

Unsur Kelembagaan Menentukan

Iwan J. Azis

Pengantar

SETIAP kali orang bertanya tentang pejabat dan eks pejabat yang paling penulis hormai, nama Pak Emil selalu tercatat di urutan tertinggi. Bukan hanya kualitas prestasinya sebagai pembuat kebijakan yang patut dihormati, lebih daripada itu; personalitas Pak Emil yang demokratis, terbuka terhadap kritik, dan selalu ingin belajar, membuat penulis kagum. Umur dan status jabatan atau pendidikan orang tidak menjadi penghalang bagi dirinya untuk mempertahankan ciri tersebut.

Pada salah satu kunjungan penulis ke Indonesia beberapa tahun lalu, kebetulan bersama Pak Emil, penulis berkesempatan mengunjungi kota Palembang. Pak Emil dan ibu mengajak penulis dan keluarga mengunjungi Pasar Ilir 16 di sekitar Jembatan Ampera. Setelah kami sarapan nasi pindang ikan patin dan melahap pempek dan tengah bersiap-siap untuk berangkat, teman yang mengantar memperingatkan kami semua agar berhati-hati—karena banyak pencopet di pasar tersebut.

Peringatan itu penulis ulangi (tepatnya, terjemahkan) kepada putra-putri penulis yang masih duduk di bangku SMP waktu itu. Seperti halnya di pasar-pasar lain, begitu memasuki kompleks Pasar Ilir 16 banyak pedagang menghampiri kami untuk menjual dagangannya. Karena sudah siap dengan kemungkinan terburuk, penulis justru terhenyak melihat betapa banyaknya pedagang dan pengunjung pasar yang mengenal wajah Emil Salim. Satu per satu mereka menyapa dan mencium tangan Pak Emil, sampai putra penulis, Mirko, bertanya: “*Papa, is your friend God?*”

Kepopuleran Pak Emil tentu merupakan aset, tapi penulis yakin itu tidak mengubah konsistensi sikapnya selama dan sesudah menjadi pejabat. Namun, sebagai ilmuwan mungkin itu mengganggunya. Kepopuleran seharusnya merupakan musuh besar seorang ilmuwan yang dituntut konsisten dan berpikir independen, walaupun pemikirannya mungkin membuat gusar atasan, pejabat, atau orang lain.

Pada dekade 1980-an, interaksi penulis dengan Pak Emil cukup tinggi, mungkin karena kami mempunyai keresahan serupa soal pembangunan waktu itu. Masalah kemiskinan, ketimpangan antardaerah, sampai masalah lingkungan menjadi fokus pembicaraan kami. Khusus tentang ketimpangan daerah, arah pemikiran kami adalah bagaimana memberi otonomi lebih besar kepada daerah, karena ciri sentralisasi terlalu kuat waktu itu. Dua puluh tahun kemudian, sejarah mencatat Indonesia menerapkan kebijakan desentralisasi secara mendadak dan sekaligus, berbagai fungsi pemerintahan yang didesentralisasikan jauh lebih besar dan lebih cepat daripada yang kami bayangkan. Dalam konteks ini, untuk memperingati ulang tahun Pak Emil yang ke-80, penulis memilih topik tentang desentralisasi, khususnya

dilihat dari sudut kelembagaan. Uraian lebih terperinci dapat dilihat di dua publikasi yaitu Azis (2008) dan Azis (dalam proses penerbitan).

Peran Faktor Kelembagaan

Teori ekonomi neoklasik menunjukkan hasil akhir dari sederetan kondisi dan asumsi, namun tidak memberi penjelasan bagaimana proses yang terjadi, terutama jika faktor institusi (kelembagaan) sangat berperan. Tidak mengherankan bahwa kebijakan ekonomi yang dilandasi teori tersebut sering tidak memberikan hasil baik, khususnya di negara berkembang di mana kendala yang berkaitan dengan faktor kelembagaan merebak di mana-mana. Kesimpulan serupa juga berlaku untuk teori desentralisasi. Meskipun pembuktian teoretis dan matematis dengan jelas dan elegan menunjukkan bahwa desentralisasi mempunyai efek kesejahteraan positif (*welfare enhancing*), pengabaian faktor kelembagaan dapat memutarbalikkan hasil akhir. Kebijakan desentralisasi yang diterapkan Indonesia tahun 2001 menjadi laboratorium hidup yang sangat bermanfaat untuk membuktikan hal tersebut.

Pemilihan kepala daerah (Pilkada), yang menandai desentralisasi, selalu dicemari oleh gejala *local capture* (pengambilalihan kekuasaan dan sumber daya oleh elite lokal), di mana kepala daerah terpilih sering “terganggu” oleh keinginan untuk membalas budi penyandang dana dan pendukung kampanyenya. Sederhananya, sebut saja mereka kelompok elite di daerah.¹ Sebagai akibatnya, beberapa implikasi muncul. Pertama, kepala daerah terpilih berusaha menggunakan kekuasaannya, termasuk menggunakan anggaran daerah, untuk

¹ Kelompok ini bisa terdiri dari pengusaha kuat, penguasa, atau komponen partai politik.

kepentingan kelompok elite. Pemberian izin usaha secara khusus atau fasilitas usaha lain memang tidak menyebabkan anggaran daerah berkurang secara langsung, tapi tindakan itu dapat mengandung biaya kesempatan (*opportunity cost*) yang besar. Sedangkan penggunaan dana anggaran daerah untuk “membalas kebaikan” kelompok elite jelas mengurangi jumlah anggaran yang tersedia untuk pembangunan. Ini bentuk korupsi langsung yang bisa digunakan untuk pendanaan politik. Menurut Indonesia Corruption Watch (ICW), jenis ini paling banyak terjadi, dan lebih masif dilakukan menjelang kampanye. Kedua, sebagai konsekuensi yang pertama, akibat yang timbul lebih serius lagi, perhatian kepala daerah untuk kepentingan masyarakat terpecah atau bahkan terkikis oleh perhatian khusus kepala daerah kepada kelompok elite.² Sebagai akibatnya, upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat tidak optimal atau bahkan gagal.

Dua implikasi di atas menentukan sejauh mana penerapan kebijakan desentralisasi mempengaruhi hasil akhir. Dari pengamatan lapangan yang penulis lakukan beberapa kali sejak proses Pilkada dimulai, jelas tertangkap adanya variasi hasil akhir: ada yang gagal, ada yang berhasil. Padahal, hampir semua Pilkada tercemar oleh gejala *local capture*. Ini yang membuat proses desentralisasi di Indonesia menarik untuk diteliti lebih lanjut, terutama dari sudut kelembagaan.

Pengamatan di lapangan menunjukkan dengan jelas bahwa salah satu unsur penting yang ikut menentukan jenis dan intensitas dampak *local capture* terhadap kesejahteraan masyarakat adalah partisipasi masyarakat dalam kegiatan pem-

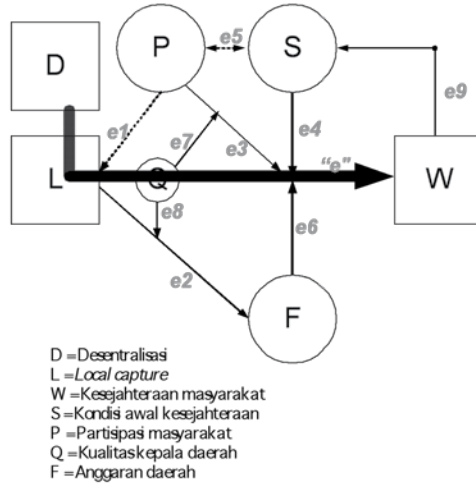
² Tentu saja ada kemungkinan ketiga, di mana kepala daerah melakukan korupsi untuk kepentingan pribadi (tidak terkait dengan pihak elite), apalagi mengingat gaji bupati/walikota hanya Rp 6,2 juta, dan gubernur Rp 8,7 juta per bulan.

bangunan di daerah. Ini bukan hal baru, karena hampir semua penelitian di seluruh dunia memberikan kesimpulan serupa. Dari aktivitas pembangunan infrastruktur, keamanan, penyediaan, sampai kegiatan yang menyangkut masalah lingkungan, semua memberi hasil lebih baik bila dilakukan dengan partisipasi masyarakat. Maka, ada pertanyaan penting: apa faktor penentu utama partisipasi masyarakat dalam penerapan kebijakan desentralisasi yang sarat dengan ciri *local capture*? Ini merupakan pertanyaan fundamental dari salah satu penelitian penulis sejak tiga tahun terakhir, yang didasarkan pada teori *endogenous institution* (teori bahwa bentuk dan kualitas institusi yang terbentuk tidak lepas dari kondisi sosial di wilayah tersebut)³ dan didukung oleh studi lapangan di 12 daerah (namun hasil yang akan disampaikan di catatan pendek ini hanya berdasarkan survei lapangan di 7 kabupaten/kotamadya).

Temuan paling mendasar menyangkut kualitas kepala daerah, yang dalam Gambar 1 diberi simbol Q. Faktor ini menjadi sentral, paling tidak dalam dua hal: 1) menentukan bagaimana *local capture* (L) akan mempengaruhi jumlah anggaran di daerah (F), sebut saja ini faktor kuantitas; dan 2) menentukan bagaimana program pembangunan di daerah dapat secara efektif menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat (W), sebut saja ini faktor kualitas. Pada Gambar 1, dua hal tersebut direpresentasikan oleh arus e7 dan e8, di mana e7 mempengaruhi dampak partisipasi masyarakat (P) terhadap pengaruh desentralisasi pada kesejahteraan masyarakat (W).

³ Misalnya, di daerah yang tingkat kesejahteraannya rendah, kualitas pemerintahan di daerah tersebut cenderung rendah.

Gambar 1. Skema Model Peran Unsur Kelembagaan dalam Desentralisasi



Jadi, secara lengkap penjelasan Gambar 1 adalah sebagai berikut: dalam pelaksanaan kebijakan desentralisasi (D), di mana praktik *local capture* (L) terjadi di setiap Pilkada, dampak terhadap kesejahteraan masyarakat (W) dapat tidak sesuai dengan yang diprediksi oleh teori desentralisasi. Berdasarkan studi lapangan di Indonesia, merebaknya L selama Pilkada ternyata mempunyai pengaruh berbeda terhadap W: di beberapa daerah W mengalami perbaikan, di daerah lain tidak demikian. Faktor utama yang menentukan variasi dampak adalah kualitas kepala daerah (Q) melalui arus e7 dan e8. Dalam konteks dinamis, hasil akhir tingkat kesejahteraan (W) pada satu periode menjadi “kondisi awal” tingkat kesejahteraan di periode berikutnya, yang dalam Gambar 1 diberi simbol S. Tingkat sosio-ekonomi masyarakat ini ikut menentukan sejauh mana upaya meningkatkan kesejahteraan akan berhasil atau tidak. Kalau suatu daerah, misalnya Indonesia Timur, mempunyai kekayaan alam dan

sumber daya manusia terbatas, tingkat kemiskinan tinggi, tingkat pendidikan dan kesehatan rendah (diukur melalui Indeks Pembangunan Manusia, IPM), maka akan lebih sulit bagi kepala daerah untuk menggerakkan partisipasi masyarakat (arus e_7 terhadap e_3), dan untuk tidak tergiur oleh dana pihak elite yang dapat mengundang tindakan korupsi, atau yang dapat mempengaruhi jumlah efektif anggaran (arus e_8 terhadap e_2).⁴

Melalui cara dekomposisi, kesejahteraan masyarakat (W) dapat di tulis:

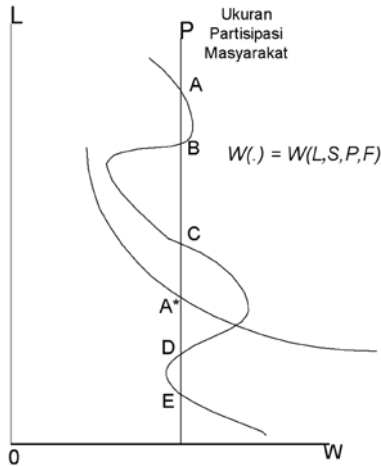
$$W(.) = H(L, S, P).F(L)$$

Di mana $H(.)$ menunjukkan fungsi kualitas dan $F(.)$ fungsi kuantitas. Karena umumnya *local capture* berdampak negatif, maka:

$$\frac{\partial H(.)}{\partial L} < 0; \frac{\partial F(.)}{\partial L} < 0$$

Peran kualitas kepala daerah tercermin melalui sejauh mana dia dapat mengubah dampak *local capture* yang negatif menjadi positif. Sesuai dengan pengamatan di lapangan yang menunjukkan ada daerah berhasil dan ada yang kurang berhasil, model di atas dapat menghasilkan lebih dari satu titik keseimbangan (*multiple equilibria*), seperti yang ditunjukkan melalui kurva *backward bending* (berbalik ke belakang) pada Gambar 2, di mana A, B, C, D dan E merupakan titik keseimbangan.

⁴ Para ahli ilmu politik sudah mengajarkan bahwa ada hubungan erat antara tingkat pendidikan masyarakat dan motivasi partisipasi politik mereka. Hal serupa juga berlaku untuk tingkat kesejahteraan. Umumnya, hubungan tersebut bersifat “cekung” (*concave*), di mana perbaikan tingkat pendidikan dan kesejahteraan akan banyak memperbaiki tingkat partisipasi politik, namun intensitas perbaikan cenderung mengecil untuk masyarakat dengan tingkat pendidikan dan kesejahteraan yang sudah relatif tinggi.

Gambar 2. Hubungan Antara L dan W: *Multiple Equilibria*

Catatan: Dalam kondisi normal, hanya ada 1 titik keseimbangan (titik A^*), di mana hubungan antara L dan W selalu negatif. Dalam kondisi “multiple equilibria” seperti yang terjadi di Indonesia, ada beberapa titik keseimbangan (A, B, C, D, dan E). Hal ini terjadi karena ada bagian kurva $W(\cdot)$ yang menunjukkan hubungan antara L dan W negatif, dan ada bagian yang menunjukkan hubungan positif.

Dari derivasi model (tidak ditunjukkan karena keterbatasan tempat) dan gambar, dapat disimpulkan bahwa kondisi awal (S) menentukan tingkat *local capture* L (pergeseran kurva *backward bending*). Namun, yang lebih penting lagi, tingkat partisipasi masyarakat P tidak hanya mempengaruhi tingkat L tapi juga menentukan tingkat kesejahteraan masyarakat W (pergeseran garis vertikal). Artinya, peningkatan partisipasi masyarakat memegang peran paling penting untuk meningkatkan kesejahteraan dan memperkecil praktik *local capture*.

Berdasarkan analisis di atas, tipologi kepala daerah dikembangkan seperti yang terlihat di Tabel 1. Kondisi paling ideal (*complete progress*) tercapai bila kepala daerah mampu meningkatkan faktor kualitas dan kuantitas dalam keadaan

di mana *local capture* merebak di mana-mana. Sebaliknya, kondisi terburuk (*deteriorating*) tercapai bila melalui *local capture* kepala daerah melakukan korupsi yang merugikan keuangan daerah, dan secara bersamaan gagal meningkatkan kualitas pembangunan daerah (tidak berhasil meningkatkan partisipasi masyarakat atau gagal memperbaiki kondisi awal kesejahteraan). Hasil lain merupakan variasi dua kondisi tersebut.

Tabel 1. Tipologi Kepala Daerah dan Hasil Akhir Desentralisasi

<i>kuantitas</i> \ <i>kualitas</i>	$\frac{\partial F}{\partial L} > 0$ Tipe A	$\frac{\partial F}{\partial L} = 0$ Tipe B	$\frac{\partial F}{\partial L} < 0$ Tipe C
$\frac{\partial H(.)}{\partial L} > 0$ Tingkat partisipasi & sosioekonomi tinggi	<i>complete progress</i>	<i>propitious</i>	<i>stagnant</i>
$\frac{\partial H(.)}{\partial L} < 0$ Tingkat partisipasi & sosioekonomi rendah	<i>incomplete progress</i>	<i>deviating</i>	<i>deteriorating</i>

Model di atas juga mampu menunjukkan gejala *path-dependence* (keterikatan pada struktur yang ada). Bila di suatu daerah tingkat kesejahteraan masyarakat (W) rendah, maka kondisi awal (S) juga rendah; padahal, kondisi awal ini berperan penting untuk mempengaruhi dampak desentralisasi terhadap kesejahteraan masyarakat. Artinya, daerah terbelakang cenderung tetap terbelakang, atau, daerah yang 20 tahun lalu tergolong terbelakang (misalnya beberapa kabupaten di Indonesia Timur), sampai saat ini juga masih terbelakang.

Maka, ada tantangan untuk mencari strategi bagaimana memutus lingkaran setan semacam ini. Analisis ekonomi

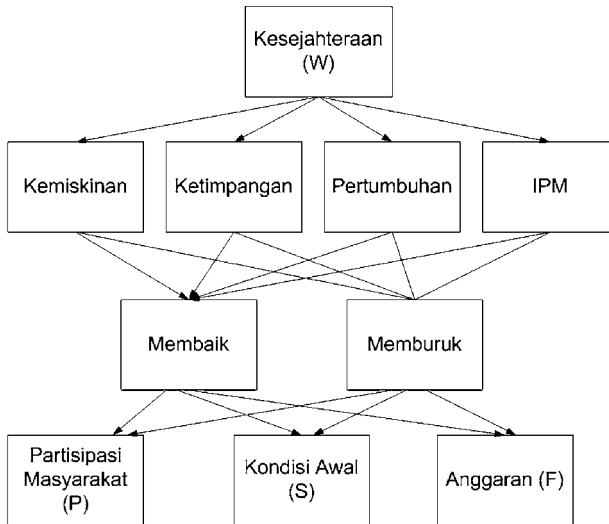
standar mungkin akan menyarankan program khusus dengan memperbesar anggaran (subsidi) di daerah tersebut. Kelompok penganut teori pasar akan menggunakan pendekatan kompensasi terhadap kegagalan pasar (*market failure*) dan konsep penyeimbang langsung (*automatic stabilizer*), sedangkan penganut paham Keynesian akan langsung menganjurkan intervensi pemerintah. Dilihat melalui Gambar 1, hal ini berarti peran anggaran (F) menjadi fokus utama mereka. Namun, studi yang penulis lakukan lebih melihat unsur kelembagaan, bukan analisis ekonomi semata-mata. Itulah sebabnya unsur seperti kualitas kepala daerah (Q), partisipasi masyarakat (P), kondisi awal (S), dan pengaruh *local capture* (L) menjadi perhatian utama, meskipun unsur anggaran (F) juga diperhitungkan.

Hasil Survei Lapangan

Untuk pengetesan model berdasarkan Gambar 1, survei lapangan dilakukan di tujuh kabupaten/kotamadya dengan menggunakan pendekatan *Analytic Hierarchy Process (AHP)* dan *Analytic Network Process (ANP)*⁵ yang mengandalkan persepsi responden. Empat unsur masyarakat daerah dipilih sebagai responden: (1) pemerintah daerah; (2) pengusaha daerah; (3) akademisi daerah; dan (4) lembaga swadaya masyarakat (LSM) di daerah. Struktur hierarki yang dipakai terlihat di Gambar 3. Untuk mempersingkat presentasi, hanya hasil akhir disampaikan di sini.

⁵ Metode AHP adalah metode pengambilan keputusan dengan mengembangkan sistem hierarki dari berbagai faktor yang dianggap perlu untuk diperhitungkan. Pendekatan ANP merupakan modifikasi dari AHP yang memungkinkan adanya 'feedback effect' (efek umpan balik) dalam hierarki keputusan. Tentang kedua metode ini dapat dibaca pada Azis, dalam penerbitan (untuk sementara bisa diakses lewat situs http://www.iwanazis.net/papers/Azis-Why_Institutional_Factors.pdf).

Gambar 3. Struktur Hierarki Peran Unsur Kelembagaan dalam Desentralisasi



Dengan perkecualian Jambi dan Banjarmasin, dari Tabel 2 terlihat bahwa survei responden secara kelompok menunjukkan partisipasi masyarakat (P) menempati urutan teratas sebagai faktor penentu dampak *local capture* (L) terhadap kesejahteraan (W). Di daerah Palu—paling terbelakang dari tujuh daerah yang disurvei—urutan kedua bukan ditempati faktor anggaran (F) melainkan kondisi awal (S).⁶ Untuk daerah yang tergolong maju, Malang misalnya, urutan serupa juga berlaku. Hal ini memperkuat hipotesis *path-dependence*, di mana daerah terbelakang (maju) cenderung tetap terbelakang

⁶ *People's participation*=partisipasi masyarakat (P); *Initial condition*=kondisi awal (S); *Available budget*=anggaran daerah (F). Ada tiga jenis bobot hasil perhitungan: Ideals, Normal, dan Raw. Untuk kepentingan praktis, pembaca cukup melihat kolom Normal, di mana hasil bobot sudah dinormalisasi sehingga jumlahnya=1. Tingkat inkonsistensi perhitungan diukur melalui indeks “overall inconsistency” di kolom paling kanan Tabel 2. Kalau nilai indeks lebih kecil daripada 0.10 (atau 10 persen), hasil perhitungan cukup konsisten, dan sebaliknya kalau melebihi 0.10.

(maju) karena kondisi awal mempengaruhi dampak kebijakan desentralisasi secara langsung dan tidak langsung (melalui tinggi-rendahnya partisipasi masyarakat). Dalam hal ini, daerah Malang mewakili kondisi *positive local capture*, sedangkan Palu mewakili *negative local capture*.

Tabel 2. Hasil Survei Lapangan Model Hierarki: Untuk Grup

Super Decision				Expert choice			
PALU							
Name	Ideals	Normals	Raw	Overall inconsistency = .25			
1People's Partic	1	0.364146	0.604568	1People's Partic	364		
2Initial condition	0.966851	0.352075	0.584528	2Initial condition	352		
3Available Budget	0.779296	0.283778	0.471138	3Available Budget	284		
JAMBI							
Name	Ideals	Normals	Raw	Overall inconsistency = .31			
1People's Partic	0.909111	0.401597	0.642985	1People's Partic	402		
2Initial condition	0.354626	0.156655	0.250816	2Initial condition	157		
3Available Budget	1	0.441747	0.707268	3Available Budget	442		
MATARAM							
Name	Ideals	Normals	Raw	Overall inconsistency = .04			
1People's Partic	1	0.601918	1	1People's Partic	602		
2Initial condition	0.144856	0.087192	0.144856	2Initial condition	89		
3Available Budget	0.516498	0.31089	0.516498	3Available Budget	311		
MALANG							
Name	Ideals	Normals	Raw	Overall inconsistency = .03			
1People's Partic	1	0.52247	0.999897	1People's Partic	522		
2Initial condition	0.523064	0.273285	0.523057	2Initial condition	273		
3Available Budget	0.390922	0.204245	0.390917	3Available Budget	204		
BANJARMASIN							
Name	Ideals	Normals	Raw	Overall inconsistency = .02			
1People's Partic	0.692824	0.289886	0.557808	1People's Partic	319		
2Initial condition	0.697165	0.291702	0.561303	2Initial condition	276		
3Available Budget	1	0.418412	0.805122	3Available Budget	402		
BANDUNG							
Name	Ideals	Normals	Raw	Overall inconsistency = .11			
1People's Partic	1	0.527833	1	1People's Partic	528		
2Initial condition	0.264558	0.139642	0.264558	2Initial condition	140		
3Available Budget	0.629981	0.332525	0.629981	3Available Budget	333		
SEMARANG							
Name	Ideals	Normals	Raw	Overall inconsistency = .01			
1People's Partic	1	0.426469	0.713323	1People's Partic	430		
2Initial condition	0.455387	0.194208	0.324838	2Initial condition	253		
3Available Budget	0.889448	0.379322	0.634464	3Available Budget	374		

Untuk gabungan ketujuh daerah, partisipasi juga jelas berada pada urutan teratas, dengan bobot 0,436 jika menggunakan *Super Decision*, dan 0,443 kalau menggunakan *Expert Choice*, sedangkan anggaran (F) menempati urutan kedua (0,329 dan 0,319; lihat Tabel 3).⁷ Urutan ini tidak berubah

⁷ *Super Decision* dan *Expert Choice* adalah perangkat lunak yang dapat dipakai untuk menderivasi skala rasio (*ratio scales*) dari struktur hierarki yang dipakai, namun

untuk survei perorangan di masing-masing daerah yang didasarkan pada perhitungan rata-rata geometris (*geometric mean*) seperti yang terlihat di bagian tengah Tabel 3. Bila hasil perhitungan kelompok daerah digabung dengan hasil perhitungan perorangan, bobot partisipasi (P) dan anggaran (F) tetap dominan, masing-masing 0,406 and 0,324 (bagian bawah Tabel 3).

Tabel 3. Hasil Survei Lapangan Model Hierarki:
Untuk Grup, Perorangan, dan Kombinasi Keduanya

Hierarchy					
Group Survey					
Summarized result of the group survey in 7 regions based on Hierarchy model (Using Super Decision and Expert Choice software)					
Super Decision				Expert choice	
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank
1People's Participation	1	0.93609511	0.436124866	0.76595211	1
2Initial condition	3	0.41671289	0.194145702	0.340972015	3
3Available Budget	2	0.70685427	0.329322192	0.578377832	2
Individual Survey					
Summarized result of the individual survey in 4 regions based on Hierarchy model (Using Super Decision software)					
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	
1People's Participation	1	0.73421686	0.377562735	0.691382905	
2Initial condition	3	0.40464311	0.208083135	0.381036434	
3Available Budget	2	0.61913245	0.318381897	0.58301257	
Combination of Group and individual surveys					
Summarized result of the group and individual survey based on Hierarchy model (Using Super Decision)					
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	
1People's Participation	1	0.82903366	0.405788734	0.727712989	
2Initial condition	3	0.41063366	0.200993648	0.360448	
3Available Budget	2	0.66154094	0.323805844	0.580690577	

Catatan: Lihat catatan kaki nomor 4

Keampuhan (*robustness*) hasil di atas dicek melalui analisis sensitivitas. Dua jenis analisis dilakukan: analisis dinamis dan analisis eliminasi. Jenis pertama dilakukan untuk setiap kelompok kuesioner, dengan hasil sebagai berikut: untuk memperbaiki tingkat kemiskinan, unsur partisipasi masyarakat memegang kunci; untuk mengurangi ketimpangan pendapatan, unsur kondisi awal paling berperan;

dengan pendekatan berbeda. *Expert Choice* menggunakan pendekatan *eigen vector* (vektor ciri) maksimum, *Super Decision* menggunakan pendekatan *supermatrix*.

sedangkan untuk pertumbuhan ekonomi dan perbaikan IPM, unsur anggaran menempati urutan teratas. Jadi, upaya meningkatkan partisipasi masyarakat memegang posisi sentral kalau yang menjadi tujuan utama adalah mengurangi kemiskinan. Sementara itu, analisis eliminasi dilakukan dengan melihat apa yang terjadi kalau tiap daerah dieliminasi satu per satu dari sampel. Seperti yang terlihat di Tabel 4, posisi partisipasi masyarakat tetap pada urutan teratas. Jadi, hasil yang menunjukkan posisi sentral partisipasi masyarakat cukup *robust*.

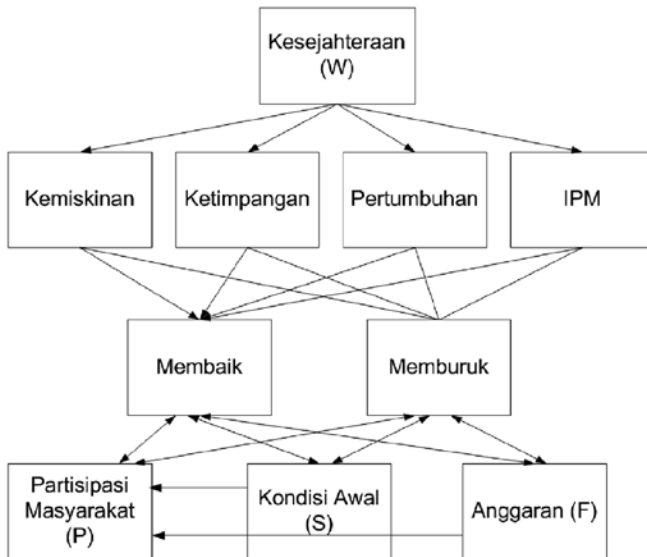
Tabel 4. Sensitivitas: Analisis Eliminasi Model Hierarki

Hierarchy								
Sensitivity Analysis(Individual and Group) by excluding region by region								
1.Palu								
Individual				Group				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.9258	0.4494	0.7968	1	0.9258	0.4494	0.7968
2Initial condition	3	0.3622	0.1758	0.3117	3	0.3622	0.1758	0.3117
3Available Budget	2	0.6955	0.3376	0.5985	2	0.6955	0.3376	0.5985
2.Jambi								
Individual				Group				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.813	0.432	0.784	1	0.9407	0.4422	0.7886
2Initial condition	3	0.35	0.186	0.337	3	0.4281	0.2012	0.3589
3Available Budget	2	0.549	0.292	0.529	2	0.6671	0.3136	0.5593
3.Mataram								
Individual				Group				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.686	0.354	0.642	1	0.9258	0.4133	0.7327
2Initial condition	3	0.407	0.21	0.381	3	0.497	0.2219	0.3933
3Available Budget	2	0.637	0.328	0.595	2	0.7448	0.3325	0.5894
4.Malang								
Individual				Group				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.9258	0.4232	0.7327	1	0.9258	0.4232	0.7327
2Initial condition	3	0.4012	0.1834	0.3175	3	0.4012	0.1834	0.3175
3Available Budget	2	0.7802	0.3566	0.6174	2	0.7802	0.3566	0.6174
5.Banjarmasin								
Individual				Group				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.697	0.364	0.659	1	0.9842	0.4668	0.8075
2Initial condition	3	0.43	0.224	0.406	3	0.3825	0.1814	0.3138
3Available Budget	2	0.593	0.309	0.56	2	0.6671	0.3164	0.5474
6.Bandung								
Individual				Group				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.748	0.366	0.69	1	0.9258	0.4225	0.7327
2Initial condition	3	0.438	0.214	0.404	3	0.4495	0.2051	0.3557
3Available Budget	2	0.709	0.347	0.655	2	0.7205	0.3288	0.5702
7.Semarang								
Individual				Group				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participati	1	0.9258	0.4378	0.7751	1	0.9258	0.4378	0.7751
2Initial condition	3	0.4106	0.1941	0.3437	3	0.4106	0.1941	0.3437
3Available Budget	2	0.6803	0.3217	0.5695	2	0.6803	0.3217	0.5695

Catatan: Lihat catatan kaki nomor 4.

Banyak studi menunjukkan bahwa pendekatan hierarki AHP tidak *se-robust* pendekatan ANP yang memperhitungkan efek umpan balik (*feedback effect*). Itulah sebabnya, survei lapangan kemudian memanfaatkan ANP untuk analisis yang sama. Struktur jaringan (*network*) ANP yang dipakai terlihat di Gambar 4. Berbeda dengan struktur hierarki di Gambar 2, beberapa panah di Gambar 3 menunjukkan dua-arah pengaruh.

Gambar 4. Struktur Jaringan (*Network*) Peran Unsur Kelembagaan dalam Desentralisasi



Hasil berdasarkan ANP bervariasi, dan memperkuat *conjecture* model yang dipakai. Misalnya, untuk daerah Mataram dan Bandung, peran partisipasi masyarakat masih tertinggi, namun untuk Jambi besaran anggaran (P) menempati urutan teratas (Tabel 5). Hasil rata-rata geometris juga menunjukkan bahwa unsur anggaran (F) lebih menentukan

dibandingkan dengan partisipasi masyarakat.⁸ Jadi, fakta bahwa partisipasi masyarakat dan anggaran menempati urutan atas meneguhkan *conjecture* yang disampaikan sebelumnya, di mana faktor kuantitas (anggaran) dan faktor kualitas (antara lain ditandai oleh partisipasi masyarakat) memegang kunci keberhasilan kebijakan desentralisasi.

Tabel 5. Hasil Survei Lapangan Model Jaringan (*Network*):
Untuk Perorangan

Network(Individual's geometric mean)				
JAMBI				
ANP				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	3	0.470977795	0.224316683	0.428350904
2Initial condition	2	0.638308832	0.304012909	0.580537309
3Available Budget	1	0.896066878	0.426777944	0.814966396
MATARAM				
ANP				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	1	0.796528566	0.352012708	0.777336689
2Initial condition	3	0.671627639	0.300617182	0.657223917
3Available Budget	2	0.716403781	0.32065884	0.701039823
BANDUNG				
ANP				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	1	0.667566395	0.337707543	0.667566395
2Initial condition	3	0.423094747	0.214034549	0.423094747
3Available Budget	2	0.666475413	0.337156056	0.666475413
Individual survey				
Summarized result of the survey in 3 regions based on network model (Using Super Decision software)				
Name	Rank	Ideals	Normals	Raw
1People's Participation	2	0.630326285	0.29875847	0.605760718
2Initial condition	3	0.566064191	0.269440723	0.544494766
3Available Budget	1	0.753518886	0.35886752	0.724806658

Catatan: Lihat catatan kaki nomor 4.

⁸ Karena kendala waktu, ANP hanya diterapkan untuk survei perorangan, dan hanya di beberapa daerah (lihat Tabel 5) untuk daftar daerah yang disurvei.

Catatan Akhir

Dua hal penting membedakan studi ini dengan analisis ekonomi pada umumnya. Pertama, studi ini tidak membuat asumsi bahwa unsur kelembagaan harus diatasi secara terpisah di luar teori ekonomi (misalnya, “korupsi harus diberantas”). Unsur kelembagaan justru harus diperlakukan secara endogen, dalam arti kebijakan ekonomi yang terpilih harus mampu membuat kendala institusi (korupsi, misalnya) berkurang. Dalam konteks desentralisasi, pertanyaannya menjadi bagaimana agar kebijakan terpilih tidak hanya mampu meningkatkan kesejahteraan namun juga menciptakan mekanisme insentif yang dapat mengurangi tingkat *local capture*. Kedua, dan ini merupakan konsekuensi logis dari yang pertama, kalau hasil suatu kebijakan tidak baik atau tidak sesuai dengan yang diprediksi teori, kita tidak dapat hanya mengatakan “karena banyak korupsi.” Analisis dalam catatan singkat ini tidak menerima premis demikian, karena premis tersebut mempunyai konsekuensi bahwa kebijakan apapun tidak akan berhasil dalam jangka pendek, mengingat secara realistis korupsi tidak mungkin diberantas dalam waktu singkat. Satu generasi pun belum tentu berhasil. Apakah kita harus menunggu sampai satu generasi untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat?

Sebagai ekonom, Pak Emil tahu benar tentang manfaat dan keterbatasan ilmu ekonomi. Catatan singkat ini sekadar menunjukkan satu contoh bagaimana kelemahan teori ekonomi dapat dikurangi dengan memperhitungkan unsur kelembagaan secara eksplisit, bukan implisit. Sebagai pejabat dan eks pejabat, penulis yakin Pak Emil lebih tahu lagi tentang bagaimana keterbatasan faktor kelembagaan dapat melumpuhkan hasil suatu kebijakan yang didasarkan pada prediksi teori ekonomi, apalagi di negara berkembang seperti

Indonesia. Itulah sebabnya cukup mengherankan bahwa banyak analisis ekonomi masih mengecilkan arti dan peran unsur kelembagaan, namun dengan mudah dan cepat menyebutnya sebagai sumber penyebab bila suatu kebijakan gagal memberikan hasil yang diharapkan. Unsur kelembagaan cenderung dilupakan di saat membuat kebijakan, namun cepat diingat di saat mencari kambing hitam.

Sebagai implikasi serius, setiap skenario kegagalan disimpulkan sebagai kesalahan faktor kelembagaan, bukan kesalahan kebijakan. Padahal, pembuat kebijakan sudah seharusnya memperhitungkan ciri dan kelemahan unsur kelembagaan yang ada, dan memilih kebijakan yang sesuai dengan ciri tersebut. Tidak mengherankan di banyak negara berkembang, di mana kendala kelembagaan umumnya merebak, penerapan kebijakan berdasarkan teori ekonomi—yang banyak dikembangkan di negara maju—tanpa memperhitungkan kondisi kelembagaan, sering berakibat fatal.

Selamat berulang tahun ke-80, Pak Emil.

Daftar Pustaka

- Azis, I.J. dan M.M. Wihardja. 2009. "Theory of Endogenous Institution and Evidence from an In-Depth Study in Indonesia." Kertas kerja. Situs <http://ssrn.com/abstract=1434765>
- Azis, I.J. 2008. "Institutional Constraints and Multiple Equilibria in Decentralization." *Review of Urban and Regional Development Studies* 20(1): 22-33
- Azis, I.J. "Why Institutional Factors Matter in Decentralization." Tokyo-Japan: Asian Development Bank Institute (ADBI). (dalam proses penerbitan).
- Hofman, B. dan K. Kaiser. 2002. "The Making of the Big Bang and Its Aftermath: A Political Economy Perspective." Makalah

dipresentasikan dalam Konferensi berjudul *Can Decentralization Help Rebuild Indonesia?*, Mei 1-3, 2002 di Georgia State University, Atlanta, Georgia. Makalah dapat diunduh dari http://siteresources.worldbank.org/INTINDONESIA/Resources/Decentralization/hofmankaiserAtlanta_3.pdf