**BAB X**

**TEORI PILIHAN RASIONAL DAN PERILAKU IRASIONAL**

**A. PENDAHULUAN**

Teori Pilihan Rasional juga disebut Teori Pilihan Publik yang menekankan pada 2 pokok (sentral) yaitu: (1) individu mengerti akan kebutuhannya, mengerti akan pilihannya, dan mengerti pilihan yang terbaik bagi mereka dengan memilih opsi pilihan yang menggunakan biaya yang sedikit ( pengaruh dari neoclasical ekononomi), (2) mengasumsikan bahwa semua keputusan yang dihasilkan adalah perwujudan dari tindakan dan keputusan individu yang kolectif. Persepsi rasional jika dikaitkan dengan birokrasi, adalah dimana pemerintah menjadi actor utama dalam penyediaan barang-barang publik. Reformasi yang berkembang yang diberikan  teori pilihan rasional adalah pemerintah tidak lagi menjadi actor utama dalam penyediaan pelayanan publik, dimana adanya keterlibatan pihak swasta dan masyarakat sebagai bagaian terciptanya demokrasi. Ketika pemerintah tidak lagi dapat memberikan sebuah pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, dalam teori ini swasta dapat mengambil alih untuk memberikannya guna mencapai pelayanan yang efektif dan efisien. Teori pilihan rasional ini pada dasarnya menekankan pada demokrasi dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

**Kompetensi Dasar**

Setelah mempelajari bab ini, mahasiswa diharapkan memahami teori pilihan rasional dan perilaku irasional dalam konteks penyelenggaraan administrasi publik.

**Indikator**

Setelah pembelajaran dilaksanakan, mahasiswa diharapkan dapat:

1. Menjelaskan teori pilihan rasional dan perilaku irasional.
2. Melakukan analisis dan mengidentifikasikan fenomena pada praktek-praktek dan penyelenggaraan administrasi publik (negara) dengan menggunakan teori pilihan rasional dan perilaku irasional.

**Tujuan Pembelajaran**

Tujuan sebagai output pembelajaran yang ingin dicapai adalah mahasiswa:

1. Mendapatkan gambaran yang utuh tentang teori pilihan rasional dan perilaku irasional.
2. Memiliki kemampuan analisa dan dapat mengidentifikasikan fenomena pada praktek-praktek dan penyelenggaraan administrasi publik (negara) dengan menggunakan teori pilihan rasional dan perilaku irasional.

**B. PENYAJIAN MATERI**

**1. Pengantar: Apakah Teori Pilihan Rasional Itu?**

Pilihan rasional merupakan teori ekonomi yang diaplikasikan pada sektor publik. Teori ini mencoba menjembatani antara mikro ekonomi dengan politik dengan melihat tindakan-tindakan warga negara, politisi, dan pelayan publik sebagai sebuah analogi terhadap kepentingan pribadi produsen dan konsumen (Buchanan, 1972). Ada beberapa nama untuk konsep ini, seperti ekonomi politik atau *welfare economics*, namun yang paling sering dipakai adalah istilah pilihan rasional atau pilihan publik.

Teori ini bermula dari tulisan **Adam Smith** yang berjudul *The Wealth of Nations* (pertama kali dipublikasikan pada tahun 1776) yang merupakan konstruksi teori ekonomi neoklasik. Menurut Smith, manusia bertindak yang didasari kepentingan pribadi, melalui mekanisme “invisible hand”, bisa menghasilkan manfaat kolektif yang berguna bagi masyarakat. Contohnya, seorang pengusaha mungkin termotivasi hanya untuk memperkaya diri sendiri, namun kemampuan mereka untuk memperoleh keuntungan bergantung pada kemampuan mereka memproduksi barang-barang yang lebih murah dan lebih berkualitas dibandingkan para pesaingnya. Barang berkualitas dengan harga lebih murah pastinya bermanfaat bagi setiap orang. Jika ini benar, maka implikasinya permintaan sosial dan kepentingan kolektif dapat dihasilkan melalui mekanisme pasar bukan melalui kekuasaan pemerintah. Unsur-unsur dasar berupa pelaku dengan motif kepentingan pribadi, kompetisi antar produsen, dan pasar yang relatif tidak terregulasi merupakan ciri-ciri pemikiran ekonomi neoklasik yang merupakan pusat dari teori pilihan rasional.

Walaupun dasar teori pilihan rasional sudah ada sejak abad ke-18, penerapannya di bidang administrasi publik baru dikenal melalui buku *An Economic Theory of Democracy* karya **Anthony Downs** (1957) dan *The Calculus of Consent* karya **James Buchanan** dan **Gordon Tullock** (1962). Karya Buchanan dan Tullock dipandang sebagai pendiri formal teori ini. Menurut kerangka teori ini warga dan pelayan publik tidak terikat secara politik karena komitmen, namun terikat secara politik karena alasan yang sama dengan prilaku ekonomi, yaitu mereka termotivasi atas dasar kepentingan pribadi.

Sebagaimana dikemukakan oleh Buchanan dan Tullock, ada dua asumsi kunci dalam teori pilihan rasional, yaitu 1) rata-rata individu memaksimalkan kepentingan untuk dirinya sendiri. Artinya setiap orang mengetahui tujuan dan pilihan-pilihannya. Ketika mereka dihadapkan pada seperangkat pilihan maka mereka akan memilih hal-hal yang memberi kemanfaatan maksimal dan biaya minimal bagi dirinya. 2) Hanya individu dan bukannya kelompok yang membuat keputusan, yang dikenal dengan istilah individualisme metodologi (*methodological individualism*) yang menganggap keputusan kolektif merupakan jumlah dari pilihan individu. Dari premis sederhana ini para pemikir pilihan rasional telah mengkonstruksi secara deduktif seluruh teori perilaku individu dan organisasi, kemudian memperluas implikasinya ke dalam pengembangan administrasi pemerintahan. Kita tidak bisa memandang sebelah mata pada teori ini karena dampak dari teori ini terdapat pada tiga area primer berikut ini: 1) Prilaku organisasi, teori ini menawarkan sebuah kerangka berpikir untuk menjawab pertanyaan “mengapa birokrasi dan birokrat melakukan apa yang mereka kerjakan?” 2) Pelayanan publik, teori ini menawarkan sebuah penjelasan bagaimana *public goods* dihasilkan dan dikonsumsi, yang merupakan awal dari reformasi sektor publik yang mengubah anggapan tentang administrasi publik tradisional 3) Klaim atas orthodoks baru, para pembela teori ini berpendapat bahwa teori pilihan rasional merupakan penerus ide-ide Wilson dan Weber. Secara normatif teori pilihan rasional merupakan cara untuk menggabungkan teori ekonomi yang diformulasikan oleh Adam Smith dengan teori demokrasi yang diformulasikan oleh **James Madison** dan **Alexander Hamilton**.

**2. Birokrat Rasional, Birokrat yang Memaksimalkan Diri Sendiri**

Menurut asumsi dasar teori pilihan rasional, apa yang dilakukan oleh birokrasi dapat dipahami dengan cara memandang birokrasi sebagai pihak yang memaksimalkan manfaat untuk kepentingan diri sendiri. Tullock menjelaskan bahwa birokrat akan mencari keuntungan maksimal untuk kepentingan diri sendiri melalui peningkatan karir, dan untuk mencapai peningkatan karir tersebut biasanya melalui rekomendasi atasannya. Karenanya, untuk mencapai peningkatan karir seorang birokrat akan memberikan informasi yang baik kepada atasannya dan menyembunyikan informasi yang tidak baik. Pada situasi yang ekstrim, sampai pada kondisi “*bureaucratic free enterprise*”, artinya lebih mengejar kepentingan mereka sendiri daripada melaksanakan misi publik yang diembannya.

Sementara itu, Downs menggolongkan tipe kepribadian birokrat menjadi lima golongan: 1) *climber*, birokrat yang ingin memaksimalkan kekuasaan, penghasilan, dan prestisnya 2) *conserver,* birokrat yang ingin memaksimalkan rasa aman dan kesenangan dan cenderung mempertahankan hak istimewa dan fungsinya daripada mencoba untuk berinovasi hal-hal baru 3) *zealot*, birokrat yang termotivasi untuk membuat kebijkaan-kebijakan tertentu walaupun kebijakan itu menghadapi banyak hambatan. Mereka biasanya bukan administrator yang baik, sehingga jarang mencapai jenjang organisasi yang tinggi 4) *advocate*, seperti *zealot* yang secara agresif ingin membuat kebijakan tertentu hanya saja lebih terbuka terhadap pengaruh dari rekan kerja dan atasan 5) *statesmen,* birokrat yang mengedepankan kepentingan publik dengan mempromosikan tujuan-tujuan kebijakan secara luas. Pada jangka waktu yang panjang, birokrat cenderung menjadi *conserver*. Secara keseluruhan Downs menyimpulkan bahwa birokrat yang rasional dan memaksimalkan kepentingan dirinya sendiri akan menjadi aparat publik yang susah diatur, dan maksimal hanya berorientasi setengah hati terhadap kepentingan publik yang diduga terkandung dalam misi mereka.

**William Niskanen** adalah seorang tokoh yang memasukkan peran penting teori pilihan rasional dalam menjelaskan perilaku birokratik. Niskanen berhasil menciptakan teori ekonomi prilaku birokratik formal yang pertama, yang berdasar pada derivasi matematika mengenai manfaat dan fungsi produktivitas dari birokrat dan birokrasi. Niskanen menganalogikan birokrat dengan individu sebagai pelaku ekonomi yang ingin mendapatkan keuntungan personal melalui keputusan-keputusan yang bisa meningkatkan manfaat seperti gaji, bonus, kekuasaan, prestis, dukungan, reputasi, dan *agency output.* Jika manfat-manfaat tersebut dihubungkan dengan keseluruhan anggaran sebuah lembaga pemerintah, birokrat yang rasional tentunya akan membuat anggaran yang sebesar-besarnya. Walaupun tidak semua birokrat hanya mementingkan dirinya sendiri, namun keterbatasan informasi tentang hal-hal yang benar-benar menjadi kepentingan publik menyebabkan birokrat tidak bisa secara efektif memenuhi kepentingan publik. Karenanya tidak mungkin seorang birokrat untuk bertindak atas dasar kepentingan publik, bukan karena dia tidak memilki motivasi tapi lebih disebabkan oleh keterbatasan informasi yang dimiliki dan karena konflik kepentingan dengan birokrat-birokrat lainnya.

Niskanen kemudian membuat sebuah analogi pasar dimana birokrat merupakan produsen monopoli dari pelayanan publik dan legislatif merupakan pembeli monopsoni. Birokrat memaksimalkan anggaran dengan “menjual” pelayanan publik pada level tertentu pada legislatif. Pasar dengan produsen monopoli dan pembeli dominan hasilnya mudah ditebak, yaitu inefisiensi dalam produksi dan suplai melebihi permintaan. Untuk mengatasi disfungsi pada pelayanan publik ini, Niskanen menyarankan pembiayaan pelayanan publik ditekan hingga level bawah dan persetujuan anggaran harus disetujui 2/3 suara legislatif.

**3. Warga Negara yang Memaksimalkan Kepentingan Diri Sendiri dan Hipotesis Tiebout**

Meskipun pilihan rasional memiliki dampak yang cukup signifikan pada studi tentang perilaku organisasi, teori dan implikasi yang terbesar terdapat pada warga negara daripada birokrat. Analogi pasar menjadi lebih tajam ketika pilihan rasional diterapkan pada warga negara dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah lokal. Menurut kerangka berpikir teori ini, warga mengkonsumsi pelayanan publik dengan pola dan motivasi seperti membeli mobil atau minuman ringan. Warga bisa memilih barang publik (*public good*) sesuai dengan selera masing-masing tanpa terpengaruh atau merugikan orang lain. Karena itu Niskanen menyatakan bahwa akan lebih baik apabila pelayanan publik diserahkan pada mekanisme pasar daripada hanya terpusat pada kewenangan satu lembaga pemerintah. Warga sebagai konsumen memiliki berbagai pilihan paket pelayanan pajak dan bisa pindah ke tempat (daerah) yang sesuai dengan pilihan masing-masing. Kompetisi antar lembaga akan menyebabkan lembaga berusaha untuk melayani publik lebih baik dengan biaya yang lebih murah kalau tidak ingin ditinggalkan oleh warganya.

Argumentasi ini untuk pertama kalinya dikemukakan oleh **Charles Tiebout** (1956). Seperti juga Tullock, Downs, dan Niskanen, Tiebout mengasumsikan *self-interest* dan *methodological individualism* pada teorinya. Namun yang disoroti bukan kerja internal birokrasi melainkan hubungan antara warga negara dengan lembaga pemerintah sebagai konsumen dan produsen *public goods*. Dia mengemukakan bahwa sebuah pasar pelayanan publik yang kompetitif bisa tercipta jika warga negara yang berpindah bisa menerima pelayanan publik dan memilih aturan pajak yang cocok dengan pilihannya di wilayah lain. Jika warga bisa memilih tinggal di wilayah tertentu dengan aturan pajak yang berbeda maka ini akan menjadi tekanan bagi pemerintah lokal sehingga mereka bisa meresponnya dengan memberikan pelayanan sesuai dengan keinginan warga. Hasilnya, paling tidak secara teori, akan dihasilkan pelayanan publik yang efisien sesuai keinginan warga. Ada dua asumsi dari hipotesis ini. Pertama, warga negara benar-benar *mobile* sehingga mereka dengan mudah berpindah dari satu komunitas ke komunitas lain. Kedua, warga negara memiliki informasi yang sangat baik tentang perpajakan di beberapa wilayah yurisdiksi. Terdapat beberapa penelitian yang dilakukan untuk menguji hipotesis Tiebout, namun penelitian-penelitian yang telah dilakukan secara kumulatif tidak mengkonfirmasi dan tidak juga menolak hipotesis ini.

Walaupun ada banyak perdebatan tentang model Tiebout ini, argumen dasar model ini telah mempengaruhi arus utama politik dan menyebabkan sejumlah reformasi pada lembaga-lembaga pemerintahan. Gerakan “menciptakan kembali” pemerintahan (*“reinvent” government*) pada tahun 1990-an melalui desentralisasi dan mendorong kompetisi merupakan contoh populernya model ini dalam reformasi sektor publik.

**4. Pilihan Rasional sebagai Ortodoks Baru**

Para pendukung teori pilihan rasional menunjukkan bahwa pilihan rasional bukanlah semata-mata kerangka berpikir ilmu ekonomi yang diadaptasikan untuk memahami perilaku birokratis dan produksi pelayanan publik, namun juga sebagai sebuah normatif, yaitu teori demokratis dari administrasi. **Vincent Ostrom** dalam bukunya *The Intellectual Crisis in Public Administration* (1989) menjelaskan bahwa dasar intelektual administrasi public dibangun atas dasar preposisi teoritis yang diformulasikan oleh Woodrow Wilson, yaitu: 1) selalu terdapat pusat kekuasaan yang dominan dalam system pemerintahan, 2)semakin banyak kekuasaan dipecah, semakin tidak bertanggungjawab dan semakin sulit dikontrol. 3) struktur konstitusi menentukan komposisi kekuasaan pusat 4) proses pemerintahan dapat dibagi menjadi dua bagian yaitu penentuan keinginan Negara (politik) dan pelaksanaan keinginan Negara (administrasi) 5)meskipun institusi dan proses politik bervariasi antar satu pemerintahan dengan pemerintahan lainnya, semua pemerintahan mempunyai kemiripan structural yang kuat dalam administrasi 6) administrasi yang “baik” diperoleh dari hierarki jasa public professional yang benar 7)penyempurnaan administrasi yang baik adalah kondisi yang penting untuk peningkatan kesejahteraan manusia. Ostrom berpendapat bahwa teori preposisi Wilson ini mengabaikan konsep Max Weber yang mendeskripsikan alternatif yang demokratis untuk dasar hirarki dan otorisasi yang melekat dalam birokrasi. Menurut Weber administrasi yang demokratis mempunyai cirri-ciri sebagai berikut: 1) semua orang diasumsikan mampu untuk berpartisipasi dalam pelaksanaan urusan public 2) keputusan yang penting terbuka bagi semua anggota masyarakat dan wakil pilihannya 3) kekuasaan membaur secara luas, tidak terkonsentrasi dalam pusat yang dominan 4) fungsionaris administrative adalah pelayan public, bukan elit teknokratik sebagai tuan (Ostrom, 1973: 65-86).

Ostrom menyatakan bahwa teori pilihan rasional bisa menjadi alat yang jelas untuk mewujudkan teori demokrasi dalam garis Weber yang dianggap sulit diwujudkan karena menuntut pengetahuan tinggi yang tidak realistis. Asumsinya, jika pasar dapat dengan efisien menyesuaikan penawaran dan permintaan barang dan jasa dengan sedikit pusat kekuasaan atau konsolidasi jurisdictional yang terpusat, kenapa kita tidak bisa melakukan hal yang sama untuk barang dan jasa public? Ostrom menyimpulkan bahwa membangun kembali usaha intelektual dari administrasi publik yang berdasarkan pilihan rasional sesuai dengan prinsip-prinsip demokratis yang tercantum dalam Konstitusi.

Pendapat Ostram mendapat sanggahan dari Haque (1996) yang menyatakan bahwa nilai-nilai pasar yang terkandung dalam pilihan rasional mengancam kredibilitas dan eksistensi administrasi public sebagai sebuah disiplin ilmu yang independen. Dia beralasan bahwa kontradiksi antara pasar dan demokrasi mempunyai implikasi yang penting dalam praktek dan studi administrasi public. Etika dasar jasa public yang dibuat oleh American Society of Public Administrators menekankan pada norma seperti legalitas, tanggungjawab, akuntabilitas, komitmen, responsiveness, keadilan dan pengungkapan public (Mertins dan Hennigan 1982).

**C. RANGKUMAN**

1. Kemampuannya secara sederhana dan komprehensif menjelaskan sejumlah besar fenomena yang berhubungan dengan administrasi publik.
2. Ide pokok dari teori pilihan rasional ini menjadi dasar dari demokratisasi barat untuk membangun kembali (*reinfent)* pemerintah.
3. Teori pilihan rasional menimbulkan perdebatan yang konversial dari ahli administrasi public, tetapi juga menimbulkan stimulant.
4. Masalah dalam pilihan rasional adalah adanya pertanyaan penting mengenai validitas premis awalnya.
5. Salah satu kritik terhadap teori pilihan rasional adalah sifat manusia terlalu sempit untuk digunakan.
6. Pilihan rasional memainkan peranan penting dalam menentukan batas prespektif ortodok .
7. Posisi pilihan rasional dalam norma intelektual administrasi publik akan terus dipakai untuk mengorganisir dan melakukan studi terhadap birokrasi publik dan jasa publik. Meskipun mempunyai kelemahan namun bermanfaat bagi perkembangan teori administrasi publik.

**D. SOAL-SOAL LATIHAN**

1. Berikan penjelasan pengertian teori pilihan rasional dan perilaku irasional serta sebutkan pula contoh masing-masing!
2. Bagaimana keterkaitan teori pilihan rasional dan perilaku irasional dengan penyelenggaraan administrasi publik? Berikan penjelasan dan contohnya pada kasus tertentu!
3. Apa sajakah yang menjadi lingkup teori pilihan rasional dan perilaku irasional? Jelaskan!

**E. PUSTAKA RUJUKAN**

Cooper. 1998. Public Administration for The Twenty First Century. New York: Sage Publication.

Frederickson, H. George. 2012. The Public Administration Theory Primer. Philadelphia (USA): Westview Press.

**F. GLOSSARI**

|  |  |
| --- | --- |
| Kata atau kalimat | Arti atau penjelasan |
| Efektif | Tercapainya sasaran, tujuan; sering juga diistilahkan dengan daya-guna. |
| Efisien | Hemat dimana manfaat yang diterima jauh lebih besar dari pada biaya yang dikeluarkan; sering juga diistilahkan dengan hasil-guna |
| *Public goods* | Barang yang disediakan oleh negara/pemerintah untuk kepentingan umum. Barang ini tidak bisa dimiliki secara pribadi/personal; milik bersama dalam arti pemanfaatannya tetapi tidak bisa dikuasai secara pribadi. Perawatan dan kepemilikan menjadi otoritas penuh negara/pemerintah. Contohnya fasilitas umum seperti jembatan, jalan raya. *Public goods* juga dimaknai barang yang menjadi monopoli negara atau eksistensinya hanya disediakan oleh negara. |