

## **Peran Kelembagaan Dalam Perekonomian, Kondisi Pembangunan Kelembagaan Di Indonesia, Dan Membangun Lembaga Yang Efektif**

**Azansyah**

Fakultas Ekonomi, Universitas Bengkulu; E-mail : azansyah@gmail.com

### **ABSTRAK**

*This paper discusses the role of institutions in economic and institutional conditions in Indonesia. The first discussed the institutional development and its role in the economy. Second discussed the institutional conditions in Indonesia compared to other ASEAN countries. Third discussed about building effective institutions. The conclusion of this study is the first institutions have a major role in the economy. Second institutional development in Indonesia is still very weak, based on the corruption perception index. Indonesian corruption perception index score in 2010 only 2.8 of the value scale of 0-10. Third to build an effective institutional to note is that the institution was built to improve access in the community, to encourage competition in the economy, complementing existing institutions, provide innovation in existing institutions.*

**Key Word: Role Of Institutions, Effective Institutions, Corruption Perception Index.**

### **PENDAHULUAN**

Lembaga adalah kata yang sering digunakan dalam kehidupan sehari-hari. Di dalam Kamus Bahasa Indonesia Lembaga biasanya digunakan untuk merujuk pada organisasi tertentu yang ada di masyarakat. Namun di dalam Ekonomika Kelembagaan Baru penggunaan kata lembaga lebih dominan untuk merujuk pada sekumpulan aturan, norma dan harapan yang memandu perilaku kita (Croix, 2005). Douglas C. North (1991) mendefinisikan lembaga sebagai *“Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic, and social interaction. They consist of both informal constraint, and formal rules”*. Bank Dunia (2002) mendefinisikan lembaga sebagai aturan, mekanisme penegakan dan organisasi.

Pembangunan lembaga bisa terdiri dari pemerintah, pelaku usaha, dan anggota komunitas. Hukum atau undang-undang, agensi penagakannya adalah lembaga publik yang dibangun pemerintah. Lembaga keuangan, norma warisan tanah, hubungan antar anggota komunitas adalah lembaga swasta yang dibangun pelaku usaha, dan anggota komunitas .

Peran penting kelembagaan dalam ekonomi adalah sebagai sarana untuk menurunkan ketidak pastian atau mengubahnya menjadi resiko. Turunnya ketidak-pastian membuat biaya transaksi menjadi lebih rendah, sehingga transaksi pasar atau perdagangan akan meningkat. Sebagaimana telah dipahami bersama bahwa perdagangan memberikan keuntungan bagi pelakunya, karena memungkinkan mereka untuk spesialisasi. Spesialisasi akan meningkatkan produktivitas, dan pada akhirnya akan meningkatkan kemakmuran masyarakat dan aktivitas ekonomi.

Peran lembaga terhadap perekonomian tersebut terkait dengan kondisi pasar yang ada. Jika kondisi pasar sudah terbuka dan terintegrasi, maka peran kelembagaan dalam mendorong perekonomian menjadi lebih besar. Jadi perlu diperhatikan mengenai pembangunan lembaga yang dapat mendukung berkembangnya pasar.

Perubahan dalam kondisi dan lingkungan masyarakat yang terus terjadi, mengakibatkan kelembagaannya yang mengatur interaksi masyarakat juga berubah. Perubahan ini bisa terjadi secara alami ataupun melalui intervensi pemerintah. Menurut North (2005) perubahan lembaga terjadi karena interaksi antara organisasi dan lembaga. Individu dan organisasi bersaing untuk mengambil keuntungan dari kesempatan yang disajikan dalam struktur kelembagaan yang ada. Jika organisasi menganggap bahwa mereka dapat mempunyai kesempatan yang lebih baik dalam susunan aturan yang berbeda, maka mereka akan mencurahkan sumber daya untuk merubah aturan tersebut, jika mereka pikir pilihan tersebut mempunyai peluang untuk berhasil.

Pembahasan dalam artikel mengikuti pola sebagai berikut: pertama membahas pembangunan kelembagaan dan peran kelembagaan dalam perekonomian; kedua membahas kondisi kelembagaan di Indonesia dibanding negara-negara ASEAN; Ketiga membahas bagaimana membangun lembaga yang efektif untuk mendorong kemajuan perekonomian.

### **Pembangunan Kelembagaan Dan Peran Kelembagaan Dalam Perekonomian**

Kerangka hukum untuk pembangunan kelembagaan.

Negara ekonomi kemakmuran modern butuh memiliki setidaknya infrastruktur undang-undang sederhana yang dipusatkan pada perlindungan terhadap hak milik dan kontrak. Reformasi undang-undang yang mendasar diperlukan untuk membuat infrastruktur undang-undang tersebut untuk mengadopsi sistem aturan hukum yang relatif tepat. Sebaliknya dari standar yang semakin terbuka atau investasi besar dalam meningkatkan kualitas pengadilan. Siklus kebaikan akan muncul dengan diawalinya pengeluaran sederhana pada reformasi hukum yang kemudian meningkatkan tingkat pertumbuhan ekonomi, pada gilirannya menghasilkan sumber daya yang akan dapat digunakan untuk melakukan reformasi undang-undang yang lebih besar pada masa depan (Posner, 1998).

Bagaimana lembaga mendukung pasar?

Pasar bisa terdiri dari dua bentuk jika dilihat dari kompleksitasnya, yakni pasar yang rumit dan pasar yang sederhana. Pedagang kecil terkait dengan transaksi *spot-market* sederhana, yaitu antara pembeli dan penjual sepakat melalui temu muka dalam standar produk yang adil dan kualitas barang mudah diketahui merupakan bentuk pasar yang sederhana. Contohnya adalah pedagang makanan di pasar tradisional. Jenis pasar ini biasa ditemui di negara berkembang. Sedangkan perusahaan multi nasional memperdagangkan barang yang lebih terdiferensiasi, menghadapi kesulitan yang lebih besar dalam mengecek kualitas merupakan bentuk pasar yang lebih rumit. Contohnya adalah perdagangan internasional barang produksi pertanian. Jenis pasar kedua ini lazim di negara industri (World Bank, 2002).

Pasar yang maju, lebih global, inklusif, dan terintegrasi, menyediakan lebih banyak peluang pilihan. Pasar yang belum maju, lebih mungkin di negara miskin, adalah lebih lokal dan tersegmentasi. Jika dibandingkan dengan petani di Kanada, petani miskin di Bangladesh memiliki kesempatan lebih sedikit, dan jauh lebih sedikit lagi lembaga formal (seperti bank dan pengadilan formal) yang bersedia untuk membantu mengurangi resiko dan meningkatkan kesempatannya (World Bank, 2002).

Apa yang membatasi kesempatan pasar? Biaya transaksi berasal dari informasi yang tidak mencukupi, definisi yang tidak lengkap dan penegakan hak kepemilikan dan hambatan untuk masuk ke pasar bagi peserta baru. Apa yang meningkatnya? Lembaga yang membantu mengelola resiko dari pasar perdagangan, meningkatkan efisiensi dan menaikkan hasil (World Bank, 2002).

Memang belum semua lembaga mendorong pasar yang inklusif. Mungkin lembaga dibentuk oleh komunitas tertentu yang hanya menguntungkan komunitas, tetapi belum tentu untuk yang lain. Lembaga yang dirancang dengan proses melalui lingkungan sejarah atau tindakannya diarahkan oleh pembuat kebijakan, tidak mesti lembaga yang terbaik untuk seluruh masyarakat atau untuk pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan. Selain itu, lembaga yang suatu saat mendukung transaksi pasar dapat hidup lebih lama dari kegunaannya. Sebagai contoh, privatisasi agensi dan restrukturisasi agensi. Tantangan untuk pembuat kebijakan adalah membentuk kebijakan dan pembangunan kelembagaan dalam rangka mendorong pembangunan ekonomi. Pedagang Maghribi beroperasi di bawah kebijakan perdagangan bebas, sehingga meningkatkan kesempatan mereka untuk berkembang (World Bank, 2002).

Jelaslah tidak ada struktur kelembagaan yang unik yang menjamin pemicuan pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. Perusahaan besar di Amerika Serikat dan Inggris sering dikuasai publik, dengan penyebaran kepemilikan, dan perdagangan yang luas. Tetapi kasus ini tidak terjadi di negara berpendapatan tinggi lainnya seperti Perancis dan Kanada, di mana struktur kepemilikan sangat terkonsentrasi. Untuk mendorong persaingan, pembuat kebijakan dapat menggunakan panduan yang sangat berbeda. Persaingan di Asia Timur otoritas menganggap market share 50 - 70 persen dapat menjadi bukti kemungkinan kekuatan monopoli, sedangkan di Afrika rentangnya adalah 20 - 45 persen. Di Asia Selatan beberapa petani terkait dalam kerjasama pada pasar barang; yang lain menggunakan kontrak informal dengan pedagang swasta (World Bank, 2002).

Pada bagian ini memfokuskan pada apa yang bisa dilakukan oleh Lembaga untuk mendukung pasar, memahami apa yang mereka lakukan dalam tahap pertama pembangunan lembaga yang efektif. Menurut World Bank (2002) Lembaga melakukan tiga hal utama:

Mereka menyalurkan informasi mengenai kondisi pasar, barang, dan pelaku. Arus informasi yang baik membantu pengusaha mengenali rekan dan aktivitas yang memberikan hasil yang tinggi dan menilai kelayakan kreditnya. Informasi mengenai usaha membantu pemerintah untuk dapat mengatur secara efektif. Lembaga dapat mempengaruhi produksi, pengumpulan, analisis, verifikasi, dan penyebaran atau tidak menahan informasi dan pengetahuan. Mereka melakukan ini untuk pelaku dalam, di antara, komunitas dan pasar. Contoh termasuk akuntansi perusahaan dan daftar kredit, yang memfasilitasi pemrosesan informasi, atau regulasi pemerintah terhadap media, yang membatasi penyebaran informasi.

Mereka merumuskan dan menegakan hak kepemilikan dan kontrak, menentukan siapa yang memperoleh apa dan kapan. Mengetahui satu hak atas asset dan pendapatan serta kemampuan untuk melindungi hak tersebut adalah penting untuk pengembangan pasar. Hak ini mencakup hak dari sektor swasta dalam hubungan dengan negara. Lembaga bisa menurunkan kebingungan dan membantu menegakan kontrak. Contohnya seperti konstitusi negara, sistem pengadilan, susunan lengkap dari jaringan sosial.

Mereka meningkatkan kompetisi di pasar atau menurunkannya. Persaingan memberikan insentif agar orang berbuat lebih baik dan mendorong persamaan kesempatan. Persaingan lebih kelihatan mengikuti kemanfaatan dari proyek daripada hubungan sosial dan

politik dari wirausaha. Tingkat kompetisi juga mempengaruhi inovasi dan pertumbuhan. Tetapi sebaliknya beberapa lembaga memfasilitasi persaingan, dan yang lain menghalanginya. permasalahan ini lebih besar untuk petani yang kecil dan miskin. Pedagang mungkin mengenakan tingkat bunga yang tinggi terhadap petani yang lebih miskin, dan petani lebih mungkin gagal membayar, daripada mereka dikenakan penerapan bunga yang kompetitif.

Melalui ketiga fungsi ini, seluruh struktur kelembagaan mempengaruhi distribusi asset, pendapatan, dan biaya seperti juga mempengaruhi insentif pelaku pasar dan efisiensi transaksi pasar. Fungsi tersebut adalah pendistribusian hak kepada agen, merupakan cara yang paling efisien, lembaga dapat mendorong produktifitas dan pertumbuhan. Kemudian mempengaruhi insentif untuk berinvestasi. Misalnya, melalui penguatan hak kepemilikan lembaga dapat mempengaruhi level investasi dan adopsi teknologi baru. Yang ke tiga membatasi kekuasaan pasar, misalnya melalui aturan persaingan, mereka membatasi sewa produsen melindungi konsumen dari harga tinggi. Dengan memperjelas hak dari yang kurang beruntung dalam pasar, lembaga dapat secara langsung mempengaruhi kehidupan orang miskin. Sebagai contoh, memberikan hak formal kepada si miskin yang hak kepemilikannya tidak diterima oleh pemberi pinjaman, sehingga memungkinkan mereka untuk meminjam dan berinvestasi (World Bank, 2002).

Bagaimana Lembaga mendukung pertumbuhan dan mengurangi kemiskinan?

Lembaga yang mendukung transaksi pasar dapat juga mempengaruhi petani miskin di Amerika Latin, sama seperti mereka mempengaruhi pengusaha kaya di Kanada. Kajian kasus satu negara, sama baiknya dengan kajian empiris lintas negara, memberikan petunjuk penting dalam pembangunan kelembagaan dan pembangunan pasar. Mereka mengkonfirmasi bagaimana lembaga yang mendukung pasar mempengaruhi kehidupan masyarakat dengan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, menentukan akses orang terhadap pasar, dan memberikan kemampuan kepada si miskin dan si kaya untuk menggunakan asset dengan cara terbaik. Selain itu, lembaga pendukung pasar yang lemah dapat melukai si miskin dengan cara yang tidak proporsional (World Bank, 2002).

Perkembangan penelitian yang menghubungkan kesuksesan kelembagaan (kegagalan kelembagaan) terhadap pertumbuhan ekonomi dan pembangunan pasar yang baik runtut waktu maupun lintas negara. Indikator dengan cakupan luas menangkap kinerja yang berbeda, sering pengaturan lembaga yang tumpang tindih. Sebagai contoh, keberhasilan negara dalam menyediakan hukum dan kinerja pengadilan dan kebijakan mencerminkan: "Apakah warga negara dan investor menganggap negara menghormati hak kepemilikan". Akses jasa keuangan dan pasar keuangan yang rumit mencerminkan bagaimana lembaga yang secara sukses melindungi hak kepemilikan peminjam dan pemberi pinjaman. Korupsi publik yang tinggi mencerminkan bagaimana perilaku pegawai pemerintah dalam lembaga negara merespon insentif yang ada, untuk politisi dan pegawai publik mengejar barang publik untuk kepentingannya sendiri (World Bank, 2002).

Hubungan positif antara pembangunan ekonomi dan indikator pembangunan kelembagaan yang sukses telah banyak didokumentasikan. Tetapi hampir semua kajian tidak menetapkan hubungan antara lembaga yang khusus dan hasil yang khusus. Malahan, mereka menonjolkan banyak jenis dari lembaga yang mendukung pasar. Misalnya, pendapatan dan aturan hukum mencakup pentingnya hak kepemilikan, respek terhadap lembaga hukum, dan pengadilan memiliki hubungan erat. Sebagai contoh lain, pembangunan lembaga keuangan menentukan pertumbuhan ekonomi dalam pembangunan kelembagaan dan pertumbuhan ekonomi. Perbedaan penting ditemukan antara negara yang yang dulu dijajah dan sekarang

telah menjadi industri dan yang dulu dijajah sekarang tetap menjadi negara berkembang. Kedua kelompok ciri-ciri utama kelembagaannya, akan mengikuti lembaga yang dibangun penjajahnya waktu menghuni di sana. Sebagian besar perbedaan dalam pembangunan kelembagaan berikutnya serta dampak terhadap pertumbuhan adalah usaha dari penghuni dalam membangun kelembagaan hukum yang berfungsi baik (World Bank, 2002).

Di Amerika Serikat dan Selandia Baru, penjajah yang menetap dalam jumlah besar dan mencangkok lembaga yang biasa, serta dipahami oleh penduduk secara umum kebanyakan adalah imigran. Negara seperti ini, mencangkok lembaga hukum dan digunakan secara luas, disesuaikan dengan lingkungan lokal, dan akan berubah sesuai pembangunan ekonomi. Negara berkembang dalam setiap benua juga menerima sistem hukum formal yang dicangkok oleh penjajah. Tetapi penduduk asli memiliki sedikit akses dan pemahaman terhadap sistem ini. Sehingga lembaga tidak menyesuaikan terhadap kondisi lokal. Fakta lintas negara menunjukkan bahwa: kualitas lembaga yang mendukung pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan melalui pembangunan pasar, lebih rendah dalam negara seperti ini dari pada kelompok sebelumnya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa kemampuan dalam mendukung pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan tidaklah sama (World Bank, 2002).

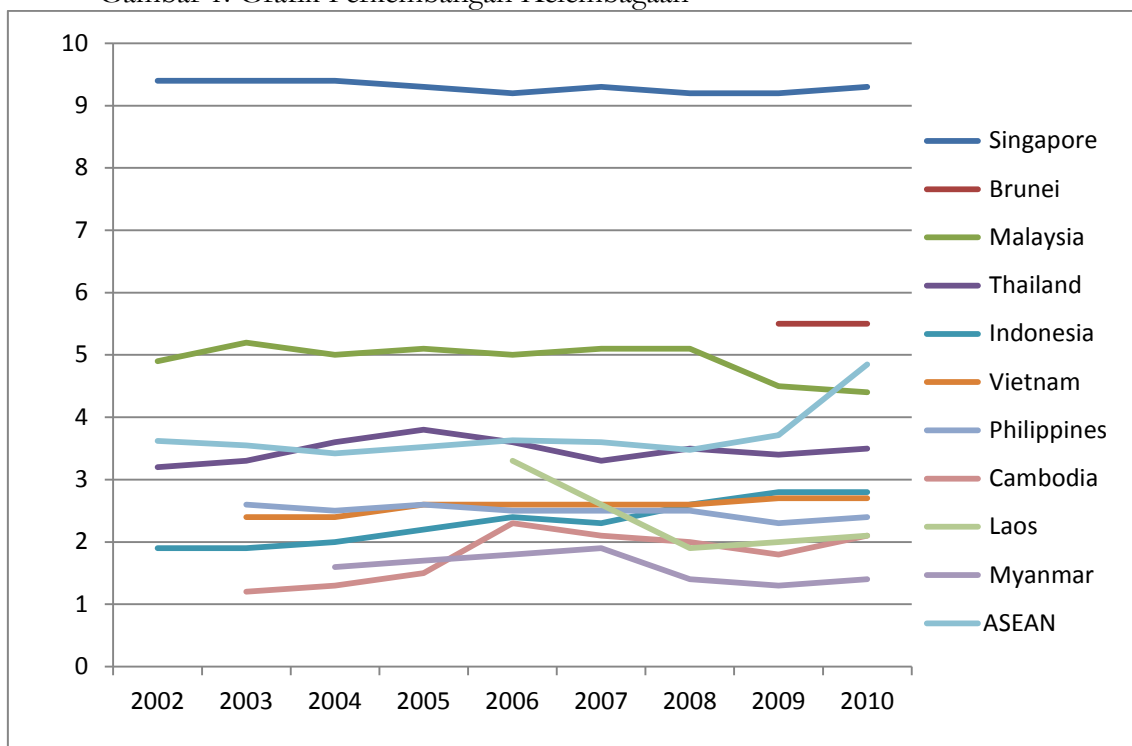
Lembaga juga mempengaruhi bagaimana negara berurusan dengan konflik. Hasil kajian terakhir ini menunjukkan bahwa hasil pertumbuhan dan pengurangan kemiskinan di Asia, Amerika Latin, dan Sub-Sahara Afrika sejak pertengahan 1970an tergantung pada kualitas dari lembaga dalam mengelola konflik. Dalam masyarakat yang terbagi, seperti pembagian etnis atau ketimpangan yang tinggi, lembaga yang berkualitas rendah dalam mengelola konflik termasuk lembaga pemerintah yang berkualitas rendah dan jaring pengaman sosial yang tidak memadai akan memperbesar guncangan eksternal, memicu penyebaran konflik dan tanggapan kebijakan yang lambat. Memperpanjang ketidak-tentuan dalam lingkungan ekonomi dan penyesuaian kebijakan yang lambat membatasi pertumbuhan ekonomi selanjutnya (World Bank, 2002).

### **Perkembangan Institusi Di Indonesia Dan Perbandingan Dengan Negara ASEAN**

Pada bagian ini akan dijelaskan mengenai perkembangan kelembagaan Indonesia dengan menggunakan indikator Indeks Persepsi Korupsi (IPK) yang diterbitkan oleh *Transparency International*. Untuk melihat perkembangan kelembagaan digunakan analisis diskriptif dengan melihat trend perkembangan kelembagaan Indonesia dari tahun 2002 sampai dengan tahun 2010. Penggunaan rentang tahun tersebut semata terkait dengan ketersediaan data yang ada.

Berdasarkan perkembangan trend IPK dapat dilihat bahwa perkembangan lembaga Indonesia memperlihatkan pergerakan positif (gambar 1). Hal ini mungkin terkait dengan digaungkannya pemberantasan korupsi dan adanya lembaga Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) yang kredibel. Pertumbuhan perbaikan kelembagaan di Indonesia pada periode 2002-2010 tumbuh rata-rata 5,92 persen. Peringkat kelembagaan Indonesia pun membaik dari peringkat 6 dari 7 negara ASEAN pada tahun 2003 dan menjadi peringkat ke 5 dari 10 negara ASEAN pada 2010.

Gambar 1. Grafik Perkembangan Kelembagaan



Sumber: Hasil Pengolahan Data.

Tabel 1. Perkembangan Indeks Persepsi Korupsi Negara-negara ASEAN

Tahun	2010	2009	2008	2007	2006	2005	2004	2003	2002	Rata-rata	Ranking	
Negara												
Singapore	9.3	9.2	9.2	9.3	9.2	9.3	9.4	9.4	9.4	9.30	1	1
Brunei	5.5	5.5								5.50	2	38
Malaysia	4.4	4.5	5.1	5.1	5	5.1	5	5.2	4.9	4.92	3	56
Thailand	3.5	3.4	3.5	3.3	3.6	3.8	3.6	3.3	3.2	3.47	4	78
Indonesia	2.8	2.8	2.6	2.3	2.4	2.2	2	1.9	1.9	2.32	5	110
Vietnam	2.7	2.7	2.6	2.6	2.6	2.6	2.4	2.4		2.58	6	116
Philippines	2.4	2.3	2.5	2.5	2.5	2.6	2.5	2.6		2.49	7	134
Cambodia	2.1	1.8	2	2.1	2.3	1.5	1.3	1.2		1.79	8	154
Laos	2.1	2	1.9	2.6	3.3					2.38	8	154
Myanmar	1.4	1.3	1.4	1.9	1.8	1.7	1.6			1.59	10	176
ASEAN	3.62	3.55	3.42	3.52	3.63	3.60	3.48	3.71	4.85	3.71		

Sumber: *Transparency International* (data diolah)

Secara Absoulut perkembangan kelembagaan Indonesia menunjukkan peningkatan dari 1,9 pada tahun 2002 menjadi 2,8 pada tahun 2010 untuk rentang nilai 0-10 (Tabel 1). Namun nilai ini jauh dari memadai, kalau kita anggap persentase pencapaian pembangunan



kelembagaan yang optimal maka kita baru mencapai 28 persen saja. Tentu saja hasil ini membuat kita prihatin, karena kondisi kelembagaan di negara masih sangat jelek. Hal ini menjadi tantangan dan peluang bagi bangsa kita untuk dapat membuat lembaga baru atau melengkapi lembaga yang sudah ada.

Bercermin dengan tetangga dekat Indonesia, Singapura menduduki peringkat pertama pembangunan kelembagaan di dunia. Indonesia seharusnya bisa mencontoh keberhasilannya, karena secara geografis dan umur negara kita relatif sama, sehingga kita mungkin dapat mencangkok lembaga dari Singapura dan tentunya dengan penyesuaian yang diperlukan. Penyesuaian terkait dengan perbedaan kondisi sosial, politik, dan struktur ekonomi kita.

### **Posisi Perkembangan Institusi Indonesia Dibanding Negara-Negara ASEAN (Skala Multi Dimensi)**

Pada bagian ini akan dianalisis posisi kelembagaan Indonesia jika dibanding negara-negara ASEAN lainnya. Dengan menggunakan data yang ada di tabel 2 dikembangkan analisis multidimensi (Typologi Klassen). Sehingga diketahui posisi relatif pembangunan kelembagaan setiap negara ASEAN.

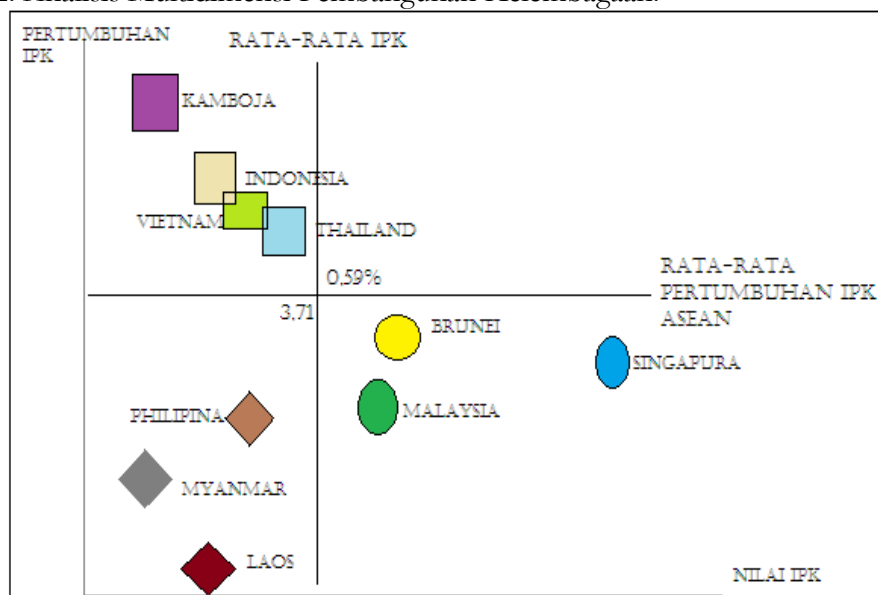
Tabel 2 Pertumbuhan dan rata-rata IPK

Negara	Rata-rata Pertumbuhan IPK	Rata-rata IPK
Singapore	-0.13	9.30
Brunei	0.00	5.50
Malaysia	-1.28	4.92
Thailand	1.17	3.47
Indonesia	5.92	2.32
Vietnam	1.79	2.58
Philippines	-1.10	2.49
Cambodia	10.71	1.79
Laos	-9.09	2.38
Myanmar	-2.08	1.59
ASEAN	0.59	3.71

Sumber: *Transparency International* (data diolah)

Tabel 2 menggambarkan rata-rata pembangunan kelembagaan di negara-negara ASEAN dan rata-rata pertumbuhan pembangunan kelembagaan. Rata-rata pertumbuhan pembangunan kelembagaan di negara-negara ASEAN pada periode 2002-2010 sebesar 0,59 persen. Hal ini mencerminkan lambatnya perkembangan kelembagaan di negara-negara ASEAN. Nilai IPK negara ASEAN mayoritas masih rendah. Dari sepuluh negara ASEAN hanya Singapura dan Brunei yang memiliki nilai IPK melebihi nilai 5.

Gambar 2. Analisis Multidimensi Pembangunan Kelembagaan.



Sumber: Hasil Pengolahan.

Analisis multi dimensi dapat dilihat bahwa tidak ada satupun negara asean yang berada di kuadran kanan atas, kondisi ini menunjukkan negara yang maju kelembagaannya dan cepat pula perkembangannya (Gambar 2). Namun hal ini dapat di pahami untuk kasus Singapura, karena sudah pada tahap sangat baik, sehingga sangat sulit untuk meningkat. Meskipun demikian secara Absolut negara ini merupakan salah satu negara yang terbaik kelembagaannya. Selain Singapura yang menjadi kampion pembangunan kelembagaan adalah negara Denmark dan Selandia Baru.

Untuk kawasan ASEAN yang relatif maju kelembagaannya selain Singapura adalah Brunei dan Malaysia. Brunei nilai IPK nya pada tahun 2010 mencapai 5,5 sedangkan Malaysia mencapai 4,4. Malaysia mengalami tekanan kelembagaan yang lebih tinggi di banding Singapura dan Brunei. Pembangunan kelembagaan di Malaysia cenderung mengalami penurunan setelah 2003. Pada 2003 IPK Malaysia adalah 5,2 dan turun menjadi 4,4 pada 2010.

Negara-negara Asean yang kelembagaan masih lemah tetapi secara relatif berkembang pesat adalah Indonesia, Thailand, Kamboja dan Vietnam. Perkembangan tercepat dicapai oleh Kamboja dengan rata-rata pertumbuhan 10,71 persen pertahun diikuti oleh Indonesia 5,92 persen, Vietnam 2,58 persen dan Thailand 1,17 persen. Perkembangan yang cepat tersebut memang memberikan angin segar bagi bangsa Indonesia, tetapi yang lebih penting adalah menjaga keberlanjutan dari pertumbuhan tersebut.

Myanmar, Philipina, dan Laos adalah negara-negara yang pembangunannya relatif tertinggal. Kondisi pembangunan kelembagaan yang masih lemah, dan perkembangannya pun lambat bahkan mengalami kemunduran di negara tersebut.

### Membangun Lembaga Yang Efektif

Bank Dunia (2002) mengartikan lembaga yang efektif adalah lembaga yang *incentive-compatible*. Lembaga yang memiliki mekanisme penegakan internal adalah efektif karena ada sistem yang diterima bersama mengenai *reward* dan *penalty*.

Mengingat kembali kerangka kerja dari informasi, penegakkan, dan kompetisi, pengambil kebijakan pembangunan lembaga pertama perlu untuk menguji apa yang



menghambat pembangunan pasar atau yang memicu hasil pasar yang pasti. Lebih baik daripada fokus pertama pada struktur khusus, mereka perlu fokus pada fungsi yang hilang menentukan kenapa hal tersebut terjadi. Pengambil kebijakan perlu menanyakan:

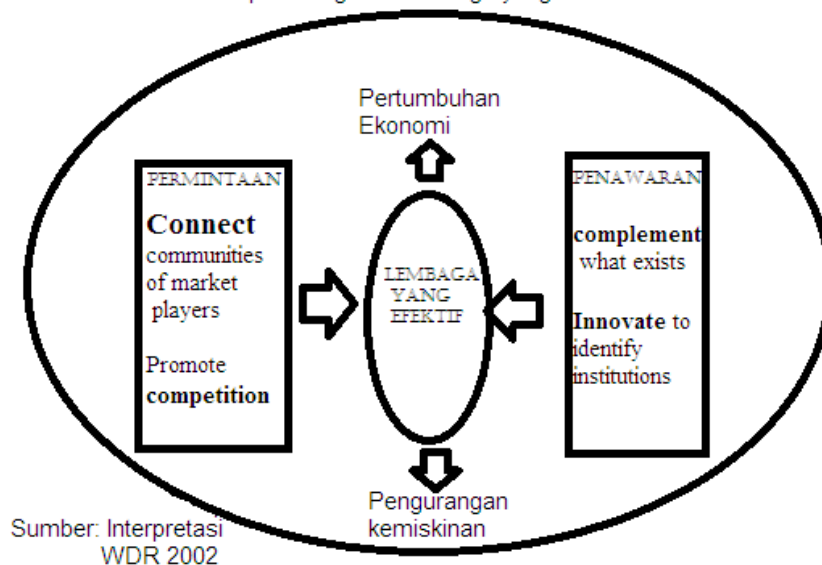
Siapa yang memerlukan informasi dan tentang apa? Misal, apakah bankir kekurangan informasi dalam kelayakan kredit dari peminjam yang potensial?

Apakah hak kekayaan dan kontrak untuk semua orang dengan jelas dirumuskan dan ditegakkan? Sebagai contoh, apakah petani memiliki sesuatu yang dapat ditegakkan untuk lahan yang mereka gunakan?

Apakah ada persaingan yang terlalu kecil atau terlalu besar? Misal, apakah monopoli sarana penghambat yang lain untuk masuk ke pasar? Atau, perusahaan tidak melakukan penelitian dengan hasil yang tinggi karena mereka tidak terlindung kekayaan intelektualnya?

Sekali kesenjangan kelembangan diketahui, langkah selanjutnya merancang lembaga yang tepat. Kedua faktor, baik permintaan ataupun penawaran adalah penting. Selain itu, negara berubah dan berkembang, karena rancangan lembaga yang tepat. Untuk menjadi efektif, lembaga tersebut harus dirancang, sehingga insentif dari pelaku pasar dapat diarahkan untuk mencapai hasil yang diinginkan. Empat pendekatan utama terhadap pembangunan lembaga agar dapat dipegang untuk lintas negara dan sektor adalah: melengkapi apa yang ada, berinovasi untuk mengetahui lembaga yang bekerja, menghubungkan komunitas melalui arus informasi dan perdagangan, mendorong persaingan (gambar 3) (World Bank, 2002).

Gambar 3 Proses pembangunan lembaga yang efektif



Ekonomi pasar yang maju memiliki struktur yang sangat tergantung pada kemampuan negara dalam menyediakan barang publik, pengatur dan sebagai si penimbang dan pemutus. Tetapi keterlibatan negara di dalam pasar harus konsisten dengan kapasitasnya. WDR 1997 menekankan kesesuaian kapasitas negara dengan tugas organisasi pemerintah yang diambil (World Bank, 2002).

Analisis tersebut dibangun dengan menguji bagaimana informasi yang ada, biaya penegakan, biaya dari membangun dan memelihara lembaga yang mempengaruhi jalan pemerintah dalam mendukung transaksi swasta di pasar. Juga menguji bagaimana pembangunan pasar dipengaruhi oleh perluasan terhadap respon pelaku pemerintah sendiri terhadap

lembaga yang mereka bangun. Sebagai negara yang berkembang, lembaga yang mereka butuhkan dan mereka minta juga berubah (World Bank, 2002).

Kedua lembaga baik yang telah ada maupun baru dicangkakan dapat lebih efektif di negara miskin, jika mereka secara sistematis memodifikasi untuk memasukkan perbedaan ini ke dalam perhitungannya. Ini berarti mengubah prioritas dalam hal tipe lembaga yang bagaimana yang akan dibangun pertama, apakah membangun seluruhnya dengan waktu yang ada?

Lembaga pelengkap. Intervensi pemerintah dapat menurunkan banyak kegagalan pasar, tetapi pemerintah mungkin gagal dalam mencoba mendorong transaksi pasar. Misal, pemerintah menetapkan regulasi untuk mengkompensasi kegagalan pasar atau sebagai cara membatasi aktivitas swasta. Memilih antara kegagalan pasar dan potensi kegagalan pemerintah tidaklah mudah, tetapi pengukuran dapat membatasi keduanya. Bagaimanapun, keterbatasan kapasitas dari pemerintah negara berkembang dalam mengimplementasikan regulasi, berarti banyak aktivitas di negara yang lebih miskin diregulasi secara berlebihan (World Bank, 2002).

Untuk sistem regulasi di negara berkembang memiliki kesempatan yang realistis untuk berhasil, mereka perlu lebih sederhana, sering kurang informasi intensif, kurang batasan dari pengadilan. Banyak negara berkembang, walaupun sistem pengadilannya lemah, mencoba memiliki prosedur penagihan utang yang sangat kompleks (World Bank, 2002).

Regulasi di negara industri dapat juga sangat kompleks, tetapi mereka membebaskan banyak biaya tambahan, seperti dilakukan di negara miskin dengan beberapa alasan. Kapasitas penegakan di negara yang lebih kaya lebih kuat, hakim menghadapi insentif lain yang mempengaruhi kinerjanya dan efisiensi pengadilan. Pengatur juga lebih akuntabel, dan lembaga pelengkap (seperti yang mempengaruhi upah dan karir hakim, atau yang mendorong keterbukaan) menyediakan cek dan balans untuk melindungi pelaku pasar. Di negara berkembang dimana lebih sedikit lembaga yang mendukung (misal, pengadilan yang lemah atau kekurangan kredibilitas), satu solusi adalah membuat aturan yang simpel dan memiliki lebih sedikit dari mereka (World Bank, 2002).

World Bank (2002) menyatakan pada saat lembaga informal beroperasi secara efektif, dan ketika lembaga formal memerlukan lembaga pendukung, membangun lembaga formal yang baru bukan merupakan prioritas untuk pengambil kebijakan.

Biaya, kapasitas dan korupsi. Biaya dari regulasi pemerintah, apakah dalam hal keuangan atau yang lain, perlu konsisten dengan pendapatan per kapita negara tersebut supaya efektif. Sebagai contoh, studi terakhir yang mencakup 85 negara menemukan bahwa di banyak negara berkembang, biaya untuk pendaftaran usaha guna mentaati regulasi sangat tinggi dibanding GNP perkapita dan lebih tinggi dari rata-rata negara industri. Mengejutkan, negara berkembang yang memiliki kapasitas administrasi yang kurang mensyaratkan prosedur, lebih banyak untuk mendaftarkan usaha. Biaya tinggi, apakah dalam kompleksitas atau sumber daya, menghalangi masuk ke dalam sektor formal, secara potensial mengurangi persaingan dan mengakibatkan tambahan biaya dalam bentuk peningkatan korupsi. Kajian World Bank juga menemukan di banyak negara Afrika, regulasi restriksi dan praktik sering bertujuan menghasilkan sewa untuk pegawai dan menguntungkan kelompok atau agen swasta tertentu, membatasi aktivitas usaha di pertanian dan industri (World Bank, 2002).

Ketika membangun lembaga adalah mahal, memerlukan batas permintaan minimum sebelum mereka dapat berjalan dengan efisien, negara kecil dapat menemui masalah. Negara kecil dan negara yang menginginkan percepatan akses terhadap lembaga berharap ada keterkaitan dengan lembaga asing, seperti bank asing atau pasar modal asing daripada

membangun kapasitas pengawasan dan pengaturan di dalam negeri. Hungaria dan Estonia, misalnya, mendorong masuknya bank, pengawas, pengatur asing dari negara yang ditempatinya (World Bank, 2002).

Kemampuan manusia. Lebih banyak modal manusia dibutuhkan untuk menggunakan beberapa lembaga pasar, seperti metode pengadilan formal untuk menyelesaikan perselisihan dan untuk mengurus regulasi atau mengembangkan standar. Sebagai contoh, otoritas kompetisi memerlukan orang yang mengerti secara detail dari kasus persaingan. Seperti halnya negara yang membangun kemampuan manusia, mereka perlu mempertimbangkan di mana ia harus memfokuskan perhatian. Modal manusia dan susunan dari lembaga pasar dalam perekonomian memiliki hubungan yang dinamik. Agen memerlukan manusia untuk mendapat manfaat dari lembaga tertentu. Dan seiring waktu, seperti agen yang belajar, lembaga perlu untuk disesuaikan. Seperti halnya dengan pengalaman Asia Timur, secara aktif mendukung melek huruf dan pendidikan dasar untuk memberikan manfaat yang besar dan pada akhirnya mencapai lembaga formal yang berkualitas dan berhasil sebagai pengguna. Di sisi lain administrator lebih mampu bekerja dengan lembaga pasar (World Bank, 2002).

Teknologi. Regulasi infrastruktur menunjukkan bahwa standar teknis yang digunakan di negara industri mungkin tidak tepat untuk digunakan di negara berkembang. Di negara miskin penyedia jasa menggunakan teknologi berbiaya rendah, sering beroperasi di sektor informal untuk sebagian masyarakat yang tidak terjangkau oleh operator formal. Pengatur secara khusus memusuhi penyedia informal. Tetapi beberapa negara berkembang mengakui manfaat dari mengizinkan penyedia informal beroperasi. Di Paraguay 400 penyedia air swasta beroperasi dengan sumur-sumur miliknya dan menyediakan pipa air untuk rumah tangga yang tidak dilayani oleh sektor publik. Menetapkan standar yang kaku atas penyedia yang menggunakan teknologi sederhana akan segera megarahkan penyedia swasta ini keluar dari usaha. Evolusi yang lebih bertahap dalam regulasi diperlukan (World Bank, 2002).

Negara tidak harus melalui proses belajar yang panjang dalam seluruh aspek dari pembangunan kelembagaan. Mereka dapat mencangkok dan memodifikasi beberapa bentuk lembaga dari negara lain dan memperpendek proses pembangunan dengan belajar dari negara lain. Mereka juga dapat menggunakan teknologi internet untuk mengurangi kendala lembaga dan meningkatkan efektifitas lembaga. Dalam banyak negara berkembang internet telah tersedia yang bertujuan untuk mempercepat proses pembelajaran, meningkatkan arus informasi, menurunkan biaya penengakkan, dan mendorong persaingan dalam pasar. tetapi untuk melewati tahapan dalam pembangunan melalui teknologi, pengambil kebijakan perlu meningkatkan akses terhadap teknologi dari pelaku pasar. Aturan pasar mempengaruhi akses (World Bank, 2002).

Aturan dan standar internasional. Standardisasi hukum dan regulasi secara umum menurunkan biaya informasi dan penegakkan dari transaksi lintas batas dan dapat mendorong efisiensi perdagangan. Standar internasional juga memiliki potensi memberikan kemanfaatan yang lebih besar daripada yang di bawah perjanjian bilateral antara negara, untuk negara miskin dan kaya. Namun demikian tergantung standar yang mana yang dipilih, standar internasional dapat juga menjadi merugikan untuk negara miskin dan memiliki konsekuensi distribusi yang signifikan antar negara (World Bank, 2002).

Aturan dan prinsip perdagangan internasional, diabadikan dalam WTO, mendorong perdagangan, tetapi beberapa standar, melalui efek distribusi, dapat mendiskriminasi secara sistematis terhadap negara miskin. Misal, *the Trade-Related Aspek of Intellectual Property Rights Agreement* (TRIPS) dapat membebankan biaya yang signifikan untuk negara miskin, karena perlindungan paten secara kuat tidak tepat untuk mereka tidak seperti negara kaya. Banyak

negara industri mereka sendiri hanya belakangan ini mengadopsi hukum perlindungan kekayaan intelektual, secara alamiah dari hukum ini berkembang seiring waktu sebagai respon terhadap perubahan perekonomian domestik dan faktor politik. Negara berkembang juga kekurangan lembaga pendukung untuk menerapkan TRIPS secara efektif. Tindakan ini memerlukan sumber daya dan waktu untuk membangun (World Bank, 2002).

Contoh lain adalah adopsi aturan akuntansi internasional oleh perusahaan-perusahaan di banyak negara berkembang. Hal ini telah meningkatkan akses mereka terhadap kredit di pasar internasional. Adopsi secara sukarela oleh perusahaan yang menginginkan untuk memperoleh kredit di pasar internasional adalah mungkin menguntungkan. Tetapi standar ini tidak tepat untuk perusahaan lebih kecil. Dan memaksa perusahaan kecil di negara berkembang untuk mengadopsi standar tersebut untuk meningkatkan biaya mereka dan mungkin mendorong mereka masuk ke sektor informal (World Bank, 2002).

Untuk standar internasional yang benar-benar bermanfaat untuk seluruh negara dengan memfasilitasi perdagangan dan menghindari bias yang menyerang negara berkembang, maka standar diperlukan untuk menggambarkan realitas di negara berkembang. Ini termasuk biaya dari mempertahankan standar sebaik manfaatnya dan secara khusus biaya yang dibebankan pada si miskin. Pertanyaan penting adalah: standar siapa yang akan diadopsi dan mengapa? Apakah proses yang mendasari negosiasi dari standar tersebut? Proses mereformasi aturan internasional perlu terbuka, negara berkembang perlu aktif berpartisipasi untuk mempengaruhi hasil dalam keinginan mereka. Tetapi kendala sumber daya manusia membatasi negara berkembang untuk mewakili kepentingan mereka. Dalam kondisi ini donor internasional dapat membantu meningkatkan keterwakilan mereka, atau negara-negara berkembang dapat menggabungkan ahli teknis yang langka dan memiliki keterwakilan bersama dalam negosiasi internasional atau memperkerjakan ahli swasta untuk mewakili mereka (World Bank, 2002).

Keanekaragaman dalam negara. Beberapa variasi dalam lembaga diperlukan untuk alasan efisiensi dan distribusi, bahkan antara kawasan dalam negara. Bahkan negara industri tidak menstandarkan seluruh hukum dan regulasi dalam negaranya. Misal, Kanada dan Australia memiliki hukum yang berbeda untuk provinsi yang berbeda guna melindungi transaksi. Negara bagian berbeda di Amerika Serikat memiliki hukum perusahaan yang berbeda. Perbedaan ini ada, karena variasi dalam ekonomi dan struktur sosial. Variasi tersebut dapat menjadi pelajaran khususnya bagi negara besar seperti Brasil, China, India dan Rusia. Tentu saja biaya dari standarisasi vs keaneka ragam akan berbeda, tergantung pada lembaga dan distribusi relatif atas kemanfaatan dan kehilangan. Dimana efek spillover lintas yuridiksi adalah besar dan tidak cocok pada tingkat ekonomi makro, variasi mungkin kurang diinginkan (World Bank, 2002).

Berinovasi untuk mengetahui lembaga yang berfungsi.

Pada tingkat pembangunan yang serupa, negara-negara berbeda dalam banyak jalan dalam norma mereka, geografi dan sumber daya. Inovasi, sering melalui eksperimen, dapat membantu mengakomodasi perbedaan tersebut dan menghasilkan lembaga yang lebih efektif. Eksperimen juga memiliki biaya, bagaimanapun hal ini diperlukan untuk keseimbangan terhadap kemanfaatan potensial (World Bank, 2002).

Pengambil kebijakan dapat meniru inovasi lokal yang sukses. Tetapi mereka juga perlu untuk cukup fleksibel membuang eksperimen yang tidak berhasil. Karena inovasi bisa datang dari banyak sumber, kerjasama dari pelaku yang berbeda dalam masyarakat adalah penting, sebagaimana ditunjukkan oleh pembangunan lembaga keuangan mikro di Bangladesh, dimana

pemerintah menyesuaikan struktur hukum formalnya untuk mengakomodasi inovasi swasta, dan proses kepemilikan lahan yang diikuti di Peru (World Bank, 2002).

Dalam beberapa kasus, lebih besar otonomi dan partisipasi lokal membantu mempercepat eksperimen kelembagaan yang memicu inovasi. Sebagai contoh, Aguas Argentina, monopoli swasta yang menyediakan air dan jasa sanitasi di Buenos Aires, bekerja di bawah cerita susunan kelembagaan untuk merancang cara baru untuk mengelola jasa pengantar. Monopoli bekerja dengan pemerintah lokal, komunitas yang berpendapatan rendah, dan organisasi non pemerintah (NGO) untuk membuat satu bentuk organisasi baru guna meningkatkan jasa pengantaran. Komunitas sudah dieksperimen dengan dua sistem: a *low-cost sewerage system* dan a *double water system* (dengan satu koneksi terhadap jaringan kerja untuk jumlah kecil yang dapat diminum dan yang lain dikeluarkan dari sumber air tanah yang terlalu asin untuk diminum tetapi bagus untuk mencuci dan mandi). Sistem air ganda telah dikeluarkan dari tahapan eksperimen karena terlalu mahal untuk dikembangkan, sedangkan *sewerage system* sudah di pasang. Untuk memperluas jaringan air, Aguas Argentina mengambil alih pembangunan sistem ini pada biaya rendah oleh komunitas, memberikan pelanggan potongan dalam harga dalam perdagangan. Efeknya, ini dikontrak keluar bangunan terhadap komunitas (World Bank, 2002).

Inovasi melalui eksperimentasi dapat terjadi pada tingkat yang berbeda. Eksperimentasi dan inovasi muncul setidaknya dalam tiga tingkat: pengambilan kebijakan publik nasional, praktik komersial swasta, aksi lokal oleh komunitas dan pemimpin masyarakat sipil. Eksperimentasi lokal memiliki keunggulan dari kemungkinan banyak inovasi yang dicoba secara simultan dengan satu kesuksesan yang ditiru dan kegagalan yang terkontrol. Tetapi tidak semua inovasi dapat ditinggalkan untuk komunitas lokal atau desentralisasi, karena aksi lokal mungkin memiliki konsekuensi lintas komunitas dan eksperimen yang terlalu banyak dapat memicu setiap komunitas memiliki aturan yang berbeda. Inovasi lokal dapat juga membuka lembaga untuk ditangkap oleh elit lokal, mengundang korupsi. Ketika inovasi yang efektif diketahui, pembuat kebijakan dapat membantu memperluas lembaga tersebut dengan cara menerapkan lembaga tersebut di daerah lain (misal dengan mengadopsi hukum) atau dengan berbagi informasi mengenai inovasi (World Bank, 2002).

Siapa yang berinovasi menentukan evolusi kelembagaan. Tergantung pada siapa yang berinovasi, lembaga dapat berkembang dengan cara sangat berbeda (dan dengan perbedaan konsekuensi distribusi yang besar), seperti ditunjukkan oleh evolusi hukum kebangkrutan di Inggris dan Amerika Serikat. Sejarah menunjukkan, selama proses pembangunan lembaga mengadopsi selera dari yang mengontrol proses (World Bank, 2002).

Debat antar masyarakat siapa yang merumuskan kebijakan, siapa yang mengimplementasikannya, siapa di luar pemerintah yang dapat membantu menyebarkan informasi mengenai inovasi kelembagaan. Ketegangan antara eksperimentasi dan standarisasi lembaga publik dalam negara akan mereda dalam keinginan terakhir, ketika bentuk lembaga yang efektif ditemukan. Pengambil kebijakan harus menjamin bahwa inovasi lokal yang sukses dapat di perluas. Mereka juga harus mau membuang bentuk lembaga yang sudah usang. Hungaria, dalam tahun terakhir dari transisinya, misalnya, bereksperimen dengan bentuk khusus hukum kebangkrutan, yang kemudian dibuang ketika kondisi berubah dan lembaga yang lebih efektif muncul (World Bank, 2002).

Menghubungkan komunitas-komunitas melalui arus informasi dan perdagangan.

World Bank (2002) menyebutkan bahwa pertukaran informasi yang terbuka dan perdagangan terbuka mendorong pembangunan lembaga dengan membuat permintaan untuk lembaga yang mendukung pasar. Perdagangan terbuka.



Kajian empiris di lebih 110 negara menunjukkan bahwa pengukuran efektivitas lembaga (seperti kualitas pencapaian layanan publik, atau persepsi dari aturan hukum) secara signifikan terkait terhadap keterbukaan dalam perdagangan internasional. Hal ini juga berlaku, bahkan ketika perhitungan untuk perbedaan dalam ukuran, pendapatan per kapita, warisan hukum, lama merdeka maupun faktor lain (World Bank, 2002).

Semakin besar keterbukaan dalam perdagangan dan pasar modal memiliki keterkaitan dengan pembangunan sistem keuangan, sebagaimana telah ditunjukkan oleh sejarah dan analisis lintas negara. Perusahaan besar lama yang memiliki akses terhadap keuangan melalui laba ditahan atau memiliki hubungan dengan lembaga keuangan, tidak selalu memiliki insentif untuk mendorong sistem keuangan yang akan memfasilitasi pendatang baru ke pasar mereka. Pembukaan perekonomian untuk perdagangan dan arus modal secara otomatis menurunkan sewa perusahaan lama dari keistimewaan akses terhadap lembaga keuangan. Dan dari waktu ke waktu, sewa yang lebih rendah akan menurunkan perlawanan terhadap reformasi sektor keuangan (World Bank, 2002).

Daripada membangun sistem milik mereka sendiri, pengambil kebijakan dalam perekonomian terbuka dapat mengimpor seluruh aspek dari sistem kelembagaan: hukum, regulasi, dan sistem penegakan. Karena dari masalah politik dan biaya mengimpor agensi asing, termasuk modal manusia asing, tidak ada banyak contoh. Banyak negara mengizinkan bank asing beroperasi dalam sektor keuangan domestik, membantu pertumbuhan jasa keuangan bahkan dengan pengawasan dan sistem regulasi yang belum maju. Untu mendapatkan di sekitar sistem pengadilan yang lemah, negara miskin dapat mengekspor penegakkan kontrak. Untuk mengatasi persoalan infrastruktur, dimana investor swasta dari negara kaya berinvestasi di negara miskin, sebagai contoh arbitrase internasional dapat digunakan jika ada perselisihan (World Bank, 2002).

Arus informasi terbuka. Pertukaran informasi yang terbuka, pengarah dari pembangunan kelembagaan, dapat meningkatkan kualitas lembaga yang sudah ada atau menciptakan permintaan untuk lembaga baru. Informasi yang lebih baik membuat monitoring perilaku manusia menjadi lebih mudah. Kemampuan ini untuk memonitor perilaku dan perubahan perilaku serta kualitas kelembagaan. Bahkan ketika struktur kelembagaan tidak berubah. Informasi yang lebih baik juga dapat mengubah norma sosial dan selanjutnya mengubah insentif masyarakat untuk ikut serta dalam lembaga yang berbeda. Dan ini dapat menginformasikan kepada pengambil kebijakan dan pelaku pasar lainnya, tentang manfaat dari reformasi kelembagaan dan tentang kendala dari reformasi kelembagaan (World Bank, 2002).

Informasi dari media dan informasi yang murah dari internet dapat mendorong fungsi lembaga publik. Fakta menunjukkan bahwa korupsi relatif lebih rendah untuk negara yang memiliki kebebasan pers. Ada juga fakta bahwa kebebasan media, dengan menyediakan pengecekan untuk tindakan politik, dapat meningkatkan kepedulian pengambil kebijakan terhadap dampak sosial dari kebijakan, meningkatkan penyediaan layanan sosial. Kajian di India menemukan bahwa media mempengaruhi bagaimana pemerintah merespon terhadap banjir dan kelaparan: distribusi bantuan lebih tinggi untuk provinsi dengan sirkulasi koran yang lebih tinggi. Lebih banyak informasi yang disediakan oleh media lokal, lebih efektif warga dapat membangun suara bersama untuk menekan pemerintah (World Bank, 2002).

Penelitian terkini dari laporan ini menunjukkan persaingan dalam penyediaan informasi dapat meningkatkan secara signifikan dampak dari media terhadap kualitas lembaga. Sebagai contoh, dimana provinsi yang tidak mengontrol informasi melalui monopoli atau kepemilikan yang terkonsentrasi dari industri media, media dapat melakukan lebih banyak untuk mengecek



korupsi dampak dari monopoli swasta atas arus informasi dapat diduga serupa (World Bank, 2002).

Informasi tentang manfaat potensial dan biaya dari susunan lembaga tertentu dapat mengubah insentif, untuk yang terlibat dalam transaksi pasar dan permintaan untuk lembaga. Di Nepal publikasi dari fakta sederhana tentang biaya dari lisensi usaha menghabiskan waktu dan membayar suap memicu pemerintah melakukan reformasi yang menurunkan waktu perizinan dari tahunan menjadi beberapa hari. Dengan arus informasi yang jelek dalam perekonomian, aturan regulasi dan kebijakan menjadi tidak jelas. Sehingga perusahaan dan konsumen yang diatur tidak tahu, atau tidak dapat menemukan, apa yang regulasi terapkan untuk mereka atau bagaimana memenuhi mereka (World Bank, 2002).

Mendorong kompetisi antara yuridiksi, perusahaan, dan individu.

Persaingan antara yuridiksi, antara perusahaan dalam pasar barang, dan antara individu berperan penting dalam perubahan kelembagaan. Sering, struktur kelembagaan saat ini mungkin menghambat persaingan. Persaingan membuat lembaga lebih atau kurang efektif dengan mempengaruhi hasil relatif dan mengubah insentif untuk agen. Sebagai contoh, ketika persaingan di pasar meningkat, lembaga yang berbasis norma tradisional mungkin menjadi tidak memadai lagi atau usang. Persaingan dapat menurunkan efektivitas dari grup yang tertutup, seperti serikat sekerja atau jaringan usaha, yang keberadaan dan efektivitasnya tergantung pada penguasaan akses terhadap input atau informasi. Hal ini dapat membuat permintaan untuk lembaga baru atau memperbaiki kualitas dari institusi dengan mengubah perilaku. Di tempat yang berbeda seperti Thailand dan Uganda, persaingan yang lebih besar dalam lahan meningkatkan perselisihan lahan dan membuat permintaan untuk prosedur yang lebih formal untuk mencatat transaksi. Persaingan dalam pasar barang telah membawa perubahan kelembagaan di pasar tenaga kerja. Dan ada beberapa fakta bahwa persaingan antar perusahaan dapat secara parsial mengganti untuk hak pemegang saham yang kuat dalam mempengaruhi manajer untuk bertindak dalam kepentingan pemilik (World Bank, 2002).

Persaingan perusahaan dalam pasar barang, mendorong peningkatan efisiensi, mempunyai insentif untuk melobi pengambil kebijakan untuk mengimplementasikan perubahan kelembagaan menurunkan biaya mereka. Persaingan dapat juga mempengaruhi distribusi gain diantara pemain pasar dan selanjutnya meningkatkan permintaan untuk perubahan kelembagaan diantara yang mau mempertahankan gainnya dalam industri dari perubahan faktor ekonomi. Tetapi kadang-kadang lembaga, seperti aturan pengelolaan kekayaan intelektual, perlu membatasi tingkat persaingan dalam pasar dan mempercepat inovasi (World Bank, 2002).

Bagaimana kekuatan politik, tekanan sosial, dan guncangan mempengaruhi langkah perubahan?

Kekuatan politik dan tekanan sosial dapat mempercepat atau memperlambat pembangunan lembaga baru. Pergeseran keseimbangan sosial, politik, dan ekonomi pada giliran di pengaruhi oleh usaha reformasi kelembagaan pemerintah. Dalam pasar industri, bagaimanapun, negara dibatasi dari mengubah secara arbiter aturan dan hukum, dan mencoba lebih kepada *check and balances* atas pelaku yang berbeda-beda, publik dan swasta (World Bank, 2002).

Kekuatan politik. Sebuah lembaga ada sebagian karena beberapa memberikan gain dari keberadaannya dan selanjutnya memiliki insentif dan memberi pengaruh untuk mendukungnya. Aspek distribusi adalah sangat penting ketika lembaga menguntungkan kelompok kecil atau minoritas dalam masyarakat, buat siapa biaya dari aksi bersama rendah dan benefitnya besar. *Check and balances* atas kekuatan politik, dari perusahaan dan kelompok kepentingan,

dapat mendukung kepentingan mayoritas. Tetapi kepentingan minoritas dalam beberapa kasus bertentangan terhadap modifikasi lembaga (World Bank, 2002).

Karena itu pengambil kebijakan ingin memulai reformasi mungkin dengan membuat lembaga baru daripada memodifikasi yang sudah ada. Mengikuti beberapa, ini penting dalam penetapan terkini dari otoritas yang mengatur telekomunikasi di Maroko. Tetapi walaupun membangun lembaga baru yang diinginkan, biaya tindakan bersama termasuk pengumpulan informasi, penegakkan, dan persaingan mungkin terlalu besar secara relatif terhadap manfaat yang diterima mereka, akan frustasi formasi dari koalisi politik baru yang akan mendorong perubahan kelembagaan (World Bank, 2002).

Lembaga sering berubah ketika kekuatan dari siapa yang secara langsung diuntungkan dari struktur yang ada melemah atau ketika mereka tidak memperoleh manfaat yang cukup, sehingga mereka tidak memiliki insentif untuk menentang perubahan. Satu cara untuk mempercepat perubahan adalah merangkul penentang reformasi. Di China setelah 1978, pemerintah lokal didorong untuk mengumpulkan pajak pusat, karena mereka dapat mengumpulkan di atas target. Pemerintah lokal juga dapat menaikkan pajak tambahan, tidak berbagi dengan pemerintah nasional (World Bank, 2002).

## SIMPULAN

Pembangunan lembaga yang mendukung pasar sangat penting untuk mendorong pertumbuhan ekonomi dan pengurangan kemiskinan. Karena akses terhadap pasar merupakan kunci untuk masyarakat dapat bertransaksi dengan murah, sehingga meningkatkan spesialisasi. Spesialisasi meningkatkan produktivitas dan kegiatan ekonomi.

Pembangunan kelembagaan di Indonesia masih sangat lemah, berdasarkan salah satu indikator yang lazim digunakan untuk menggambarkan pembangunan kelembagaan yakni IPK nilai Indonesia pada tahun 2010 hanya 2,8 dari skala nilai 0-10. Namun demikian perkembangan pembangunan kelembagaan Indonesia relatif baik, jika dibandingkan dengan negara-negara ASEAN lainnya.

Pembangunan lembaga yang efektif adalah hal yang rumit, namun demikian ada empat hal utama yang dapat dijadikan panduan untuk membangun lembaga yang efektif. Pertama melengkapi lembaga yang ada, walaupun mengubah secara keseluruhan itu lebih baik, namun ada kendala-kendala. Misal sosial, budaya dan politik yang tidak memungkinkan perubahan secara keseluruhan. Dengan melengkapi lembaga yang ada, menjadi dasar untuk perubahan lembaga yang lebih besar nantinya. Kedua melakukan inovasi untuk mengidentifikasi mana lembaga yang bisa digunakan mana yang tidak. Perlu eksperimen untuk melihat lembaga mana yang paling efektif untuk kondisi masyarakat tertentu. Dua hal pertama tadi adalah faktor yang terkait dengan penawaran lembaga yang efektif. Sedangkan dua faktor berikut adalah faktor yang terkait dengan permintaan terhadap permintaan lembaga yang efektif. Pertama, menghubungkan masyarakat atau komunitas dari pelaku pasar, melalui penyaluran informasi yang terbuka dan perdagangan terbuka. Dengan adanya informasi yang baik memberikan kesempatan bagi masyarakat untuk membandingkan kondisi mereka dengan daerah dan negara lain. Dan jika mereka melihat ada lembaga yang mungkin dapat memberikan perbaikan untuk mereka, maka mereka akan meminta lembaga tersebut untuk diterapkan di daerahnya. Perdagangan terbuka demikian juga efeknya, karena perdagangan semakin luas dan kompleks membuat masyarakat atau negara merasa perlu untuk membuat lembaga yang dapat menghadapi lingkungan yang lebih kompleks tersebut. Kedua mendorong persaingan antar yuridiksi, perusahaan dan individu. Persaingan ini akan membuat kualitas lembaga meningkat.

Persaingan antar yuridiksi misalnya akan menonjolkan lembaga yang sukses, sehingga menciptakan permintaan untuk lembaga tersebut.

Pada saat akan memutuskan apakah membangun lembaga baru ataukah memodifikasi yang ada, faktor kuncinya adalah apakah lembaga yang dibangun memerlukan lembaga pelengkap atau tidak? Jika tidak maka membangun lembaga baru adalah efektif. Tetapi jika ya maka lembaga pelengkap yang harus dibangun dulu, atau memodifikasi lembaga yang ada supaya lebih efektif, dengan merancang supaya dapat bekerja tanpa lembaga pendukung. Selain itu, faktor penting lainnya adalah modal manusia, tingkat korupsi, dan biaya relatif terhadap pendapatan per kapita. Jika tingkat modal manusianya rendah, sebaiknya membangun lembaga yang sederhana saja, karena kemampuan penegakkannya juga rendah. Biaya yang lebih tinggi relatif terhadap pendapatan per kapita untuk mengakses lembaga formal akan berarti ketidakuntungan. Dan anggota masyarakat yang lebih miskin tidak bisa mengakses lembaga ini. Korupsi yang difasilitasi oleh aturan yang rumit dalam pasar yang tidak terbuka dan dimana insentif lain untuk efisiensi birokrasi rendah. Dalam negara ini, untuk melengkapi kondisi yang ada, regulasi perlu diringkas. Perbedaan teknologi juga relevan. Untuk mengakomodasi perbedaan khusus negara dalam budaya, *endowment*, inovasi harus didorong dan diterima.

## DAFTAR PUSTAKA

Hodgson, Geoffrey M. 2010. *A Philosophical Perspective on Contemporary Evolutionary Economics*, Papers on Economics & Evolution.

[http://www.transparency.org/policy\\_research/surveys\\_indices/cpi/2010](http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi/2010), diakses 24 Mei 2010.

La Croix, Summer J. & Akihiko Kawaura. 2005. Institutional Change in Japan: Theory, Evidence, and Reflections, *East-West Center Working Papers*, No. 82.

Little, Daniel, n.d. *Current Issues in the Philosophy of Economics*, (online), <http://www-personal.umd.umich.edu/~delittle/ECONVOL%202.pdf>, diakses 24 Mei 2010.

Mäki, Uskali (2009) "Realistic realism about unrealistic models" In: *The Oxford Handbook of Philosophy of Economics*, Harold Kincaid and Don Ross (eds), New York: Oxford University Press, 68-98

Marcum, James A. 2003. Contemporary Philosophy of Science and Neoclassical Economics: An Opportunity For Christian Economist? *Faith & Economics- Number 42-Fall 2003-Pages 4-16*.

North, D.C (1991). Institutions. *Journal of Economic Perspective*, 5(1): 97 - 112.

North, D.C (1995). Economic Performance Through Time. *The American Economic Review*, 84(3), June

Pejovich, Svetozar. 1999. The Effects of the Interaction of Formal and Informal Institutions on Stability and Economic Development, *Journal of Markets & Morality*, Vol. 2, No. 2, pp.164-181

Posner, Richard A. 1998. Creating a Legal Framework for Economic Development, *The World Bank Research Observer*, Vol. 13 (1), pp. 1-11.

Sarin, Gayatri. 2010. Economics: The Precocious Social Science, *Macalester Journal of Philosophy*, Volume 19 Issue 1 Spring 2010.

Shiller, Robert J. & Shiller, Virginia M. 2011. *Economist As Worldly Philosophers*, Cowles Foundation Discussion Paper No. 1778.

Spanos, Aris, 2009, *Philosophy of Econometrics*, Department of Economics, Virginia Tech, Blacksburg, VA 24061, USA

The World Bank,. 2002. *World Development Report 2002: Building Institutions for Markets*, Chapter 1, the World Bank, Washington, D.C.