

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar belakang

Manusia berperilaku sebagai respon terhadap kelembagaan di sekitarnya. Pilihan dan artikulasi yang dilakukannya dipengaruhi oleh lingkungan yang melingkupinya. Sebagai contoh adalah perilaku sebagian umat Islam yang memahami ajaran Islam tentang larangan membungakan uang sebagai suatu kelembagaan, lalu memilih dan mengartikulasikan mendapatkan tambahan uang tidak dengan membungakan uang. Salah satu implementasinya menurut Muttaqien (2008), adalah berbagai bentuk reformasi regulasi dan organisasi keuangan syariah di Indonesia. Contoh yang lain adalah perilaku sebagian pejabat yang memilih dan mengartikulasikan melakukan korupsi. Hal itu disebabkan kelembagaan korupsi mempengaruhi mereka, sedangkan kelembagaan antikorupsi tidak mempengaruhi sebagaimana telah dianalisis Schramm dan Taube (2003). Pengertian korupsi dalam tradisi masyarakat Guanxi di China berbeda dengan pengertian korupsi menurut sistem sosial. Korupsi ternyata sesuatu yang relative sebab yang disebut korupsi menurut sistem sosial, ternyata menurut tradisi masyarakat Guanxi tidak disebut sebagai korupsi. Masih banyak contoh-contoh lainnya yang menunjukkan bahwa perilaku manusia untuk memenuhi kebutuhan dipengaruhi oleh kelembagaan di sekelilingnya.

Berbagai penelitian telah menganalisis perilaku manusia sebagai respon terhadap kelembagaan yang melingkupinya. Wardhono (2009) misalnya, telah menganalisis faktor kelembagaan berupa hukum pertanahan dan keterkaitannya dengan perilaku transformasi pemilikan tanah di Desa Klompangan Kabupaten Jember. Baksh and Yustika (2008) telah menganalisis kelembagaan kredit yang tidak menguntungkan para petani Tebu seperti bunga yang terlalu tinggi dan koperasi yang tidak transparan. Kelembagaan seperti itu menyebabkan produksi tebu berkurang dan harga tebu meningkat. Berbagai penelitian juga telah menganalisis kelembagaan yang mempengaruhi perilaku manusia. Ngumar dan Budi (2003) menganalisis kelembagaan investasi terpadu Di Jawa Timur. Disimpulkan bahwa kelembagaan yang diharapkan adalah yang mampu membentuk iklim investasi dan memberikan pelayanan semudah-mudahnya dalam perijinan. Maflahah (2010) telah menganalisis faktor kelembagaan yang penting dalam mengurangi ketidakteraturan dalam rantai pasok industri talas. Faktor kelembagaan tersebut meliputi tujuan, pelaku, perubahan, kendala, tolok ukur dan kebutuhan pada industri talas. Berbagai penelitian tersebut menggambarkan eksistensi ekonomika kelembagaan.

Kapasitas merupakan hal yang penting bagi suatu kelembagaan sebab kapasitas menyebabkan berbagai pihak yang terkait dengan kelembagaan tersebut berperilaku dan memberikan respon dengan tepat. Anantanyu (2011) sebagai contoh, telah mengemukakan arti penting faktor kapasitas. Penyuluhan pertanian yang dipengaruhi oleh kelembagaan pertanian yang sesuai dengan kapasitasnya

menyebabkan peningkatan taraf hidup, harkat dan martabat petani. Dapat disimpulkan bahwa kapasitas kelembagaan yang tepat menyebabkan berbagai pihak di sekitarnya berperilaku dan merespon secara tepat.

Pada saat ini belum ada standar untuk melakukan evaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Padahal standar ini sangat penting. Tanpa ada standar, informasi yang disajikan oleh evaluasi kapasitas kelembagaan hanya menjadi informasi yang tidak memiliki peran untuk memperbaiki dan meningkatkan pemerintah daerah. Dengan demikian perlu ada suatu standar evaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah.

Apalagi Masyarakat Ekonomi Asean (MEA) yang merupakan integrasi ekonomi regional akan diterapkan sejak tahun 2015 dalam bentuk peredaran tanpa hambatan barang, jasa, investasi, tenaga kerja terdidik, dan barang modal di antara negara-negara ASEAN sehingga Asean menjadi *single market* (Direktorat Jenderal Perdagangan Internasional Kementerian Perdagangan Republik Indonesia, 2013: 24). Peningkatan daya saing dan kesiapan menghadapi tantangannya melalui peningkatan daya saing menjadi keharusan (Pangestu, 2009). Kenyataannya, sebagaimana dikemukakan Anabarja (2009), pemerintah banyak melakukan intervensi daripada meningkatkan daya saing.

Tidak hanya pemerintah pusat, pemerintah daerah pun cenderung melakukan intervensi daripada meningkatkan daya saing. Dampak negatifnya, sebagaimana dikemukakan oleh Pambudhi (2007), dirasakan juga oleh usaha kecil dan menengah. Bahkan Meliala (2008), menganggap sangat penting untuk

mengkaji ulang dan mengkritisi kebijakan di daerah yang mengganggu peningkatan daya saing. Oleh karena itu, suatu standar evaluasi bagi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah sangat penting.

Pemerintah daerah Kabupaten Sragen (2011) pernah menganalisis kapasitas organisasi pemerintahannya. Alat analisis yang digunakan adalah *Organizational Capacity Audit Tool* (OCA Tool). Informasi dan ukuran yang dihasilkan dari analisis ini adalah bahwa kapasitas organisasi pemerintah daerah Sragen sangat baik. Namun, penggunaan OCA Tool dalam analisis tersebut memiliki kelemahan. *Balanced scorecard* untuk sektor publik yang direncanakan untuk mengukur hubungan antarvariabel dalam OCA Tool ternyata tidak diterapkan. Seandainya *balanced scorecard* itu diterapkan, maka akan terlihat OCA Tool sebagai standar untuk mengevaluasi kapasitas organisasi pemerintah daerah.

Selain itu, kelemahan juga disebabkan pengamatan terhadap kapasitas organisasi pemerintah daerah Sragen tidak menggambarkan sebagai kapasitas kelembagaan. Padahal ukuran terhadap kapasitas kelembagaan sudah ada. *Expertise, specificity* dan *incentives* sebagaimana dikemukakan oleh Sato (2000) misalnya, dapat digunakan sebagai ukuran kapasitas kelembagaan.

Penggabungan OCA Tool, kapasitas kelembagaan dan *balanced scorecard* sektor publik dalam suatu model evaluasi menyebabkan pemerintah daerah dapat menjadi kelembagaan yang selalu terevaluasi dengan baik dan ideal.

Bahkan kelembagaan ini memberikan pengaruh positif terhadap lingkungannya, seperti tidak interfensif dan mampu meningkatkan daya saing sektor swasta.

Berkaitan itu, sangat menarik untuk meneliti aplikasi *OCA Tool* sebagai standar untuk mengevaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Oleh karena itu penelitian ini berupaya menganalisis *OCA Tool* sebagai standar mengevaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah Sragen dan Surakarta. Dalam penelitian ini diteliti berbagai variabel dalam *OCA Tool*, diteliti hubungan antar variabelnya dalam kerangka *balanced scorecard*, dan diteliti kesesuaiannya dengan ukuran *expertise*, *specificity* dan *incentives* di pemerintahan daerah Sragen dan di pemerintahan kota Surakarta. Jika dapat diteliti secara keseluruhan, maka *OCA Tool* dapat dijadikan sebagai model evaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Oleh karena itu peneliti tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Model Audit Kapasitas Organisasi dan Aplikasinya pada Organisasi Pemerintah Kota Surakarta dan Pemerintah Daerah Sragen”

1.2. Tujuan Khusus dan Keutamaan

Tujuan khusus penelitian ini ada 4, yaitu:

1. Menganalisis komponen organisasi pemerintah daerah Sragen dan kota Surakarta. Keutamaan analisis ini adalah penggunaan *OCA tool* untuk mengetahui komponen organisasi pemerintah daerah.
2. Mengukur tingkat optimalisasi setiap komponen organisasi pemerintah daerah Sragen dan kota Surakarta. Keutamaan pengukuran ini ada tiga yaitu:

- a. Penggunaan teknik *engineering* untuk mengukur tingkat optimalisasi sebagaimana dilakukan oleh pemerintah daerah Sragen (2011) dan Riyardi dan Widoyono (2012).
 - b. Penggunaan trend linier ini dalam penghitungan variabel target sebagaimana dilakukan oleh Riyardi dan Widoyono (2012).
 - c. Penggunaan kriteria optimal, belum optimal dan tidak optimal dalam Kriteria Tingkat Optimalisasi Kapasitas Organisasi Pemerintah Daerah di mana dalam Riyardi dan Widoyono (2012) sudah menggunakan kriteria tersebut, namun sebatas pada kapasitas sumber daya manusia organisasi pemerintah daerah Sragen yang merupakan pengembangan atas evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah daerah Sragen (2011) yang membagi kriteria menjadi istimewa, sangat baik, baik, buruk dan sangat buruk.
3. Menganalisis hubungan antar berbagai variabel kapasitas organisasi berdasarkan pemikiran *balanced scorecard*. Keutamaan dalam analisis ini ada dua yaitu:
 - a. Level mikro, meso dan makro disesuaikan dengan perspektif *balanced scorecard*.
 - b. Hubungan antar berbagai variabel kapasitas organisasi dianalisis berdasarkan perspektif dalam *balanced scorecard*, *strategic map* dan *strategic key*.
 4. Merumuskan *OCA Tool* sebagai model evaluasi kapasitas kelembagaan. Keutamaan dalam perumusan ini adalah adanya standarisasi kapasitas

organisasi menjadi kapasitas kelembagaan melalui ukuran kelembagaan *expertise, specificity* dan *incentives*.

Tujuan penelitian ini dicapai dalam tiga tahun penelitian. Perincian setiap tahun sebagai berikut:

1. Tahun pertama, tahun 2013, mencapai tujuan penelitian 1 dan 2 dan 4
2. Tahun kedua, tahun 2014, mencapai tujuan penelitian 3
3. Tahun ketiga, tahun 2015, mencapai tujuan jangka panjang merumuskan model evaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah.

1.3. Temuan/Inovasi Yang Ditargetkan

Temuan/inovasi yang ditargetkan dalam penelitian ini adalah model OCA Tool berprespektif *balanced scorecard* sebagai standar evaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah. Temuan/inovasi ini mengembangkan model OCA Tool dari model audit kapasitas organisasi menjadi model evaluasi kapasitas kelembagaan dalam tiga hal. Pertama adalah temuan/inovasi pengembangan teknis OCA tool. Bentuknya adalah teknik *engineering* dalam pengukuran tingkat optimasi, penggunaan trend linier untuk pengukuran target, dan kriteria optimalisasi. Kedua adalah temuan/inovasi pengembangan OCA tool. Bentuknya adalah mengkaitkan level-level kapasitas organisasi dengan *balanced scorecard* sehingga diperoleh *strategic map* dan *keys*. Ketiga adalah pengembangan model OCA tool menjadi menjadi ICE (*Institutional Capacity Evaluation*) tool. Bentuknya adalah model OCA tool yang terintegrasi dengan *balanced scorecard*

dan kriteria kelembagaan *expertise*, *specificity* dan *incentives*. Baris akhir Tabel

1.1 menunjukkan temuan dan inovasi penelitian ini.

TABEL 1.1

TUJUAN, TEMUAN DAN INOVASI PENELITIAN

| | Tahun 1 | Tahun 2 | Tahun 3 |
|---------|---|--|--|
| Tujuan | Tujuan 1, 2 dan 4: Menganalisis tingkat optimasi berbagai level kapasitas dan kelembagaan pemerintah daerah Sragen dan Surakarta | Tujuan 3: Menganalisis kapasitas organisasi pemerintah daerah Sragen dan Surakarta berdasar perspektif <i>balanced scorecard</i> | Tujuan jangka panjang: Merumuskan model evaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah |
| Temuan | Organisasi pemerintah daerah Sragen dan Surakarta terdiri atas level mikro, meso dan makro yang memenuhi kriteria kapasitas optimal dan kelembagaan <i>expertise</i> , <i>specificity</i> dan <i>incentives</i> | <i>Strategic map</i> dan <i>keys</i> pemerintah daerah Sragen dan Surakarta karena level mikro setara dengan perspektif pembelajaran dan pertumbuhan, level meso setara dengan perspektif internal organisasi dan keuangan, dan level makro setara dengan perspektif pelanggan | Integrasi OCA <i>tool</i> , kriteria optimasi, kriteria kelembagaan dan <i>balanced scorecard</i> sektor publik sebagai standar evaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah |
| Inovasi | Teknik <i>engineering</i> , penggunaan trend linier untuk pengukuran target dan kriteria optimalisasi. Kriteria kelembagaan <i>expertise</i> , <i>specificity</i> dan <i>incentives</i> | <i>Strategic map</i> dan <i>strategic key</i> | ICE (<i>Institutional Capacity Evaluasi</i>) <i>Tool</i> : Integreted OCA <i>Tool</i> sebagai model evaluasi kapasitas kelembagaan pemerintah daerah |

Temuan dan inovasi *expertise*, *spesificity* dan *incentives* bermanfaat bagi pengembangan ekonomika institusional. Institusi tidak hanya dikaji dari respon yang terjadi karena suatu institusi sebagaimana telah dikaji berbagai mazhab dalam ekonomika institusional, namun institusi dapat dikaji secara mendalam berdasarkan berbagai kriteria sebagai suatu institusi. Temuan dan inovasi ini membuka ruang lebar untuk menganalisis kriteria institusi.

Temuan dan inovasi terkait OCA tool dan *balanced scorecard* juga bermanfaat bagi ilmu manajemen organisasi pemerintahan daerah. Ilmu manajemen organisasi pemerintah daerah di satu sisi sudah membahas mengenai arti penting organisasi dan kapasitasnya dan di sisi lain ilmu manajemen organisasi pemerintah daerah juga sudah membahas *balanced scorecard* sebagai alat evaluasi organisasi pemerintah daerah. Penelitian ini menggabungkan keduanya, sehingga mengembangkan konsep kapasitas organisasi pemerintah daerah dan mengembangkan konsep *balanced scorecard* sebagai alat evaluasi organisasi pemerintahan daerah.