

## EKONOMI DAN KEKUATAN POLITIK

Oleh : Priyatno Harsastro

### Abstract :

*Economic growth in the emerging market is often followed by rent-seeking activities and corruption. Rent-seeking practice actually can happen everywhere; in advanced countries as well as in developing ones. However, rent-seeking activities in developing countries can be found in every activities. Korean experience is remarkably different. Rent-seeking activities and high economic performance can work together side by side.*

**Key words:** *rent-seeking, mutual hostages, small groups*

### PENDAHULUAN

Pertumbuhan ekonomi yang sangat pesat di negara-negara yang sering disebut “pasar yang sedang berkembang” (*the emerging market*) memunculkan fenomena kapitalisme kroni yang ditandai dengan aktivitas pencari rente (*rent seeking*) dan korupsi. Praktek pencari rente sebetulnya merupakan aktivitas yang bisa terjadi di negara manapun; negara maju maupun negara berkembang. Namun aktivitas pencari rente di negara berkembang memiliki skala yang jauh lebih tinggi dibandingkan dengan di negara maju. Pengalaman yang terjadi di negara-negara Asia menunjukkan tingkat aktivitas pencari rente yang tinggi tidak selalu menghalangi pertumbuhan ekonomi di negara yang bersangkutan. Filipina, misalnya, memiliki tingkat aktivitas pencari rente yang tinggi dan memiliki kinerja ekonomi yang kurang baik. Sebaliknya di negara-negara Asia Timur, seperti Korea Selatan, tingkat aktivitas pencari rente tidak menghalangi pencapaian kinerja ekonomi yang tinggi.

Dalam ilmu ekonomi seringkali dikatakan bahwa pendapatan yang melebihi normal bisa disebut “rente.” Pendapatan semacam ini tidak akan mungkin terjadi apabila pasar yang kompetitif menjadi dasar aktivitas ekonomi yang ada. Termasuk dalam kategori rente adalah keuntungan yang diperoleh dari monopoli pasar, subsidi, transfer yang dilakukan melalui mekanisme politik, dan transfer yang dilakukan mafia politik. Dalam pandangan teori Neo-klasik kerangka kelembagaan-legal, politik dan informasional dari suatu negara, sudah merupakan suatu hal yang mapan. Oleh karena itu kontrak dapat dijalankan dengan mudah, hak kepemilikan tidak bermasalah, dan distribusi sumberdaya dapat dilakukan dengan mudah sehingga dapat dicapai tingkat efisiensi yang tinggi. Ini yang menyebabkan intervensi negara harus dihindari

karena dapat mengganggu bekerjanya mekanisme pasar yang baik. Namun apabila distribusi sumberdaya telah terdistorsi, maka aktivitas pencari rente akan saling memperebutkan distribusi rente, yang mungkin tidak selalu melibatkan aktivitas yang tidak efisien. Bercermin dari kenyataan semacam ini pendekatan ekonomi *transaction-cost* memberikan perhatian yang lebih kepada penciptaan, pengawasan dan pelaksanaan perjanjian jangka panjang yang dianggap tidak mungkin dilakukan. Oleh karena itu pertukaran yang dilakukan dalam jangka panjang sangat berisiko. Analisis *transaction cost* memberikan perhatian kepada pencarian lembaga yang dapat mengurangi biaya transaksi. Anggapan dasar dari pendekatan ini adalah lembaga berkembang dalam rangka meminimalkan biaya transaksi. Berkaitan dengan tema ini adalah hak kepemilikan (*property rights*), ketidakimbangan informasi (*informational asymmetries*) dan model *principle-agent*. Dalam pengertian ini negara yang memiliki kinerja yang baik adalah yang memiliki lembaga-lembaga yang mampu meminimalkan biaya transaksi, memberikan keamanan hak kepemilikan, distribusi informasi yang jelas dan hak-hak hukum dan politik dijamin. Kondisi semacam ini sangat sulit ditemukan di negara-negara berkembang. Kekerasan dan ketidakpastian seringkali menjadi norma; oportunistik, pencabutan hak-hak publik serta pengingkaran perjanjian/kontrak seringkali terjadi dengan mudah.

### PEMBAHASAN

#### 1.1. Kroniisme

Istilah kroniisme melekat dan berhubungan dengan familiisme atau koncoisme, penyuaan dan korupsi, hubungan patron-klien, dan kolusi. Dalam banyak kasus kroniisme melibatkan faksi politik, kelompok atau network informal, dapat pula melibatkan klan, famili atau kelompok sosial.

Keberadaan kroniisme seringkali mengganggu bekerjanya sistem ekonomi yang sehat, karena keputusan diambil berdasarkan perhitungan-perhitungan non-ekonomi, meningkatkan biaya transaksi, membuat distorsi insentif ekonomi, dan membuat pertukaran diantara aktor menjadi makin sulit (Milgrom and Robert, 1990:56). Disamping itu ketergantungan kepada hubungan personal dapat membuat rusaknya efisiensi ekonomi. Penyuapan merupakan bentuk transfer yang menjadi bentuk alokasi sumberdaya yang kemungkinan tidak produktif.

Dalam situasi tertentu hubungan personal dapat menghasilkan peningkatan efisiensi. Dalam negara dimana sistem hukum, lembaga-lembaga politik dan ekonomi lemah, informasi tentang kondisi pasar dan kemungkinan-kemungkinan yang bisa terjadi langka dan sulit didapatkan, dan investasi serta hak kepemilikan tidak aman. Pada umumnya ini akan menghantarkan kepada kesulitan dalam membuat komitmen jangka panjang karena aktor-aktor politik dan ekonomi bisa berubah sepanjang waktu dengan cepat. Pasar modal tidak berfungsi dengan baik, dan pada umumnya pengambilan keputusan ekonomi dan politik tidak menentu. Bagi pengusaha dan politisi dalam lingkungan semacam ini biaya transaksi untuk membuat dan melaksanakan kesepakatan akan sangat tinggi. Ketidakterdapatnya mekanisme untuk menjalankan hukum akan membuat sulit bagi semua pihak untuk membentuk hubungan jangka panjang.

Dalam kondisi semacam ini kroniisme bisa membantu mengatasi kebuntuan dan mengurangi biaya transaksi. Dengan adanya kontak dan pengetahuan yang mencukupi diantara aktor-aktor yang terlibat, mereka akan bisa memahami integritas dan kredibilitas para aktor tersebut dan membuat keputusan dengan lebih baik. Pengawasan juga bisa dilaksanakan dengan lebih mudah, sebab semua pihak yang terlibat saling mengetahui dan aktor-aktor dengan hubungan personal dan overlapping dapat saling memahami dan menyebarkan informasi dengan lebih mudah. Bahkan kalau prediksi jangka panjang kelihatan tidak terlalu baik, para aktor tidak dengan mudah hanya mencari pencapaian jangka pendek. Mereka akan berupaya menciptakan alternatif yang akan menambah prediktabilitas dan stabilitas masa depan dan ini hanya dapat dilakukan dalam hubungan personal.

Dengan demikian dalam situasi kelembagaan yang lemah, hak kepemilikan yang tidak aman, maka kepercayaan akan pertukaran dan kemufakatan hanya dapat dilakukan melalui hubungan non-ekonomi. Kroniisme dalam situasi seperti ini dapat mengantarkan para aktor untuk

mendapatkan informasi yang lebih baik, serta pola monitoring dan pemberian sanksi yang lebih mudah, dan bisa memperkuat hak kepemilikan serta menyediakan alternatif bagi cara lain seperti penyuapan. Pertanyaan yang muncul adalah dalam kondisi seperti apa kroniisme bisa mengurangi dan tidak menambah biaya transaksi?

### 1.2. *Mutual Hostages*

Faktor paling determinan dalam pengurangan biaya transaksi adalah suatu situasi ketika para elite politik dan bisnis terperangkap dalam situasi saling menyandera (*mutual hostages*). Kondisi ini muncul ketika aktor-aktor yang melakukan transaksi memiliki kelemahan yang signifikan secara relatif terhadap satu sama lain. Ini akan membuat masing-masing memiliki insentif untuk melanjutkan hubungan dan mengurangi tingkat oportunistik dari masing-masing pihak yang terlibat. Jadi meskipun korupsi masih berjalan namun masing-masing pihak tidak ada yang mendominasi. Masing-masing elit ekonomi dan politik memiliki kekuatan yang cukup kuat untuk menyerang satu dengan yang lain, yang pada gilirannya malah membuat mereka tidak ingin melakukan hal itu karena dapat membahayakan kedudukan mereka sendiri. Situasi seperti ini mirip dengan dilema para tahanan (*prisoner's dilemma*), dan kerjasama tidaklah terjadi dengan begitu saja secara otomatis. Meskipun dalam jangka pendek aktor-aktor tersebut bisa mendapatkan sesuatu yang lebih baik dengan melakukan pemutusan kesepakatan dan dengan demikian mendapatkan rente untuk dirinya sendiri, namun aktor yang lain memiliki kemampuan untuk menjatuhkan hukuman terhadap tindakan tersebut, sehingga kerjasama akan lebih menguntungkan kalau dilanjutkan.

Jumlah yang kecil juga membuat biaya lebih rendah. Hal ini disebabkan proses mencari rente akan kurang kompetitif sehingga total biaya yang digunakan juga menurun. Misalnya Tullock (1988:74) berpendapat bahwa suatu monopoli merupakan industri yang kompetitif. Argumen yang dikemukakan disini adalah pencarian rente sebetulnya memiliki biaya double: efek distorsif itu sendiri, dan kemudian pengalihan dari sumberdaya produktif untuk kompetisi diarahkan kepada pendapatan rente. Dalam situasi ketika jumlah yang terlibat dalam pencarian rente tidak terbatas, akan membuat biaya untuk mendapatkan rente menjadi tinggi karena para aktor akan saling berkompetisi menawarkan harga yang lebih tinggi untuk mendapatkan rente. Jadi jumlah yang lebih kecil akan mengurangi kompetisi untuk mendapatkan rente, sehingga sumberdaya yang digunakan untuk mendapatkannya juga lebih

sedikit. Dalam pencarian rente juga terjadi kompetisi dengan aktor lain untuk mendapatkan rente dan kemudian membangun hambatan (*entry barriers*) dan mekanisme lainnya untuk melindungi rente yang sudah ada ditangan. Satu kelompok yang mendapatkan akses secara eksklusif terhadap pasar rente akan memiliki biaya informasi yang lebih rendah, dan dapat berkolusi dengan pencari rente lain untuk membuat biaya makin rendah. Makin kecil biaya proteksi, maka pencarian rente makin kurang berbahaya. Implikasi dari hal ini adalah jumlah pencari rente yang kecil akan mengurangi total biaya sosial karena yang terlibat dalam proses ini terbatas, hak kepemilikan terhadap rente aman, dan kemungkinan kerugian lebih kecil.

Jumlah yang lebih kecil juga mempengaruhi kebutuhan informasional. Dalam kasus ini, pemerintah dan para elit bisnis memiliki informasi yang lebih banyak tentang mitra mereka dan dapat digunakan untuk membuat penilaian akan kemampuan dan dapat dipercayanya (*trustworthiness*) mitra mereka. Jumlah yang kecil juga mengantarkan kepada iterasi; aktor saling mengetahui dan mengembangkan reputasi. Iterasi mengurangi oportunistik karena aktor-aktor yang sama akan aktif dalam waktu yang lama. Meskipun interkasi iterasi ini dapat membentuk apa yang disebut Olsonian koalisi distribusional, poin yang penting untuk dipahami adalah koalisi semacam ini mengurangi biaya pencarian rente daripada kalau jumlah yang terlibat tidak terbatas dan tidak terorganisasi. Dengan jumlah yang kecil dan terlibat koalisi iterasi, kesepakatan akan stabil dan berlaku dalam waktu yang panjang.

## 2. Kasus Korea

Kronisme di Asia terjadi hampir diseluruh negara yang ada di kawasan ini. Proses kronisme melibatkan perkawainan antar keluarga elit dan pengembangan hubungan personal. Di Asia perkenalan dengan keluarga terpandang bisa menjadi bagian dari pembukaan pintu usaha. Pola politik yang dijalankan hampir dapat dikatakan seragam: pemimpin memiliki kekuatan yang sangat besar dan partai politik lemah dan menjadi sekedar mesin pemilu yang menerima ganjaran dalam jabatan-jabatan publik setelah berakhirnya pemilu. Hubungan politik dapat digunakan untuk melancarkan bisnis dan sebaliknya bisnis dapat mempengaruhi keputusan politik. Akses kepada pengambil kebijakan merupakan jalan mulus bagi keberhasilan ekonomi. Kebutuhan untuk membiayai partai politik, yang dilakukan oleh bisnis besar, maka pemerintah akan sangat sulit untuk mendisiplinkan bisnis dan membatasi mereka. Ini pada gilirannya akan membuat

kebijakan ekonomi tidak jelas dan korupsi tidak dapat diatasi.

Situasi seperti gambaran di atas tidak terjadi di Korea. Meskipun kronisme merupakan norma, korupsi dapat ditekan serendah-rendahnya karena adanya situasi *mutual hostages* diantara kelompok bisnis dan pemerintah. Masing-masing elit bisnis dan politik mendapatkan keuntungan dari hubungan jangka panjang mereka. Kelompok ini telah berhubungan melampaui segala macam perubahan politik dari berbagai kudeta, pembunuhan politik sampai transisi demokrasi, serta krisis politik dan ekonomi yang sering terjadi.

Pertama, kontrol yang dimiliki pemerintah terhadap sektor keuangan dan sejumlah kecil konglomerat (*Chaebol*) yang kompak menciptakan situasi *mutual hostages*. Kontrol pemerintah atas sektor keuangan memiliki konsekuensi yang besar terhadap organisasi dan perilaku bisnis di Korea. Kelemahan bisnis ini juga menjadi sumber kekuatan relatif terhadap pemerintah. Dengan terbentuknya konglomerat yang besar yang menguasai ekonomi Korea, pemerintah menjadi terperangkap dalam pola *mutual hostage*. Situasi ini membuat masing-masing pihak merasa akan lebih baik apabila bekerjasama daripada saling menjatuhkan.

Aspek kedua, bisnis di Korea terorganisasi dengan baik sehingga memiliki pengaruh terhadap pemerintah. Pada waktu Park Chung Hee berkuasa pada awalnya berupaya untuk melakukan kontrol terhadap aktivitas bisnis. Namun setelah beberapa lama di tampuk kekuasaan, pemerintah Park tidak lagi tertarik untuk membatasi kekuasaan bisnis, lebih tergantung kepada bisnis untuk kinerja ekonomi dan dukungan politik, sehingga lebih tertarik untuk secara aktif membantu bisnis dalam upaya mencapai tujuan-tujuan ekonomi. Ini yang menyebabkan asosiasi bisnis mampu ikut memainkan peran penting dalam formulasi dan implementasi kebijakan (Cheng, Haggard dan Kang, 1998:45). Contoh yang jelas adalah Federasi Industri Korea (FKI). Dibentuk oleh para usahawan yang ditangkap pada tahun 1961 karena mengumpulkan kekayaan secara tidak benar. FKI menjadi semacam klub bagi keluarga kaya dan berpengaruh, dan keanggotaannya terbatas pada elite usahawan. Setelah dibebaskan dari tahanan, para anggota FKI mengajukan suatu rencana kepada pemerintah untuk melakukan investasi dalam 14 industri, seperti semen, baja dan pupuk. Tindakan pertama yang dilakukan FKI adalah melakukan muhibah ke luar negeri dan mengundang investor asing untuk berinvestasi di Korea, dimana masing-masing anggota diberikan tugas untuk mencari investor bidang-bidang

tertentu yang berbeda.

FKI juga melakukan lobi pemerintah untuk membangun kompleks industri yang terintegrasi di Ulsan. Ini berhasil dilakukan pada tahun 1962 dan juga dibangunnya kompleks industri untuk ekspor di Kuro yang merupakan cikal bakal sona proses ekspor. Jadi disini dapat diperlihatkan bahwa keputusan investasi pada tahun 1960an merupakan hasil dari hubungan bisnis-pemerintah, menghindari prosedur birokratis yang panjang dan mahal.

### PENUTUP

Dari sisi pemerintah, pada tahun 1961, setelah berhasil melakukan kudeta, Jendral Park segera menerbitkan aturan tentang akumulasi kekayaan, yang membuat ia memiliki kekuatan untuk menangkap ratusan pengusaha dan menyita aset mereka. Namun ini tidak dilakukan Park. Ia malahan memilih bekerjasama dengan bisnis untuk menghindari kebangkrutan ekonomi. Tigabelas pengusaha yang diperhitungkan memiliki aset yang paling besar untuk mendapatkan denda, diperbolehkan pergi ke luar negeri untuk mengundang investor. Mereka tidak saja terbebas dari hukuman, malahan melakukan investasi dalam rencana lima tahunan rejim Park. Setelah perusahaan manufaktur ini berhasil dijalankan, mereka memutuskan untuk membayar denda tersebut secara tunai tidak dalam bentuk saham, sehingga tetap memiliki perusahaan tersebut dan membuat Park tidak jadi melakukan nasionalisasi.

Situasi yang berbeda terjadi di Filipina dan Indonesia. Di Filipina jumlah aktor yang terlibat terlalu besar sehingga pengorganisasian tidak bisa dilakukan dengan baik. Di Indonesia pada awalnya sentralisasi di tangan seorang diktator membuat ekonomi berjalan dengan cukup efisien, namun pada akhir masa kekuasaan Suharto, jumlah pemain yang terlibat menjadi terlalu besar sehingga situasi menjadi *chaos* dan menjadikan ekonomi berjalan dengan sangat tidak efisien. Kedua kasus terakhir ini menunjukkan adanya kebijakan yang tidak stabil, tidak menentu dan lebih banyak korupsi, ketika aktor yang terlibat terlalu banyak atau terlalu kecil (diktator).

### Daftar Pustaka

---

- Cheng, Tun-Ju, Stephen Haggard dan David Kang, 1998, "Institution and Economic Growth in Korea and Taiwan: The bureaucracy," *Journal of Development Studies* 34, no.6 (August 1998):87-111
- Milgrom, Paul dan John Robert "Bargaining costs, influence cost, and the organization of economic activity", dalam James E Alt dan Keneth A.Shepsle eds. 1990, *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge:Cambridge University Press
- Tullock, Gordon, "Rent dan Rent-seeking." Dalam C. Rowly, R. Tollison, dan G.Tullock, eds. 1988, *The Political Economy of Rent-Seeking*, Boston:Kluwer