

PENDEKATAN KELEMBAGAAN DALAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK



Moeroe Supranoto, Lahir di Malang, 13 Februari 1961. Pendidikan S1 di Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Jember tahun 1987, Pendidikan S2 di Magister Administrasi Publik Universitas Indonesia tahun 1997, dan Pendidikan S3 di Universiti Sains Malaysia tahun 2018.

Kelembagaan adalah isu yang amat penting. Kelembagaan bertanggung jawab atas berbagai kerumitan interaksi sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi di berbagai tingkatan dan jenis serta bentuk hubungan kemasyarakatan. Kelembagaan adalah pihak yang layak dicek dan dievaluasi pertama kali jika suatu program yang telah dirancang dengan baik tidak mencapai hasil seperti yang diharapkan; jika suatu kisah sukses implementasi kebijakan tidak mampu bertahan lama; atau jika sukses di suatu tempat dan waktu tertentu, namun gagal mencapai hasil setara di tempat dan waktu berbeda. Pun kelembagaanlah yang layak diberi apresiasi pertama apabila suatu program berhasil diimplementasikan dengan baik dan berkelanjutan. Namun, kelembagaan pula yang paling jarang mendapat perhatian para penstudi ketika mereka sedang mengidentifikasi masalah dan memilih topik penelitian. Dalam analisis ekonomi konvensional, kelembagaan adalah isu “yang diakui keberadaannya namun tidak pernah dihitung nilainya” sampai Coase melahirkan salah satu karya agungnya, *The Problem of Social Cost* pada tahun 1960. Karya yang menjadi salah satu landasan penting lahir dan tumbuhnya Ekonomi Kelembagaan inilah yang mendorong para ekonom memindahkan faktor kelembagaan dari sekedar konstanta menjadi bagian penting dari konstruksi ekonometri mereka. Studi Administrasi Publik lebih lambat lagi dalam memperhatikan faktor kelembagaan. Meskipun Herbert A Simon telah memasukkan dan mengkaji konsep kelembagaan dalam karyanya *Administrative Behavior* (1947), namun boleh dibilang bahwa Frederickson dan kawan-kawan yang pada tahun 2015 secara eksplisit menyebut institusi atau kelembagaan sebagai satu dari delapan teori primer dalam studi Administrasi Publik.

Moeroe Supranoto

PENDEKATAN KELEMBAGAAN
DALAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

Moeroe Supranoto

PENDEKATAN KELEMBAGAAN DALAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

Editor : M Hamdi HS



Pendekatan Kelembagaan Dalam Studi Administrasi Publik

Moeroe Supranoto

Penerbit

Media Cipta Perkasa

Pendekatan Kelembagaan Dalam Studi Administrasi Publik

ISBN : 978-623-99574-4-5
VI + 148 hal. 21 cm x 29,7 cm

Penulis: Moeroe Supranoto

Editor : M Hamdi HS
Sampul dan *Layout*: Media Cipta Perkasa

Diterbitkan oleh:

Media Cipta Perkasa

Anggota IKAPI

Jalan Jawa No.29 Jember, Jawa Timur

**@Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang
Dilarang mengutip atau memperbanyak
Sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa
Seizin tertulis Penerbit dan Penulis**

Cetak Pertama, Juni 2022

Sanksi Pelanggaran Pasal 72 Undang-undang Nomor 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta:

1. Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) atau Pasal 49 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp. 1.000.000.000,00 (satu juta), atau pidana penjara paling lama 7 (Tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (lima milyar rupiah).
2. Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan atau menjual kepada umum suatu Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

*Untuk Bapak dan Emak, yang telah memberi kesempatan padaku untuk menjadi
Untuk guru-guruku yang membimbingku memanfaatkan kesempatan untuk menjadi
Untuk istriku tercinta yang telah berkorban agar saya bisa memanfaatkan kesempatan untuk menjadi
Untuk anak-anakku Afwan dan Sasa yang, pada gilirannya, berkesempatan untuk menjadi*



KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Allah, Tuhan Yang Mahaesa atas rahmat dan karunia-Nya, sehingga buku sederhana ini dapat diselesaikan. Shalawat serta salam juga semoga senantiasa tercurahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW, yang telah membimbing kita sekalian keluar dari kegelapan menuju jalan yang lebih terang.

Kelembagaan adalah isu yang amat penting. Kelembagaan bertanggung jawab atas berbagai kerumitan interaksi sosial, ekonomi, dan politik yang terjadi di berbagai tingkatan dan jenis serta bentuk hubungan kemasyarakatan. Kelembagaan adalah pihak yang layak dicek dan dievaluasi pertama kali jika suatu program yang telah dirancang dengan baik tidak mencapai hasil seperti yang diharapkan; jika suatu kisah sukses implementasi kebijakan tidak mampu bertahan lama; atau jika sukses di suatu tempat dan waktu tertentu, namun gagal mencapai hasil setara di tempat dan waktu berbeda. Pun kelembagaanlah yang layak diberi apresiasi pertama apabila suatu program berhasil diimplementasikan dengan baik dan berkelanjutan. Namun, kelembagaan pula yang paling jarang mendapat perhatian para calon sarjana, calon magister, calon doktor, dan para peneliti ketika mereka sedang mengidentifikasi masalah dan memilih topik penelitian. Dalam analisis ekonomi konvensional, kelembagaan adalah isu “yang diakui keberadaannya namun tidak pernah dihitung nilainya” sampai Coase melahirkan salah satu karya agungnya, *The Problem of Social Cost* pada tahun 1960. Karya yang menjadi salah satu landasan penting lahir dan tumbuhnya Ekonomi Kelembagaan inilah yang mendorong para ekonom memindahkan faktor kelembagaan dari sekedar konstanta menjadi bagian penting dari konstruksi ekonometri mereka.

Studi Administrasi Publik lebih lambat lagi dalam memperhatikan faktor kelembagaan. Meskipun Herbert A Simon telah memasukkan dan mengkaji konsep kelembagaan dalam karyanya *Administrative Behavior* (1947), namun boleh dibilang bahwa Frederickson dan kawan-kawan yang pada tahun 2015 secara eksplisit menyebut institusi atau kelembagaan sebagai satu dari delapan teori primer dalam studi Administrasi Publik.

Buku ini diharapkan dapat menjadi bagian dari usaha mengisi dan menambah perbendaharaan naskah akademik mengenai kelembagaan, terutama dalam konteks administrasi publik. Buku ini bukan – semoga sekedar belum – naskah utuh teori kelembagaan. Buku ini adalah kumpulan beberapa tulisan yang penulis buat di beberapa kesempatan sejak penulis menyelesaikan tesis S2 di Universitas Indonesia tahun 1997 hingga menyelesaikan studi doktoral di Universiti Sains Malaysia di Penang tahun 2018. Oleh sebab itu, boleh dikatakan bahwa buku ini adalah karya rintisan. Masih banyak bagian naskah yang harus diperbaiki dan disempurnakan. Masih banyak detil pemahaman, teori, pengetahuan, dan hasil-hasil riset terkini tentang kelembagaan yang perlu ditambahkan.

Saya ingin menyampaikan terima kasih kepada berbagai pihak atas terbitnya naskah ini. Dosen-dosen saya di Pascasarjana Universitas Indonesia, khususnya Prof. Dr. Sudarsono Hardjsoekarto dan Prof. Dr. Didik J. Rachbini yang mengenalkan dan mendorong saya mempelajari teori dan konsep kelembagaan; dosen-dosen saya di Universiti Sains Malaysia, khususnya Prof. Dr. Mohammad Zaini bin Abu Bakar dan Prof. Dr. Zahri bin Hamat yang menjadi Penyelia dan Penyelia-Bersama disertasi saya, teman-teman diskusi dan debat saya; para mahasiswa – kepada siapa buku ini ditujukan – yang rajin mengritik dan bertanya di kelas maupun di forum bimbingan kolektif dan individual; serta sudah barang tentu orang tua, istri, dan anak-anak saya yang paling banyak berkorban dan terkorbankan kepentingannya. Kepada mereka semua, saya mengucapkan banyak terima kasih.

Demikianlah. Semoga buku ini memberi manfaat, sekecil apapun. Terima kasih.

Jember, 10 April 2022

Penulis

DAFTAR ISI

	Halaman
KATA PENGANTAR	ii
DAFTAR ISI	iv
DAFTAR TABEL	vii
DAFTAR GAMBAR	viii
TUJUAN PEMBELAJARAN	ix
TUJUAN INSTRUKSIONAL DAN MATERI AJAR:	
PENDAHULUAN	1
BAB 1 PENDAHULUAN	2
1.1 Pengertian, Sejarah dan Tantangan Administrasi Publik	2
1.1.1 Pengertian Administrasi Publik	4
1.1.2 Unsur-Unsur Administrasi Publik.....	7
1.1.3 Sejarah Perkembangan Administrasi Publik.....	9
1.1.4 Tantangan Administrasi Publik.....	10
1.2 Paradigma Administrasi Publik	15
1.2.1 Paradigma Administrasi Publik Menurut Nicholas Henry.....	16
1.2.2 Paradigma Administrasi Publik Menurut Mustopadidjaja AR	19
1.2.3 Paradigma Administrasi Publik Menurut Janet V Denhardt	
dan Robert B Denhardt	21
1.2.4 Paradigma Administrasi Publik Menurut George Frederickson	29
1.2.5 Perkembangan Administrasi Publik di Era Disruptif.....	31
TUJUAN INSTRUKSIONAL DAN MATERI AJAR: PENDEKATAN	
KELEMBAGAAN	34
BAB 2 PENDEKATAN KELEMBAGAAN	35
2.1 Pengertian Kelembagaan	35
2.2 Pendekatan Kelembagaan Dalam Ekonomi Politik	36
2.2.1 Menenal Lebih Dekat Teori Ekonomi Kelembagaan Baru....	41
2.2.2 Kelembagaan Ekonomi Politik Inklusif dan Ekstraktif	45

2.3 Pendekatan Kelembagaan Dalam Administrasi Publik	50
2.3.1 Kelembagaan dan Birokrasi Pemerintahan	52
2.3.2 Kelembagaan dan Analisis Kebijakan Publik.....	70
2.3.3 Kelembagaan dan Kebijakan Publik	74
2.3.4 Instrumentasi Kebijakan Publik Berbasis Kelembagaan	76
 TUJUAN INSTRUKSIONAL DAN MATERI AJAR:	
KELEMBAGAAN DAN BIAYA TRANSAKSI.....	80
BAB 3 KELEMBAGAAN DAN BIAYA TRANSAKSI	81
3.1 Konsep Pasar Kredit Pedesaan.....	86
3.1 Struktur Kepemilikan Dalam Pendekatan Biaya Transaksi	89
3.2 Biaya Transaksi Dalam Pendekatan Kelembagaan.....	92
3.3 Jenis-Jenis Biaya Transaksi	94
3.3.1 Biaya Transaksi Eksternal.....	95
3.3.2 Biaya Transaksi Internal	96
 TUJUAN INSTRUKSIONAL DAN MATERI AJAR:	
EKONOMI POLITIK BANK PERKREDITAN RAKYAT	101
BAB 4 EKONOMI POLITIK BANK PERKREDITAN RAKYAT	102
4.1 Analisis Pendahuluan	102
4.2 Perkembangan Jumlah Bank Perkreditan Rakyat.....	107
4.2.1 Kinerja Bank Perkreditan Rakyat	110
4.2.2 Keuangan dan Perbankan Kabupaten Jember.....	111
4.2.3 Keuangan dan Perbankan Kabupaten Purworejo.....	111
4.3 Analisis dan Pembahasan	112
4.3.1 Analisis Perbandingan	112
4.3.2 Biaya Bunga.....	114
4.3.3 Biaya Transaksi Nasabah	115
4.3.4 Biaya Total Peminjaman.....	116
4.3.5 Kesimpulan dan Implikasi Kebijakan.....	117

TUJUAN INSTRUKSIONAL DAN MATERI AJAR: KAJIAN KELEMBAGAAN DALAM REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA BENCANA	121
BAB 5 KAJIAN KELEMBAGAAN DALAM REHABILITASI DAN REKONSTRUKSI PASCA BENCANA.....	122
5.1 Analisis Pendahuluan	122
5.2 Konsep Kelembagaan Dalam Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana	132
5.3 Analisis Kelembagaan Dalam Proses Rehabilitasi dan Rekonstruksi Pasca Bencana	139
TUJUAN INSTRUKSIONAL DAN MATERI AJAR: PENUTUP	145
BAB 6 PENUTUP.....	146
6.1 Kesimpulan.....	146
DAFTAR PUSTAKA	147

DAFTAR TABEL

1	Pergeseran Paradigma Administrasi Publik	28
2	Perbedaan antara Pendekatan <i>Governance</i> dengan <i>Bureaucracy</i>	53
3	Perbedaan Antara <i>Analysis of Policy</i> dengan <i>Analysis for Policy</i>	71
4	Jumlah Bank Perkreditan Rakyat Menurut Jenis Lembaga	108
5	Rasio BPR dengan jumlah Penduduk dan kecamatan.....	109
6	Perkembangan BPR Seluruh Indonesia (Rp Miliar)	110
7	Posisi Kredit Perbankan Rupiah dan Valuta Asing Menurut Jenis Penggunaan di Kabupaten Jember (Juta Rp).....	111
8	Posisi Kredit Perbankan Rupiah dan Valuta Asing Menurut Jenis Penggunaan di Kabupaten Purbalingga (Juta Rp).....	112
9	Perbandingan Antara Bentuk ACA	113
10	Jumlah Produk Perencanaan Desa Berdasarkan Kategori dan Lembaga Donor.....	114
11	Matriks Koordinasi 1: Kebutuhan Fasilitas Umum dan Komitmen Lembaga Bantuan di Mukim Leupung Kabupaten Aceh Besar.....	129
12	Matriks Koordinasi 2 :Kebutuhan Perumahan dan Komitmen Lembaga Bantuan di Kabupaten Leupung Kab. Aceh Besar.....	130
13	Matriks Koordinasi 3: Kebutuhan fisik warga non-rumah tangga Gampong Lamseunia, Kecamatan Leupung Kab. Aceh Besar	131

DAFTAR GAMBAR

1	Proses Kebijakan sebagai Hierarki Kelembagaan.....	40
2	Proses Pembuatan Kebijakan	53
3	Interelasi antara Hukum Kontrak, Karakteristik Transaksi, dan Struktur Pengaturan Transaksi	94
4	Struktur Organisasi Menurut Hipotesis Pertama Fama dan Jensen	99
5	Struktur Organisasi Menurut Hipotesis Kedua Fama dan Jensen	100
6	Berbagai Jenis Barang Menurut Karakter Cara Mengonsumsi dan Karakter Ekskludabilitas	134
7	Jenis Barang Menurut Sifat Penggunaan dan Sifat Pengecualiannya..	140

DAFTAR TABEL

1	Pergeseran Paradigma Administrasi Publik	28
2	Perbedaan antara Pendekatan <i>Governance</i> dengan <i>Bureaucracy</i>	53
3	Perbedaan Antara <i>Analysis of Policy</i> dengan <i>Analysis for Policy</i>	71
4	Jumlah Bank Perkreditan Rakyat Menurut Jenis Lembaga	108
5	Rasio BPR dengan jumlah Penduduk dan kecamatan.....	109
6	Perkembangan BPR Seluruh Indonesia (Rp Miliar)	110
7	Posisi Kredit Perbankan Rupiah dan Valuta Asing Menurut Jenis Penggunaan di Kabupaten Jember (Juta Rp)	111
8	Posisi Kredit Perbankan Rupiah dan Valuta Asing Menurut Jenis Penggunaan di Kabupaten Purbalingga (Juta Rp).....	112
9	Perbandingan Antara Bentuk ACA	113
10	Jumlah Produk Perencanaan Desa Berdasarkan Kategori dan Lembaga Donor.....	126
11	Matriks Koordinasi 1: Kebutuhan Fasilitas Umum dan Komitmen Lembaga Bantuan di Mukim Leupung Kabupaten Aceh Besar.....	129
12	Matriks Koordinasi 2 :Kebutuhan Perumahan dan Komitmen Lembaga Bantuan di Kabupaten Leupung Kab. Aceh Besar.....	130
13	Matriks Koordinasi 3: Kebutuhan fisik warga non-rumah tangga Gampong Lamseunia, Kecamatan Leupung Kab. Aceh Besar	131

DAFTAR GAMBAR

1	Proses Kebijakan sebagai Hierarki Kelembagaan.....	40
2	Proses Pembuatan Kebijakan	78
3	Interelasi antara Hukum Kontrak, Karakteristik Transaksi, dan Struktur Pengaturan Transaksi	94
4	Struktur Organisasi Menurut Hipotesis Pertama Fama dan Jensen	99
5	Struktur Organisasi Menurut Hipotesis Kedua Fama dan Jensen	100
6	Berbagai Jenis Barang Menurut Karakter Cara Mengkonsumsi dan Karakter Ekskludabilitas	134
7	Jenis Barang Menurut Sifat Penggunaan dan Sifat Pengecualiannya ..	140

TUJUAN PEMBELAJARAN KELEMBAGAAN DALAM STUDI ADMINISTRASI PUBLIK

1. **Tujuan Umum:** Mahasiswa Ilmu Administrasi mampu mempelajari, memahami, mendeskripsikan, menganalisis, mengelaborasi dan mengevaluasi dengan baik tentang pengembangan kelembagaan (*institutional building*) meliputi:
 - a. Mampu memahami pondasi awal Ilmu Administrasi, khususnya dinamika paradigmatik administrasi publik.
 - b. Mampu menganalisis pengembangan kelembagaan, baik dari perspektif ekonomi politik maupun administrasi publik.
 - c. Mampu memaknai secara praktik pengembangan kelembagaan, baik dari perspektif ekonomi politik maupun administrasi publik.

2. **Tujuan Khusus:** Mahasiswa terampil dalam menggunakan pendekatan kelembagaan, baik dari perspektif ekonomi politik maupun administrasi publik dalam kegiatan ilmiah akademik yang menyangkut pengembangan kelembagaan (*institutional building*).

TUJUAN INSTRUKSIONAL DAN MATERI AJAR PENDAHULUAN

Tujuan Instruksional Umum:

Setelah mengikuti pembahasan pada bab ini mahasiswa dapat memahami dinamika paradigmatik administrasi publik.

Tujuan Instruksional Khusus:

1. Mahasiswa mampu mengetahui pengertian administrasi publik.
2. Mahasiswa mampu memahami unsur-unsur administrasi publik.
3. Mahasiswa mampu memahami sejarah perkembangan administrasi publik.
4. Mahasiswa mampu memahami tantangan administrasi publik.
5. Mahasiswa mampu memahami dan menjelaskan paradigma administrasi publik

BAB 1 PENDAHULUAN

1.1 Pengertian, Sejarah dan Tantangan Administrasi Publik

Kajian dan praktik administrasi publik di berbagai negara terus mengalami dinamika yang mengarah pada perkembangan yang konstruktif. Berbagai perubahan telah terjadi sejalan dengan semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh penyelenggara negara. Para ahli telah menanggapi kompleksitas ini dengan terus mengembangkan Ilmu Administrasi. Denhardt dan Denhardt (2003), mengungkapkan bahwa ada 3 (tiga) paradigma dalam administrasi publik. Pendekatan tersebut adalah *Old Public Administration* (OPA), *New Public Management* (NPM) dan *New Public Service* (NPS).

Paradigma OPA atau model klasik administrasi publik, berfokus pada bagaimana pemerintah melakukan tindakan administrasi secara demokratis, efisien, dan efektif, bebas dari manipulasi kekuasaan, dan bagaimana berfungsi dengan baik, benar, dan berhasil (Wilson, 1887). Fokus paradigma OPA adalah pada penggunaan bersifat hierarki, interaksi dan kerja sama dalam organisasi pemerintah yang sudah mapan. Paradigma OPA memungkinkan pemerintah memainkan peran yang sangat penting baik dalam perumusan kebijakan maupun dalam pemberian layanan publik. Hirarki yang berpusat pada pemerintah, dan hubungan antara pemerintah dengan sektor swasta serta masyarakat sering diartikan sebagai hubungan bawahan, interaksi yang bias dan tidak setara dalam kerjasama tersebut sejatinya mencerminkan pola hubungan yang tidak mencerminkan kerjasama, namun mengarah pada sistem yang instruksional.

Dengan pola kerja paradigma OPA yang masih dianggap belum efisien, produktif, kreatif dan inovatif. Maka muncullah gerakan untuk mereformasi manajemen sektor publik melalui paradigma NPM. Istilah NPM pertama kali diperkenalkan oleh Hood pada tahun 1991. Secara historis, paradigma NPM pertama kali muncul di Eropa pada 1980-an dan 1990-an sebagai reaksi terhadap ketidakcukupan model manajemen publik tradisional.

Paradigma NPM ini membutuhkan birokrasi publik dengan standar tata kelola yang baik yang mengedepankan kompetisi, akuntabilitas, responsif

tersendiri yang berakibat pada kualitas kebijakan yang tidak baik misalnya hubungan solusi/keputusan yang tidak jelas dengan masalah kebijakan.

Di satu sisi proses kebijakan harus dilakukan sesuai dengan standar tertentu, namun juga akomodatif terhadap berbagai perubahan dan resiko yang muncul. Kesadaran akan adanya phase transisi dan adanya keterkaitan antar tahapan dalam kebijakan perlu menjadi perhatian dari semua pihak untuk meningkatkan kualitas proses kebijakan. Bagaimana hubungan antara proses utama pembuatan kebijakan, dinamika politik dan aspek legal kebijakan memberikan ruang bagi proses kebijakan untuk semakin obyektif.

Dalam kondisi nyata kita juga sering menjumpai proses pembuatan kebijakan yang mengabaikan hubungan antar tahap dalam siklus proses kebijakan. Misalnya tahap pembuatan produk hukum yang langsung pada tahap pembuatan rancangan kebijakan (draft kebijakan), tanpa adanya tahapan lain yang mendasari mengapa kebijakan tersebut dibuat. Proses komunikasi dan konsultasi kebijakan sebagai bagian dari tahapan pembuatan kebijakan tidak dilakukan dengan baik. Berbagai fakta dapat dengan mudah kita temukan bahwa proses kebijakan seringkali tidak menjadi perhatian penting dalam perumusan kebijakan. Bahkan terdapat variasi proses perumusan kebijakan antar kementerian/lembaga dan pemerintah daerah, masing-masing memiliki aturan dan prosedur tersendiri. Keterbatasan waktu, beban kerja, pengaturan kelembagaan yang tidak kondusif, hubungan antar lembaga yang tidak harmonis adalah beberapa penyebab minimnya kepedulian terhadap ‘perbaikan’ proses perumusan kebijakan. Pembinaan terhadap proses pembuatan kebijakan ini paling tidak akan menawarkan sebuah kebijakan yang ‘logis’ dimana permasalahan sudah dianalisis dengan baik dan juga alternatif sudah diuji kelayakannya untuk diterapkan.

2. Tuntutan Kualitas Pembuatan Kebijakan Semakin Tinggi

Bagaimana karakter proses kebijakan yang baik ? Hallsworth, *et., al.* (2001) menggambarkan model profesional dalam pembuatan kebijakan dengan karakteristik sebagai berikut: *Pertama*, memperhatikan dan mempertimbangkan lingkungan kebijakan atau dengan kata lain memperhatikan faktor-faktor eksternal

seperti Undang-Undang (UU) No. 44 Tahun 2008 tentang Pornografi merupakan salah satu contoh lahirnya kebijakan yang berhulu dari dorongan masyarakat.

respons kelembagaan terhadap kebijakan secara bertingkat dalam konteks yang lebih operasional dikemukakan oleh Bromley (1989), terdiri dari *institutional arrangement* sebagai suatu kebijakan dari *policy level* dan *organizational level*. Selanjutnya Bromley menyatakan bahwa *policy level* dan *organizational level* dalam teori kebijakan publik disebut dengan proses kebijakan. Dalam hal ini, kebijakan publik tidak boleh bertentangan secara hierarkis. Artinya, kebijakan yang tingkatannya lebih rendah tidak boleh bertentangan, mengaburkan atau tidak sejalan dengan kebijakan yang ada di level lebih tinggi. Jika terjadi pertentangan, maka implementasi dari kebijakan tersebut menjadi tidak efektif.

Selanjutnya terkait pendapat Bromley tersebut juga tergambar dalam bagan di bawah ini:

pribadi dan kelompok. Secara lebih tegas, Weber sebagaimana yang dikemukakan oleh Santoso (1997:22) menegaskan bahwa dalam birokrasi patrimonial, individu-individu dan golongan penguasa berupaya mengontrol kekuasaan dan otoritas jabatan untuk kepentingan kekuasaannya. Selain itu, ciri dari birokrasi patrimonial adalah sebagai berikut.

Pertama, pejabat-pejabat disaring atas dasar kriteria pribadi dan politik. *Kedua*, jabatan dipandang sebagai sumber kekayaan atau keuntungan. *Ketiga*, pejabat-pejabat mengontrol, baik fungsi politik maupun administratif karena tidak ada pemisahan antara sarana-sarana produksi dan administrasi. *Keempat*, setiap tindakan diarahkan oleh hubungan pribadi dan politik. Tujuan-tujuan pribadi penguasa merupakan hal yang pokok dalam sepak terjang pemerintahan kendatipun mereka dibatasi oleh fungsi-fungsi sebagai seorang pemimpin.”(Weber dalam santoso, 1997:23).

Menurut Maquet (1971) bahwa feodalisme bukan merupakan sebuah cara produksi, tetapi sebuah rezim politik yakni cara untuk mendefinisikan antara yang memerintah dan diperintah. Pranata feodal ini disusun antara dua orang yang tak setara dalam hubungan politik pada landasan perlindungan di satu pihak serta kesetiaan dan pelayanan pada pihak lain. Hubungan tersebut mempertautkan hubungan patron klien (*patron and client*) dari tingkat yang paling tinggi hingga paling rendah pada stratifikasi tersebut.

Lebih lanjut, dalam analisis Myrdal seperti yang dikutip oleh Jakti (1981: 6) mengemukakan bahwa: “Keterbelakangan di negara dunia ketiga dapat dilihat dari pendekatan yang lebih luas yang mengikutsertakan berbagai faktor non ekonomis termasuk faktor birokrasi pemerintahan. Di dunia ketiga menunjukkan betapa hambatan-hambatan pembangunan di sana muncul justru dari kalangan aparat negara. Ia menyebut mesin politik merupakan bagian dari dominasi politik oleh suatu suku, daerah atau agama yakni kelompok-kelompok primordial (*primordial group*) ataupun merupakan bagian dari partai yang berkuasa. Ia menjelaskan berlainan dengan negara-negara industri di Barat bahwa aparat negara bersikap netral, objektif dan rasional dalam melaksanakan tugas-tugas yang dipercayakan kepada mereka. Aparat negara bersikap apolitis mengabdikan

Untuk dapat memahami teori Jensen dan Fama, ada dua konsep penting yang perlu diperhatikan yaitu keseimbangan klaim dan proses pengambilan keputusan. Penjelasan mereka tentang yang pertama adalah sebagai berikut (277): *Struktur kontrak dari sebagian besar bentuk organisasi membatasi risiko yang diambil oleh sebagian besar agen dengan menentukan pembayaran yang dijanjikan tetap atau pembayaran insentif yang terkait dengan ukuran kinerja tertentu. Risiko residual — risiko perbedaan antara arus masuk stokastik sumber daya dan pembayaran yang dijanjikan kepada agen — ditanggung oleh mereka yang mengikat hak atas arus kas masuk bersih. Kami menyebut agen ini sebagai pengklaim saldo atau pembawa risiko saldo. Selain itu, sebagian besar kontrak agen berisi ketentuan implisit dan eksplisit bahwa, dengan imbalan biaya khusus, agen setuju bahwa sumber daya yang dia berikan dapat digunakan untuk memenuhi kepentingan penggugat yang tersisa.*

Adapun proses pengambilan keputusan, Jensen dan Fama mengatakan sebagai berikut (hal.278): *Secara umum, proses pengambilan keputusan memiliki empat langkah: (1) Inisiasi: menghasilkan proposal untuk pemanfaatan sumber daya dan penataan kontrak; (2) ratifikasi: pilihan inisiatif keputusan yang akan diterapkan; (3) implementasi: implementasi keputusan yang dikonfirmasi, dan (4) pemantauan: pengukuran kinerja agen keputusan dan implementasi penghargaan.*

Selanjutnya Fama dan Jensen menyatakan bahwa yang pertama dan ketiga disebut manajemen keputusan, sedangkan yang kedua dan keempat disebut pengendalian keputusan. Berdasarkan hubungan antara proses keputusan dan risiko menanggung atau meningkatkan pemborosan, Fama dan Jensen menyimpulkan hipotesis berikut. *Pertama*, pemisahan saldo yang menanggung risiko dari *manajemen keputusan* memunculkan sistem keputusan yang memisahkan manajemen keputusan dari pengendalian keputusan. *Kedua*, kombinasi manajemen keputusan dan kontrol keputusan di tangan beberapa agen menghasilkan saldo klaim, yang sebagian besar terbatas pada agen ini. Dengan kata lain, jika dalam suatu organisasi pemegang hak *manajemen keputusan* tidak menanggung risiko residual, maka organisasi akan menggunakan sistem keputusan yang memisahkan manajemen keputusan dari pengendalian keputusan.

Tabel 4 Jumlah BPR Menurut Jenis Lembaga

Jenis Lembaga	Juni 1993		September 1993	
	Rincian	Jumlah	Rincian	Jumlah
LDKP ¹	-----	1. 663	-----	1. 663
BPR-BKD: ²	-----	5. 345	-----	5. 345
1. Bank Desa	3. 289		3. 289	
o Aktif	3. 247	-----	-----	-----
o Tidak Aktif	42	-----	-----	-----
2. Lumbung Desa	2. 056	-----	2. 056	-----
o Aktif	1. 993	-----	1. 993	-----
o Tidak Aktif	63	-----	63	-----
BPR-Non BKD	-----	1. 594	-----	1. 645
1. BPR Baru: ³	930		981	
o PT	887	-----	938	-----
o PD	2	-----	2	-----
o Koperasi	41	-----	41	-----
2. BP/PD: ⁴	174		174	
o PT	62	-----	62	-----
o PD	66	-----	66	-----
o MAI ⁵	29	-----	29	-----
o Koperasi	17	-----	17	-----
3. BKPD ⁶	217	-----	217	-----
4. Eks. LDKP	273	-----	273	-----
TOTAL	-----	8. 653	-----	8. 643

Sumber: Bank Indonesia, diolah

Catatan:

1. LDKP = Lembaga dana dan Kredit Pedesaan, biasanya milik Pemda. Contohnya adalah BKK (Badan Kredit Kecamatan, Pemda Jawa Tengah), KURK (Kredit Usaha Rakyat Kecil, Pemda Jawa Timur), LPN (Lumbung Pitih Nagari, Pemda Sumatera Barat).
2. BPR-BKD = Bank Perkreditan rakyat-Badan Kredit Desa, didirikan berdasarkan Ordonansi Tahun 1929, Staatsblad Nomor 357.
3. BPR Baru = BPR yang dibentuk sesudah dan berdasar Pakto 1988.
4. BP/PD = Bank Pasar/Bank Desa.
5. MAI = Maskapai Andil Indonesia, hanya ada di Bali, Surabaya dan Yogyakarta.
6. BKPD = Bank Karya Produksi Desa, milik Pemda Jabar.

4.2.1 Penyebaran Bank Perkreditan Rakyat

Sekalipun jumlah bank yang beroperasi di kawasan pedesaan meningkat pesat sejak deregulasi moneter 1988, namun penyebaran bank-bank yang baru didirikan atau cabang-cabang yang baru dibentuk oleh bank-bank lama di wilayah pedesaan tetap saja tidak merata. Hal ini bisa dilihat baik dari rasio antara jumlah BPR per kecamatan maupun dari jumlah penduduk per BPR.

Di Jawa, Bali dan Sumatera barat, rata-rata terdapat lebih dari satu BPR setiap kecamatan. Di provinsi lain satu BPR terpaksa beroperasi di beberapa wilayah sekaligus. Bahkan di propinsi Timor-Timur, Kalimantan Tengah,

karena hubungan pribadi nasabah dengan bank yang bertentangan dengan aturan kredit.

Ketiga, struktur kepemilikan terbukti tidak mempengaruhi tingkat biaya transaksi nasabah dan total biaya pinjaman. Melalui analisis rasio komparatif, terbukti bahwa KBPR membebankan biaya tertinggi kepada nasabahnya, disusul oleh PD-BPR dan terakhir PT-BPR. Karena biaya transaksi dan total biaya pinjaman mencerminkan efisiensi hubungan transaksi. Dengan demikian, dengan terbuktinya pengaruh faktor struktur kepemilikan, dapat pula disimpulkan bahwa tingkat efisiensi transaksi di KBPR adalah yang paling rendah, disusul oleh PD-BPR dan yang paling efisien adalah PT-BPR. Fakta ini sebenarnya sudah diduga sejak awal, meski sedikit melenceng dari perkiraan. Secara teoritis diasumsikan bahwa PD-BPR akan mengenakan biaya tertinggi. Ternyata tidak demikian, karena yang tertinggi adalah KBPR. Tingkat otonomi pengelolaan di PD-BPR dapat diduga sebagai salah satu faktor penyebabnya. Namun, PT-BPR adalah yang paling murah bagi pelanggannya dan oleh karena itu memiliki tingkat efisiensi transaksi tertinggi, membuktikan kembali kebenaran teori biaya keagenan yang dipicu oleh pemisahan antara *manajemen keputusan* dari *pengendalian keputusan* seperti yang dijelaskan dalam kerangka teoritis.

Selanjutnya berdasarkan kesimpulan yang telah diuraikan diatas, beberapa implikasi kebijakan yang dapat dikemukakan: *Pertama*, aktor penting yang menentukan tingkat biaya transaksi adalah jarak dari rumah nasabah ke kantor bank. Faktor ini meningkatkan biaya transaksi melalui pengeluaran uang tunai dan jumlah waktu yang dihabiskan untuk perjalanan. Hal ini sebenarnya dapat diselesaikan dengan cukup mudah jika pihak bank bersedia untuk mendirikan kantor kas di lokasi yang dekat dengan tempat tinggal nasabah atau pusat kegiatan usaha. Biaya *overhead* akibat pembukaan kantor kas tentunya akan meningkatkan biaya operasional bank. Namun hal ini dapat diatasi dengan menjalin kerjasama dengan instansi pemerintah di tingkat terendah (desa) dan di pasar. Apa yang dilakukan PD-BPR Purbalingga memberikan contoh kasus yang menarik. Di sana, bank memberikan peran kepada Market Head atau Terminal Head untuk menjadi tempat pengumpulan setoran harian bagi nasabah ACA yang bertransaksi di lokasi

mengalami perkembangan sesuai tuntutan zaman, dipengaruhi baik oleh faktor internal maupun faktor eksternal.

Secara internal, perubahan kelembagaan misalnya terjadi karena polarisasi warga sebagai dampak pencapaian kemakmuran ekonomi, komersialisasi pertanian, komersialisasi ladang, dll. Pentingnya faktor internal ini sekaligus menggarisbawahi pandangan North (1973) bahwa “*organizations and their entrepreneurs engage in purposive activity and in the role are the agents of, and shape the direction of, institutional change.*” Sementara itu, beberapa faktor eksternal dapat menjadi sumber perubahan kelembagaan mencakup spektrum yang cukup luas, seperti penetrasi pasar komoditas, kebijakan pemerintah, dan perkembangan teknologi terutama teknologi komunikasi dan informasi serta transportasi. Pentingnya kebijakan publik sebagai sumber perubahan kelembagaan merupakan konfirmasi atas temuan Bromley (1989) seperti terlihat pada gambar tentang proses kebijakan sebagai hierarki kelembagaan halaman 39.

Memperhatikan pandangan-pandangan dan hasil penelitian di atas, dapatlah dikatakan bahwa penelitian ini mengisi beberapa ceruk dalam administrasi publik yang belum banyak dikaji. Pertama, penelitian ini mengkaji kelembagaan di tingkat komunitas yang bekerja dalam situasi darurat pasca bencana dan dihadapkan pada benturan kelembagaan akibat dibuatnya aturan-main yang bersifat multi organisasi. Hal ini membedakan penelitian ini dengan penelitian Fahmi yang (a) meneliti dinamika kelembagaan dalam situasi normal dan (b) mengkaji faktor eksternal dari organisasi tunggal, yaitu organisasi pemerintah. Kedua, sambil menggarisbawahi pandangan Bromley yang menyebut kebijakan publik sebagai sumber perubahan kelembagaan, penelitian ini hendak mengkaji bahwa ingin menambahkan faktor kebijakan non-negara sebagai salah satu sumber perubahan kelembagaan. Ketiga, berbeda dengan Fahmi dan Bromley, penelitian ini hendak mengkaji kekuatan dan kelenturan kelembagaan lokal yang berteraskan ajaran Islam dalam menghadapi benturan kelembagaan dalam situasi yang serba darurat.

BAB 6 PENUTUP

6.1 Kesimpulan

Pada bab sebelumnya telah dikemukakan bahwa kelembagaan merupakan struktur yang telah mencapai ketahanan tertinggi, karena didalamnya ada aspek kognitif, normatif, dan regulatif yang sarat dengan nilai perubahan. Elemen-elemen ini secara bersama-sama mempengaruhi kegiatan dan sumber daya untuk memberikan stabilitas dan makna bagi kehidupan ekonomi politik dan administrasi publik karena menyangkut kebijakan. Kelembagaan dalam konsep dan realitasnya menggambarkan relasi antara organisasi dengan lingkungannya, sehingga kelembagaan dapat menjelaskan peran dalam pengambilan kebijakan dalam organisasi secara tepat, bahwa struktur, proses dan peran organisasi seringkali dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang dianut oleh lingkungan organisasi. Misalnya organisasi yang berorientasi pada layanan publik, dalam pengambilan kebijakannya sudah tentu dipengaruhi oleh keyakinan dan aturan yang berlaku di pemerintah pusat, pemerintah daerah dan lingkungan masyarakat.

Sedangkan dalam konstruksi kelembagaan dalam ekonomi politik baru disebut sebagai ekonomi biaya transaksi atau paradigma informasi yang tidak sempurna (Stiglitz, 1986) yang menyatakan bahwa kegagalan pembangunan ekonomi politik dalam suatu negara disebabkan oleh kegagalan kelembagaan dalam memberikan informasi yang baik atau jujur, sehingga terjadi *asymmetric information* atau salah satu pihak yang bertransaksi mempunyai informasi lebih banyak mengenai kualitas barang yang ditransaksikan dibanding partner pertukarannya, sehingga rentan terjadinya *moral hazard* (North, 1990).

Berangkat dari kedua pemahaman kelembagaan – administrasi publik dan ekonomi politik – tersebut dapat dijelaskan bahwa organisasi sebagai pihak yang menerapkan kebijakan harus memiliki komitmen yang kuat dalam menjalankan tugasnya agar tujuan akhir dari sebuah kebijakan dapat tercapai selaras dengan pembangunan kelembagaan yang baik.

Begitu pentingnya kelembagaan dalam ilmu pengetahuan menjadikan kelembagaan memerlukan dukungan pendekatan analitis dari Ilmu Administrasi,