**MATERI KE-6**

Kerangka Pendekatan Institusional Dalam Pengambilan Keputusan

MARET, 16 MARET 2020

Lahir dikarenakan berbagai Pendekatan kebijakan sebagian besar berkembang dari pendekatan yang murni pada politik, yakni dari segi eksekutif, legislatif, dan konstitusi. Belakangan kemudian muncul kesadaran akan arti penting dari penempatan kebijakan publik dalam konteks institusi. Parson (2006: 326) mengatakan ada dua kerangka analisis institusional, yakni : ***Pertama,*** *Institusionalisme sosiologis*, yang terkait erat dengan karya awal David Selznick dan eksponen yang belakangan seperti March dan Olsen, Perrow, serta Di Maggio dan Powell. ***Kedua,*** *Institusionalisme ekonomi,* yang diajukan dalam dua bentuk teori utama, ekonomi biaya transaksi, dan teori agen (*agency*).

*Kerangka institusionalisme sosiologis* memfokuskan pada cara di mana organisasi berinteraksi dengan lingkungannya guna menyesuaikan diri untuk bertahan dan berkembang. Studi eksperimen paling penting di era New Deal di AS, yakni Tennessee Valley Authority (TVA), yang dilakukan oleh Selznick di tahun 1949 menggambarkan pembuatan keputusan kebijakan yang terjadi dalam organisasi dipengaruhi oleh dependensinya dan lingkungan tempat ia berada, bukan oleh pertimbangan yang murni rasional dan formal semata. Hal ini berkaitan terutama dengan kajian relasi pembuatan keputusan dengan “implementasinya”. Hasil studi di atas menggambarkan bagaimana kebijakan bisa menyimpang di dalam organisasi, dan bagaimana, dalam rangka mempertahankan kelangsungan hidupnya, anggota organisasi dapat membuat keputusan yang bertentangan dengan cara dan tujuan yang telah mereka tetapkan sebelumnya. Kesimpulan studi ini adalah gagasan bahwa organisasi adalah alat netral dan rasional adalah gagasan yang jauh dari kenyataan di mana tekanan informal dan lingkungan lebih berpengaruh terhadap pembuatan keputusan ketimbang struktur formalnya. Disamping memang institusi akan menjalankan kebijakan publik, juga terlibat dalam pembuatan ulang *(remaking)* dan pendefinisian ulang *(redefining)* kebijakan.

Teks kunci dari pendekatan ini adalah Pembuatan keputusan oleh individu dan kelompok, karenanya, harus dipahami sebagai pemilihan yang difokuskan pada kebutuhan orang-orang di dalam institusi, dan orang-orang yang berusaha mengejar tujuan formal institusi. Orang-orang itu tergantung kepada organisasi untuk memenuhi kebutuhannya sendiri, dan organisasi tergantung pada lingkungan tempat ia berada. Jadi, keputusan sering kali dibuat lebih demi kepentingan organisasi dan anggotanya ketimbang demi mengejar tujuan kebijakan formal. Dengan kata lain, pembuatan keputusan dalam organisasi mungkin digerakkan oleh logika dalam: kepentingan dan nilai-nilai dari anggotanya, oleh kebutuhan untuk menyesuaikan atau mengganti tujuan, bukan oleh kalkulasi rasional. Akan tetapi, kita bisa mengatakan bahwa pendapat ini mengesampingkan kemungkinan bahwa beberapa pihak mungkin cukup kuat untuk membentuk lingkungan agar sesuai dengan keinginan mereka. Pembuatan keputusan di beberapa organisasi mungkin sangat dipengaruhi oleh kekuatan “lingkungan” luar yang lebih kuat dan tidak bisa dikontrol. Akan tetapi, di lain pihak, beberapa organisasi mungkin punya kekuasaan yang lebih besar untuk mengontrol pembuatan keputusan mereka, dan mungkin bisa menciptakan sendiri lingkungan yang kondusif untuk eksistensi dan perkembangan mereka. Beberapa organisasi punya sumber daya yang lebih baik dan tidak begitu tergantung kepada lingkungan dibandingkan organisasi lain.

Selanjutnya, kerangka institusionalisme ekonomi didasari oleh pandangan batas sempit *Homo economicus*, di mana manusia didorong oleh kepentingan diri dan penghargaan pada diri. Efisiensi adalah soal pemenuhan kepentingan diri dan memonitor atas apa yang dikejar manusia dan pengambilan keputusan adalah dunia pasar. Ada 2 pandangan, yakni : Ekonomi Biaya Transaksi (Transaction Cost Economic – TCE) dan teori Agen.

Ekonomi Biaya Transaksi (TCE), memandang pembuatan keputusan kebijaka adalah sebuah pasar untuk memilih siapa yang akan menjalankan apa untuk keberhasilan kerja institusi dengan mencari biaya transaksi yang termurah. Pasar membutuhkan biaya yang cukup tinggi, mulai memilih informasi, kontrak, control. Beberapa ciri dalam institusi ekonomi adalah ; a). ketidakpastian, b). sedikit *bargaining, c).* rasionalitas yang terkekang d). oportunisme dengan 2 aspeknya seleksi yang bertentangan dan *moral hazard*. Karenanya, institusi untuk mencari efisiensi biaya, maka ia memasukkan pasar (mitra) ke dalam strukturnya guna mereduksi semua ketidakpastian dan kesulitan dalam menjalankan bisnis di pasar. Institusi mengadopsi hierarki “aktivitas” dan divisi dalam dirinya sendiri untuk menurunkan biaya transaksi dengan mensubtitusi sistem pasar internal atau sistem harga untuk kesepakatan eksternal. terjadilah hierarki menggantikan pasar ketika biaya transaksi menurunkan efisiensi. Hasilnya, biaya transaksi yang rendah, lebih banyak kepastian, lebih banyak kontrol, lebih banyak kapasitas untuk memonitor oportunisme individu dan bawahan akan memperbesar efisiensi perusahaan.

Pandangan Agen (*Agency*) memfokuskan pada problem hubungan antara prinsipal (pembeli/*purchaser*), kontrak, dan agen (*provider*). Pandangannya, bagaimana keuntungan lebih banyak di pihak agen atau *provider* ketimbang prinsipal. Karenanya pembuatan keputusan menghadapi persoalan pemilihan tatanan institusional yang paling baik untuk menyediakan relasi kontraktual (yang dapat dimonitor) antara pembeli dan *provider*. Penyerahkan tugas-tugas institusional di pihak lain, selama itu efisien, maka akan menjadi pilihan institusi.

Dalam konteks politik, kedua pandangan (TCE dan agen) ini menunjukkan bahwa keputusan pemilih, politisi dan birokrasi bisa dianggap dipengaruhi oleh ketidakpastian, informasi yang tidak memadai, hanya segelintir kelompok yang memilih, rasionalitas yang terkekang, dan fakta bahwa pihak prinsipal tidak dapat mengabaikan agen karena mereka mengejar kepentingannya sendiri (dan sebaliknya), yang dinamakan *moral hazard*. Pada saat yang sama, jika kita menerima pandangan sistem politik ini maka kemungkinan seluruh proses dipenuhi oleh seleksi yang bertentangan (*adverse selection*), karena fakta bahwa orang-orang tidak jujur tentang diri mereka sendiri dan bahwa mendapatkan informasi lebih banyak tentang mereka adalah sulit dan memakan biaya. Solusi tawaran menurut pendukung teori TCE dan teori agen sebagai model kehidupan politik, jawabannya adalah memperbaiki cara di mana kesepakatan kontraktual dapat membatasi aktor dalam proses kebijakan dan keputusan yang mereka buat. Tentu saja salah satu pendekatannya adalah memasukkan etos konsumeris ke dalam pelayanan publik sehingga pemilih/ warga dilihat sebagai konsumen yang relasinya dengan pelayanan publik dimediasi melalui quasi-kontrak seperti sasaran kinerja dan “pernyataan misi”.

Daftar Pustaka

Cohen,M.J,March and Olsen.1972. ***A Garbage Can Model of Organizational Choice.*** Administrative Science Quarterly, 17:1-25

Duadji, Noverman. 2012. ***Laporan Hasil Penelitian Mandiri : : Evaluasi PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Bandar Lampung***. FISIP Universitas Lampung Bandar Lampung: Tidak Diterbitkan.

Frederickson, H. George. And Kevin B.Smith. 2012. ***The Public Administration Theory Primer.*** Philadelphia (USA). Westview Press.

Kingdom,J.W. 1984. ***Agendas, Alternatives and Public Policies***. Little Brown.Boston Mass.

March, J.G.1988. ***Decision and Organization***. Blackwell.Oxford.

Parson,Wayne.2006. Public Policy : ***Pengantar Teori dan Praktek Analisis Kebijakan***. Kencana. Jakarta

Smith,M.J. 1993. ***Pressure Power and Policy: State Autonomy and Policy Network in Britain and The United States.*** Harvester Wheatsheaf.

Schmitter,P.C. 1974. ***Still The Century of Corporatism.* Review of Politics*, 36: 85-131***

Tresiana, Novita. 2013. ***Laporan Hasil Penelitian Mandiri : Pemekaran Kecamatan dan Kelurahan: Diskursus perspektif Garbage Can Theory tentang Cara atau Tujuan dalam Formulasi Kebijakan Pemekaran Kecamatan di Kota Bandar Lampung***. FISIP Universitas Lampung: Tidak Diterbitkan.

Triana, Rochayati Wahyuni. 2010. ***Global Warning: Quo Vadis Ilmu Administrasi Negara*** dalam Suaedi, Falih dan Wardiyanto, Bintoro. 2010:191. ***Rivitalisasi Administrasi Negara***. Yogyakarta: Graha Ilmu.

Pemerintah Kota Bandar Lampung-Tim Peneliti Magister Hukum Fakultas Hukum Universitas Lampung. 2011. ***Dokumen Laporan Akhir: Studi Kelayakan Pemekaran Kelurahan dan Kecamatan di Kota Bandar Lampung*.**

William,Dunn. 2000. ***Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua***. Gajahmada University Press. Yogyakarta

Wicaksono, Kristian Widya dan Ismail, Hubertus Hasan,. 2013. ‘***Penerapan prinsip-Prinsip Administrasi dalam Birokrasi Indonesia: Sebuah telaah kritis terhadap Reformasi Birokrasi di Indonesia Berdasarkan Perspektif Prinsip-Prinsip Administrasi*’** dalam ‘***Jurnal Bina Praja: Jurnal Penelitian dan Pengembangan Bidang Pemerintahan Dalam Negeri’. Vol. 5 No. 3 September 2013. ISSN 2085-4323. Halaman 65***. Jakarta: Badan Penelitian dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri