

Teori Endogenous Institusi dan Sejumlah Bukti dari Studi Secara Mendalam di Indonesia¹

Ditulis oleh:

Iwan Jaya Azis² dan Maria Monica Wibardja³

Alih bahasa oleh

Firman Bakri Anom (Peneliti KPPOD)

Hasil sementara penelitian yang disajikan dalam tulisan (artikel) ini, telah disosialisasikan dan didiskusikan dalam sebuah forum diskusi yang diselenggarakan oleh KPPOD. Forum diskusi yang diikuti oleh sejumlah akademisi, perwakilan NGO dan sejumlah pelaku usaha ini diselenggarakan pada tanggal 6 Agustus 2009. Melalui diskusi ini, muncul sejumlah catatan dan masukan yang menarik terhadap hasil sementara penelitian.

Sejumlah catatan dan masukan tersebut dapat terangkum sebagai berikut: **Pertama** kebutuhan akan akuntabilitas kepala daerah yang lebih baik. Untuk mendorong terciptanya sistem akuntabilitas di daerah, penting untuk menerapkan sistem *reward* dan *punishment*. Sistem tersebut juga perlu didorong dengan penerapan standar minimum yang harus dipenuhi oleh para kepala daerah. Kekhawatiran para peserta diskusi selama ini adalah bahwa, banyak kepala daerah yang sibuk memperkaya diri sendiri bukan sebaliknya bekerja keras untuk kepentingan masyarakat. Selain itu, muncul juga pendapat bahwa profesi ganda pejabat legislative berdampak terhadap mekanisme *checks and balance*. Dalam banyak kasus didaerah, politisi yang memiliki profesi ganda khususnya sebagai pengusaha bergerak di bidang konstruksi. Sehingga berpotensi beririsan dengan proyek daerah. Penerbitan Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2008 tentang Pedoman Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah, yang didalamnya memuat sistem *reward* dan *punishment* setidaknya dapat dijadikan sebagai mekanisme *checks and balance*. Dalam konteks akuntabilitas ini, penting juga peran sebuah lembaga pengawas seperti KPK. Namun sayangnya, pada masa ini keberadaan KPK justru cenderung mengalami kemerosotan.

- 1) Studi Lapangan (Juni-Juli, 2008) dalam artikel ini dilaksanakan dengan bantuan para peneliti KPPOD.
- 2) Professor and Director of Graduate Studies, Regional Science Program Adjunct Professor of Economics, Johnson Graduate School of Management (JGSM), Cornell University.
- 3) Associate fellow of the Centre for Strategic and International Studies, lecturer FE-UI.

Kedua adalah bagaimana seharusnya kebijakan kemudian di formulakan dengan berdasarkan pada kualitas institusi. Ada tiga tipe kebijakan sebagaimana disampaikan (dalam diskusi) oleh Prof. Iwan J. Azis: a) Tipe kebijakan yang mengabaikan fakta bahwa kualitas institusi masih rendah. Akibatnya kebijakannya hanya bekerja berdasarkan asumsi dari pengambil kebijakan. Jika demikian maka kebijakan tersebut sulit untuk berjalan dengan baik; b) Tipe kebijakan yang secara tegas mempertimbangkan fakta bahwa kualitas institusi masih rendah. Untuk itu, dalam rangka mencapai “*institutional equilibrium*” (Greif, 2006), kebijakan dibuat dengan asumsi bahwa institusi tidaklah sempurna; c) Tipe kebijakan yang mengendogeniskan institusi. Tipe kebijakan ini tidak hanya akan menginternalisasikan *institutional complexes* tetapi juga akan dapat merubah institusi dengan memberikan insentif kepada masyarakat untuk bertindak yang baik. Sampai saat ini, terlihat bahwa seolah-olah banyak aturan kebijakan di Indonesia tergambar sebagai tipe yang pertama.



Ketiga adalah pada tingkatan dimana desentralisasi berada. Secara *de jure* desentralisasi berbeda dengan kenyataannya (*de facto*). Dalam banyak hal elemen pengembangan regional masih diatur dengan kebijakan nasional. Akibatnya praktik tersebut di atas menghambat bagi daerah untuk mengembangkan diri secara lebih optimal. Misalnya pada kasus yang terjadi di Kota Balikpapan Provinsi Kalimantan Timur. Permasalahan di daerah ini adalah dalam hal keterbatasan terhadap pasokan listrik. Namun sayangnya daerah tidak bisa (memiliki kewenangan) untuk menyelenggarakan sendiri penyediaan listrik untuk memenuhi kebutuhannya.

Keempat adalah tentang pengumpulan data. Harus jujur diakui bahwa pengumpulan data yang dilakukan oleh pemerintah nasional masih belum memadai. Beberapa data dikategorikan *misleading*, misalnya saja data pengangguran yang menyertakan “pemulung”. Isu terkait dengan kualitas data

merupakan hal yang sangat penting.

Kelima adalah dalam hal Partisipasi publik terhadap kebijakan. Dalam penelitian lapangan yang dilakukan pada tahun 2009 oleh Prof. Iwan J. Azis dengan mengunjungi tujuh daerah di Indonesia, terungkap bahwa partisipasi masyarakat masih terasa sangat kurang. Setidaknya dalam formalitasnya atau bentuk hukumnya. Disejumlah daerah yang telah dikunjungi dan setelah ikut berpartisipasi dalam kegiatan Musrenbang, terungkap bahwa instrument Musrenbang tersebut tidak cukup efektif dalam menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah.

Keenam dan kemungkinan adalah isu paling penting adalah isu bagaimana untuk mendobrak lingkaran setan. Usulan pertama adalah krisis manajemen, seperti yang terjadi di Manggarai Barat dimana masyarakat berdemonstrasi kepada kepala daerah, karena dianggap telah menerbitkan izin penambangan emas di tempat wisata Batu Gosok. Sementara kawasan tersebut berada didekat daerah konservasi Pulau Komodo. Usulan kedua adalah penguatan masyarakat melalui pendidikan. Faktor pendidikan diyakini merupakan faktor yang akan merubah (*self-reinforcement*) lingkaran setan (pendidikan rendah) atau lingkaran “*manfaat*” (pendidikan tinggi). Dampak kompetisi belum juga sampai pada saat ini dan karenanya kita seharusnya tidak menggantungkan pada dampak spillover dari *Best Practices*, walaupun berdasarkan sebuah studi, di beberapa daerah *yardstick competition* ada.

Ruang Lingkup

Saat ini sebenarnya telah banyak studi terkait dengan institusi. Namun demikian masih sedikit yang dilakukan dengan menggunakan studi lapangan. Lebih lanjut, selama ini banyak upaya reformasi institusi mengasumsikan bahwa institusi sebagai

faktor *exogenous* yang mempengaruhi kesejahteraan. Sementara itu hanya sedikit yang berkeyakinan sebaliknya bahwa isu endogenoussitas (*endogeneity*) dari struktur institusi mempengaruhi kesejahteraan. Dalam konteks tersebut di atas, ruang lingkup penelitian ini adalah mempelajari teori *endogenous institution* dalam lingkup institusi di Indonesia. Studi lapangan secara mendalam dilakukan dilima daerah (kabupaten/kota) di Indonesia yang telah dipilih.

Penelitian ini mengumpulkan data primer terkait dengan pengaruh *local capture*⁴ terhadap kesejahteraan, kepemimpinan daerah, dan tingkat partisipasi serta sejumlah indikator sosial. Dalam studi ini dilakukan wawancara dengan sejumlah informan kunci termasuk kepala daerah (bupati/walikota), pejabat pemda setempat lainnya, anggota partai politik, pihak oposisi, NGO/LSM, media lokal, asosiasi bisnis dan keluarga miskin pemegang kartu miskin. Selain itu dilakukan pengukuran data primer tersebut dalam variasi basis skala indikator.

Penelitian ini kemudian memaparkan bagaimana elemen institusional ini berkorelasi dengan variasi dari kedua indikator kondisi sosioekonomik baik yang terbaru maupun yang lama yang menawarkan endogenousitas institusi. Meskipun terdapat sejumlah batasan dalam studi lapangan ini, namun demikian batasan tersebut memungkinkan untuk mendapatkan perkiraan awal dari kualitas kondisi institusi dan sosioekonomi di daerah penelitian.

Bukti dari *Endogenous* Institusi

Penelitian ini melihat bahwa pengaruh *local capture* terhadap kepemimpinan lokal dan partisipasi publik berkorelasi positif dengan keadaan sosial⁵. Kondisi sosial tersebut diukur melalui sejumlah variable seperti: tingkat kemiskinan, IMR, angka melek huruf, dan angka pengangguran. Meskipun penelitian ini tidak dapat menentukan hubungan timbal balik antara variabel tersebut, namun dilihat bahwa variasi indikator sosial pada masa sebelum desentralisasi atau pada masa awal implementasi desentralisasi mempengaruhi pada dampak akhir dari *local capture* terhadap kesejahteraan, kepemimpinan lokal dan tingkat partisipasi (publik).

Penelitian ini melihat bahwa HDI yang rendah pada tahun 1999, indeks kemiskinan yang tinggi pada tahun 1999, dan angka kematian bayi yang tinggi tahun 2000 berhubungan dengan pengaruh negative *local capture* terhadap kesejahteraan, rendahnya kualitas dan kuantitas kepemimpinan lokal, serta tingkat partisipasi (publik) yang rendah. Namun demikian data dari lima daerah tersebut tidak bisa digeneralisasikan dan dijadikan konklusi mengenai pengaruh kondisi awal sosioekonomik terhadap institusi di Indonesia, tetapi inilah hasil awal dari penelitian ini. Pada gilirannya hasil awal ini digunakan untuk membuat sebuah teori (*from deductive to inductive reasoning*).

Dari hasil studi di lima daerah yang disurvei, dapat dikelompokkan dalam empat tipe institusi. Pengelompokan tersebut adalah a) Institusi 1; b) Institusi Lemah 1; c) Institusi 2; dan d) Institusi Lemah 2. Pengelompokan ini dipengaruhi oleh faktor internal *reinforcement* dan kompleksitas institusional. Faktor

4) *Local capture* diterjemahkan sebagai kondisi dimana kebijakan pemerintah (daerah) terperangkap atau sangat dipengaruhi oleh elit setempat (daerah).

5) Indikator "local capture" dalam area pengadaan barang publik, peraturan daerah, dan program social sebagaimana di maksud dalam kuesioner penelitian lapangan mengukur dampak hubungan antara kepala daerah dan elit setempat. Indikator ini, mengukur intensitas "negatif" local capture melalui disain kuesioner. Sementara intensitas positif local capture tercermin dalam kuesioner terkait kualitas kepala daerah dalam mengorganisasi program social dan kuantitas kepemimpinan dalam *menggenerate* dan mengelola pendapatan daerah dan pertumbuhan PDRD melalui pembentukan hubungan dengan swasta. Indikator berikutnya menanyakan bagaimana kepala daerah menggunakan hubungan (baik) mereka dengan pihak swasta untuk meningkatkan pendapatan daerah dan pertumbuhan ekonomi sebagaimana juga untuk mengimplementasikan program social. Pengaruh local capture ini sama dengan positif *local capture* dikurangi negatif *local capture*.

internal *reinforcement* adalah faktor yang dapat menguatkan (faktor positif/*natural internal reinforcement*) atau melemahkan (faktor negative internal reinforcement) sejumlah perilaku. Dalam konteks Indonesia, faktor internal *reinforcement* dapat berupa tingkat pendidikan dalam lingkungan masyarakat. Kompleksitas institusi adalah lingkungan dimana sebuah institusi berada.

Dalam penelitian ini juga membedakan pemimpin daerah dalam 3 (tiga) tipe: Tipe A, B, dan C (Azis, 2008). Tipe A adalah apabila kepala daerah bekerjasama dengan elit setempat membawa manfaat kesejahteraan bagi masyarakat. Tipe B adalah apabila kepala daerah bekerjasama dengan elit setempat untuk kepentingannya sendiri. Tipe C adalah apabila kepala daerah tidak hanya bekerjasama dengan elit lokal untuk kepentingannya sendiri tetapi juga melakukan korupsi. Kualitas dari *local capture* tergantung dari beberapa faktor, termasuk tingkat pendidikan masyarakat, tingkat partisipasi masyarakat, dan kualitas dari kepala daerah.

Institusi 1 adalah daerah dengan kondisi sosioekonomi yang bagus, faktor positif reinforcement, element institusional positif, kuantitas-kualitas tinggi kepala daerah (Tipe A), tingkat partisipasi yang tinggi, dan pengaruh positif *local capture* terhadap kesejahteraan. Sejumlah contoh daerah yang masuk dalam kategori "Institusi 1" berdasarkan studi lapangan kami adalah Kota Balikpapan dan Kota Yogyakarta. Misalnya kota Balikpapan, karena kondisi awal sosioekonominya tinggi, masyarakat mampu untuk berpartisipasi dalam politik. Karena masyarakatnya paham politik dan partisipasi masyarakat tinggi, maka kepala daerah dengan kualitas-kuantitas tinggi dapat terpilih (Tipe A).

Jika kepala daerah, elit daerah, dan masyarakat bekerjasama, maka *local capture* pada posisi positif dan kesejahteraannya meningkat. Karena peningkatan kesejahteraan, pemimpin yang lebih baik terpilih pada periode berikutnya dan tingkat partisipasi juga semakin tinggi.

Manfaat kerjasama ini pada jangka panjang akan semakin lebih besar. Dalam jangka panjang, peningkatan kerjasama antar kepala daerah, elit daerah dan masyarakat terbentuk. Gambaran tersebut di atas merupakan bukti pertumbuhan aktifitas usaha dengan dukungan pemerintah daerah. Kota Balikpapan juga merupakan contoh bahwa kebijakan pemerintah pusat masih memiliki banyak pengaruh terhadap daerah, misalnya terkait dengan kebijakan ketenagalistrikan.

"Institusi lemah 1" dikarakteristikan dengan kondisi sosioekonomi yang sedang (*moderate*) tetapi dengan tingkat partisipasi lemah, dan lemah dalam kualitas kepemimpinan daerah (tipe B/C) yang juga sebagai pengaruh negative *local capture* terhadap kesejahteraan. Dua daerah yang masuk dalam kategori "institusi lemah 1" adalah Kota Prabumulih dan Kabupaten Sragen.



Kota Prabumulih, meskipun kondisi awal sosioekonominya tinggi karena adanya dukungan sektor minyak dan gas. Namun nyatanya kualitas kepala daerah rendah (Tipe B/C) dan tingkat partisipasinya juga rendah. Kerjasama antara kepala daerah, elit daerah serta masyarakat tidak akan meningkatkan kesejahteraan tetapi malah akan mengurangi kesejahteraan. Sebabnya adalah pada rendahnya kuantitas-kualitas kepala daerah serta jajarannya yang hanya mencari keuntungan pribadi dari kerjasama tersebut dan program (pemda) pada umumnya. Namun karena daerah memiliki kekayaan pada sektor karet dan sumber daya alam lainnya, sehingga masyarakat mampu mempertahankan kebutuhan hidup standar. Penduduk di pedesaan mampu mendapatkan pendapatan tetap dengan bekerja pada perkebunan karet. Meskipun sebaliknya penduduk di kota cenderung menjadi penduduk miskin. Dengan model kerjasama seperti saat ini, tidak akan memberikan manfaat pada periode berikutnya.

Dalam jangka panjang, kerjasama antara kepala daerah, elit daerah dan masyarakat akan berjalan ditempat (*stagnant*).

“Institusi 2” adalah daerah dengan kondisi sosioekonomi awal yang lemah, kuantitas-kualitas kepala daerah yang lemah (tipe C), tingkat partisipasi rendah, dan dampak negative *local capture* terhadap kesejahteraan. Daerah yang masuk dalam kategori “institusi 2” berdasarkan hasil studi lapangan adalah Manggarai Barat. Di Kab. Manggarai Barat, kondisi awal sosioekonominya rendah, partisipasi masyarakat rendah dan begitu juga dengan kapasitas kepemimpinan daerah (Tipe C). Kerjasama antara masyarakat dan pemerintah daerah yang berlangsung saat ini akan menghasilkan proyek yang buruk. Misalnya, proyek Aldira yang merupakan kerjasama dengan kepala daerah, investor dari Cina (*Chinese Purchaser*), dan masyarakat untuk menanam tanaman tapioca. Ternyata pada akhirnya kerjasama ini mengalami kegagalan karena kesalahan pada pemilihan waktu tanam. Peristiwa tersebut, pada gilirannya mengakibatkan penurunan kualitas kesejahteraan masyarakat. Menjadi lebih buruk lagi adalah manakala kepala daerah tersebut terpilih kembali pada periode berikutnya. Kerjasama pada masa periode kedua ini akan menjadi lebih rendah lagi. Pada jangka panjang, kerjasama yang semakin rendah antara kepala daerah, elit daerah, dan masyarakat akan semakin terjadi. Hal ini dapat dibuktikan dengan penurunan aktivitas usaha di daerah.

Tidak ada daerah dari studi ini yang masuk dalam kategori “institusi lemah 2”. Tipe ini mungkin cenderung kurang untuk muncul ketimbang institusi pada kriteria lainnya karena kualitas yang tinggi dari institusi pada jangka waktu yang lama akan menghasilkan kondisi sosioekonomi yang tinggi. Untuk menentukan antara institusi lemah 1 dan 2, dimana kondisi awal sosioekonomi adalah rata-rata (*moderate*), kami mempertimbangkan kespesifikan (kekhususan) kondisi awal yang dapat membuat satu institusi memiliki kualitas yang rendah sementara yang lainnya memiliki kualitas yang tinggi. Sebagai contoh, institusi lemah Tipe 1 dapat dihubun-

kan dengan daerah yang kaya sumber daya alam (SDA), kondisi tersebut akan mengurangi keinginan daerah untuk melakukan reformasi atau investasi terhadap institusi. Sementara, institusi lemah 2 dapat dihubungkan dengan daerah yang miskin SDA, kondisi tersebut (akan) memotivasi orang untuk berkerja lebih keras untuk melakukan reformasi atau investasi terhadap kelembagaan.

Dalam jangka panjang, institusi 1 dapat diasosiasikan dengan “progress lengkap (*virtuous*)”; institusi 2 dapat diasosiasikan dengan “progress melemah (*vicious*)”; institusi lemah 1 dan 2 dapat diasosiasikan dengan “progress tidak lengkap/*stagnant (unchanged)*” sebagaimana diungkapkan oleh Azis (2008). Ini adalah dinamika antara institusi dan kesejahteraan masyarakat yang paling *smooth* karena diasumsikan tidak ada *external shock* di luar sistem ini.

Policy Recommendation

Dalam temuan awal penelitian ini, terdapat dua implikasi kebijakan yang berpengaruh. **Pertama** adalah reformasi kelembagaan harus memastikan sejumlah tingkatan kesejahteraan dimana kualitas tinggi institusi akan mendorong *sustainability* perubahan. Upaya mereformasi institusi untuk itu harus menyertakan para pejabat pada tingkat rendah supaya menerima gaji yang mencukupi. Meskipun pejabat publik yang digaji dengan baik (tinggi) juga tetap saja dapat melakukan korupsi, sebagaimana sejumlah praktik (bukti) di negara-negara berkembang, tetapi kami berpendapat bahwa dengan tidak memberikan gaji yang mencukupi pada para pejabat publik dapat memperburuk permasalahan institusi. Akan tetapi, ini bukan kondisi yang cukup untuk suksesnya reformasi kelembagaan. Persepsi, ekspektasi, dan kepercayaan bahwa perilaku baik akan dihargai dan perilaku tidak baik akan dihukum sangat penting. Dimana sistem *meritocracy* dan/atau sistem legal/judicial tidak bekerja dengan baik, *incentive structure* seperti ini tidak menunjang reformasi kelembagaan.

Kedua, karena kondisi awal kesejahteraan diasosiasikan dengan kompleksitas institusional yang berbeda dan di posisi kemampuan untuk mereformasi yang berbeda, reformasi kelembagaan harus ditargetkan secara berbeda pula. Dalam kasus daerah yang sangat miskin, sebelum reformasi kelembagaan muncul, masyarakat harus mampu berpartisipasi dalam program-program sosial. Penting juga supaya program pemberantasan kemiskinan ditargetkan secara berbeda antara keluarga "hampir miskin", "miskin" dan "sangat miskin" karena mereka mempunyai *choice set* yang berbeda. Keluarga "hampir miskin" kemungkinan akan mengirim anak mereka untuk pendidikan sekolah tinggi supaya mendapat pekerjaan yang baik caranya dengan menggunakan pendapatan ekstra mereka. Tetapi, berbeda dengan keluarga "sangat miskin" mereka mungkin hanya mampu menggunakan pendapatan ekstra untuk membeli makanan di masa krisis. Dengan kata lain, *preferences* bergantung kepada *choice set* dari seorang pengambil keputusan. Tipe reformasi kelembagaan disebut sebagai reformasi dengan basis (pendekatan) kesejahteraan. Hal penting lainnya adalah untuk merubah sistem endogenous kebijakan reformasi perlu menjadi multidimensional. Kebijakan reformasi hanya akan bekerja untuk merubah sebuah evolusi antara kesejahteraan rendah dan kualitas institusi yang buruk jika pendekatannya dari berbagai *angles*, meningkatkan baik kesejahteraan dan kualitas institusi. Permasalahan tersebut di atas benar adanya dalam hal sistem endogenous. Supaya sistem dapat bekerja dengan baik, kedua variabel tersebut harus *reinforce* satu sama lain.



Institusi endogenous membuat sebuah evolusi antara kesejahteraan dan kualitas institusi. Dalam rangka untuk mendo-brak lingkaran setan, sebuah kejutan exogenous terkadang diperlukan. Kejutan ini bisa berasal dari luar sistem, seperti misalnya

bencana alam seperti yang terjadi di Provinsi Aceh, mengadopsi institusi formal (*rule-based*), atau tuntutan yang tiba-tiba untuk perubahan ("*voice*", Hirschman, 1970) seperti revolusi. *Gradualism* seringkali diperlukan dimana *adopted institutions* harus diadopsi dengan kultur dan norma sosial di daerah. Dalam sejumlah kasus di Indonesia, sebagai contoh kejutan eksogenitas dari luar sistem terkait dengan program kesehatan yang memberikan pelayanan kesehatan gratis tidak akan berjalan apabila masyarakat setempat tidak percaya pada pengobatan medik, tetapi lebih percaya kepada pengobatan tradisional (dukun).

Sekali lagi, hal tersebut harus disesuaikan terhadap kompleksitas institusional, misalnya keyakinan masyarakat, norma yang hidup dalam masyarakat, kondisi sosial dan politik. Dixit (2004) lebih lanjut menyebut kebutuhan pengetahuan kespesifikan negara (daerah) untuk mendorong rekomendasi kebijakan tertentu. Untuk itu, reformasi institusional harus juga didasarkan pada *context-based*. Pada masa setelah desentralisasi, reformasi harus fokus kepada institusi daerah. Karena kedekatan jarak politik antara kepala daerah dan elit lokal dalam berpolitik, dalam hal transfer fiskal serta dalam kewenangan, tingkatan *local capture* meningkat dan dalam banyak kasus kepala daerah menjadi raja-raja kecil di daerah.

Karena itu untuk melakukan reformasi institusi dan kesejahteraan yang mungkin dilakukan adalah dengan mengenakan suatu sistem insentif dan disinsentif. Misalnya dengan menghukum kepala daerah yang korup atau memberikan penghargaan kepada daerah yang mencapai target indikator sosial tertentu. Sebagai contoh, memberikan penghargaan kepada daerah yang mampu secara konsisten mengurangi tingkat kemiskinan. *****



Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah
Gd. Permata Kuningan Lt.10
Jl. Kuningan Mulia Kav. 9C
Guntur - Setiabudi, Jakarta Selatan, 12980
Telp. (6221) 8378 0642/53, Fax. (6221) 8378 0643
Website: www.kppod.org