika informasinya hanya superfisial—di permukaan—maka keseimbangan akan bersifat *pooling equilibrium*, sukar untuk membedakan yang mana yang kompeten atau 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 tentangan 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 media dapat digunakan untuk merubah *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. Rogof (1985) memprediksi dengan model teoritisnya 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 ia kompeten dan kredibel dalam hal mengawal perekonomian nasional. 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 Ketua Bank Sentral AS dalam dua masa administrasi yang ideologinya dalam pengelolaan perekonomian berbeda, Partai Republik dan Partai Demokrat.

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, jika masyarakat tidak dapat memilih langsung kepala pemerintah (*principal-agent problem*), ketiadaan rekam jejak yang jelas (*pooling equilibrium*).

Dengan lemahnya mekanisme *punishment* berbagai kemungkinan dapat terjadi, diantaranya 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 merekalah yang lebih kompeten.

Reputasi, Siklus Politik dan Korupsi. Model reputasi dan siklus politik di atas mengilhami untuk meneliti hubungan antara siklus politik dan korupsi (Henderson dan Kuncoro (2006); Henderson dan Kuncoro (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, partai-partai ini di sejumlah kabupaten di Jawa mengalami penurunan persentase jumlah suara untuk kursi DPRD yang cukup berarti.

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*, dengan probabilitas memenangkan pemilihan yang semakin kecil proses demokrasi menjadi tidak efisien, karena diperlukan biaya yang semakin tinggi untuk memenangkannya. Tingginya tingkat persaingan untuk memperoleh kursi merupakan ladang subur bagi kegiatan sumbangan kampanye atau lobi (Austen-Smith (1987) dan Baron (1989)). Pada akhirnya karena transaksi-transaksinya tidak dapat dilakukan sebagai kontrak yang transparan kegiatan lobi ini akan penuh dengan praktek korupsi dan kolusi (Kroszner dan Stratmann, 1998).

Kegiatan menjalankan pemerintah juga membutuhkan biaya politik yang tinggi. Kombinasi antara fragmentasi elit politik dan adanya *winners* dan *losers* dalam setiap implementasi kebijakan, menyebabkan biaya kompensasi politik menjadi tinggi (Fidrmuc dan Noury, 2002). 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 studi kami 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 resiko menurunnya reputasi dan kredibilitas dalam pemilu berikutnya.

Penutup. Hipotesa ekspektasi rasional menimbulkan kebutuhan untuk menelaah kem-

bali fungsi reaksi dari masyarakat yang terkena kebijakan. Sejak saat itu ilmu ekonomi mengalami perubahan pendekatan dari penelitian makro yang menggunakan model-model matematika agregat ke arah studi motivasi dan insentif di balik tingkah laku ekonomi manusia. Dalam pendekatan baru ini, ilmu ekonomi moderen mencoba memasukan faktor-faktor sosio-ekonomi, politik dan budaya yang sebelumnya banyak diabaikan.

Ide mengenai pentingnya mengetahui fungsi reaksi dari pihak terkait, reputasi dan kredibilitas sebelum suatu kebijakan diberlakukan, sudah diterapkan dalam penelitian bersama antara *NBER (National Buerau of Economic Research)-Brown University* dan *LPEM-FEUI* mengenai perilaku korupsi setelah Undang-Undang Otonomi Daerah diberlakukan. Konsep dasar dari penelitian ini kemudian digunakan sebagai dasar penelitian untuk memonitor iklim usaha di sektor manufaktur di Indonesia (*Monitoring Investment Climate*) sekaligus untuk melihat bagaimana dunia usaha bereaksi terhadap insentif pemerintah.

Setelah terjadinya bencana tsunami di Aceh pada bulan Desember 2004, dunia ilmu pengetahuan internasional sangat tertarik mempelajari bagaimana bantuan bencana alam dialokasikan oleh pemerintah dan lembaga donor ke daerah bencana dan bagaimana masyarakat pesisir khususnya para nelayan memanfaatkannya untuk memulihkan penghidupannya. Tanpa mengetahui fungsi reaksi dari calon penerima bantuan, bantuan dari pemerintah dan lembaga donor akan mempunyai potensi salah sasaran dan/atau menimbulkan ketergantungan jangka panjang.

Pesan dari tinjauan literatur dan studi-studi lapangan di atas, adalah pentingnya mengetahui respons dan motivasi dari pihak yang akan terkena kebijakan dalam perancangan kebijakan. Pihak yang berwenang tidak dapat berharap orang akan melakukan sesuatu sesuai dengan yang diinginkan jika rancangan kebijakan bertentangan dengan rasionalitas dan logika dari pihak yang akan terkena kebijakan. Sosialisasi suatu kebijakan tidak akan banyak berarti (*dead on arrival*) jika dari awal pembuat kebijakan mempunyai reputasi dan kredibilitas yang rendah ditambah dengan rancangan kebijakan yang tidak mempunyai *incentive compatibility*.

DAFTAR PUSTAKA

- Alesina, A., Roubini, N. & Cohen, G. D. (1997). *Political Cycles and the Macroeconomy*. Massachusetts: MIT Press.
- Austen-Smith, D. (1987). Interest Groups, Campaign Contributions and Probabilistic Voting. *Public Choice*, 54.
- Baron, D. (1989). Service Induced Campaign Contribution and the Electoral equilibrium. *Quarterly Journal of Economics*, 104.
- Fidrmuc, J. & Noury, A. G. (2002). Interest Group, Stakeholders and the Distribution of Benefits and Costs of Reform. *Makalah tematik untuk "Global Development Network (GDN) Global Research Project: Understanding Reform"*.
- Kuncoro, A. (2006). Corruption and Business Uncertainty in Indonesia. *ASEAN Bulletin of Economic*, 23(1).
- . (2008). Simple Theoretical Model of Bribe Uncertainty. *Economics and Finance in Indonesia*, 56(3).
- Kydland, F. E. & Prescott, E. C. (1977). Rules Rather than Discretion: the Inconsistency of Optimal Plans. *Journal of Political Economy*, 85, 473-492.

- Lucas, R. E. (1972). Expectations and the Neutrality of Money. *Journal of Economic Theory*, 4, 103-124.
- Sareb, M. (2009). *Jeruk Pontianak itu Ditebas*. Diakses online melalui <http://www.masri-sareb.blogspot.com>.
- Sargent, T. J. & Wallace, N. (1975). Rational Expectations, the Optimal Monetary Instrument and the Optimal Money Supply Rule. *Journal of Political Economy*, 83, 241-255.
- . (1976). Rational Ex[pectations, and the Theory of Economic Policy. *Journal of Monetary Economics*, 2, 169-183.
- Henderson, J. V. & Kuncoro, A. (2004). Corruption in Indonesia. *NBER Working Paper no. w10674, August*.
- Henderson, J. V. & Kuncoro, A. (2006). Sick of Local Government Corruption? Vote Islamic. *NBER Working Paper no. w12110, March*.
- Henderson, J. V. & Kuncoro, A. (2010). Corruption and Local Democratization in Indonesia: The Role of Islamic Parties. *Journal of Development Economics*, forthcoming in 2010.
- Kroszner, R. S. & Stratmann T. (1998). Interest-Group Competition and the Organization of Congress: Theory and Evidence from Financial Services. *American Economic Review*, 88(5). [Linbeck Linbeck, A. (1976). Stabilization Policy in Open Economies with Endogenous Politicians. *American Economic Review (Papers and Proceedings)*, 66.
- Nordhaus, W. D. The Political Business Cycle. *The Review of Economic Studies*, 42(2), 169-190.
- North, D. (1990). A Transaction Cost Theory of Politics. *Journal of Theoretical Politics*, 2, 555-67.
- Persson, T. & Tabellini, G. (1990). *Macroeconomic Policy, Credibility and Politics*. Switzerland: Harwood Academic Publisher.
- Rogoff, K. (1985). The Optimal Degree of Commitment to an Intermediate Monetary Target. *Quarterly Journal of Economics*, 100, 1169-90.
- Rogoff, K. (1990). Equilibrium Political Budget Cycle. *American Economic Review*, 80, 21-36.
- Salisbury, H. E. (1993). *The New Emperors: China in the Era of Mao and Deng*. New York: Avon Book.