

# EKONOMI KELEMBAGAAN BARU DAN KEBIJAKAN SEKTOR PUBLIK BEBERAPA CONTOH KASUS

Syofyan  
Fakultas Ekonomi Universitas Islam Sumatera Utara  
syofyan@fe.uisu.ac.id

## ABSTRACT

*This paper talks about the economic theory of institutions and public policy which has recently become a broad topic discussed and applied to various fields of public policy. In the course of economic history, market failures have occurred. That is the occurrence of a distortion in the direction of balance which has an impact on the market's inability to fulfill all community needs, in addition to the emergence of property rights. Institutional Economics consists of 2 (two) parts namely the Old Institutional Economy and the New Institutional Economy. This paper discusses new institutional economics with various case examples. such as the concept of Bounded Rationality, Asymmetric Information, Principal Agent Theory, Institutional Change, Social Change, Right Property, Hierarchy, Integration, Corporate Governance and Profit Sharing.*

**Keywords :** New Institutional Economics, Public Sector Policy

## 1. PENDAHULUAN

Pada tahap awal ilmu ekonomi mulai diperkenalkan sebagai suatu bidang ilmu oleh Adam Smith, (1723-1790) dan tokoh lainnya yang dikenal sebagai tokoh-tokoh mazhab Klasik maupun setelah itu seperti Alfred Marshall, Leon Walras yang dikenal dengan tokoh mazhab Neo Klasik, kajian ekonomi sebagian besar fokus pada pembicaraan tentang bagaimana individu dalam melakukan kegiatan ekonomi. Ilmu Ekonomi dijalankan dengan paradigma berfikir untuk mencapai optimalitas kegiatan. Individu sebagai *human/homo economicus* diasumsikan sebagai pihak yang ingin mencapai optimalitas baik individu sebagai seorang konsumen maupun individu sebagai seorang produsen. Teori Ekonomi dikembangkan berdasarkan pemahaman bahwa pasar adalah satu lembaga yang menghubungkan kedua individu tersebut. Apabila masing-masing individu melakukan kegiatannya secara bebas yang difasilitasi oleh pasar melalui invisible hands maka optimalitas akan terpenuhi. Keseimbangan (equilibrium) adalah satu capaian teoritis yang selalu digunakan untuk menunjukkan kesesuaian antara keinginan konsumen dan produsen pada tingkat harga tertentu dipasar walau dalam realitasnya keseimbangan ini sulit untuk dibuktikan. Untuk mencapai keseimbangan sebagaimana dikemukakan oleh kaum klasik

(istilah yang sering digunakan bagi Adam Smith dan beberapa tokoh yang sependapat) dikembangkan teori konsumen, teori produsen. Konsep klasik fokus pada pembicaraan individu, pasar dan harga sebagai sinyal bagi pergerakan kegiatan konsumen dan produsen. Konsumen bertujuan untuk memaksimalkan kepuasan, dan produsen bertujuan untuk memaksimalkan keuntungan. Pasar berfungsi sebagai pemberi sinyal bagi gerakan antara keduanya melalui mekanisme harga. Pemerintah hanyalah institusi atau lembaga yang diberi kewenangan dalam bidang ekonomi untuk mengurus barang-barang yang berhubungan dengan kepentingan publik. Peranan ekonomi bisnis dalam hal ini perusahaan maupun kelembagaan rumah tangga konsumen terutama sebagai pemilik sumber daya menjadi strategis. Istilah institusi (kelembagaan) yang berhubungan dengan penciptaan aturan-aturan yang mengatur hubungan politik, sosial dan ekonomi sebagaimana definisi yang dikemukakan oleh Douglas C. North (1993) belum sepenuhnya terjadi. Aturan-aturan tersebut dibuat dalam peraturan normal seperti undang-undang, konstitusi dan aturan non formal seperti norma sosial, konvensi maupun adat istiadat.

Dalam perjalanan sejarah perekonomian, terjadi kegagalan pasar (*market Failure*). Yaitu terjadinya distorsi dalam menuju keseimbangan yang berdampak pada ketidakmampuan pasar

dalam memenuhi seluruh kebutuhan masyarakat, disamping munculnya masalah kepemilikan (*property right*). Kegagalan pasar menyebabkan perlunya campurtangan pemerintah dalam bidang ekonomi. Veblen (1857-1929) memandang bahwa, institusi atau kelembagaan wujudnya bukan dalam bentuk fisik tetapi lebih berkaitan dengan nilai norma, kebiasaan dan budaya yang sudah melekat dan mendarah daging dalam masyarakat.

Pada masa klasik sebenarnya telah muncul pemikiran tentang perlunya suatu institusi atau kelembagaan ekonomi. Kelompok ini melakukan koreksi terhadap konsep Klasik dan menjadi teori klasik. Kelompok ini dikenal dengan *old institutional economic* atau ekonomi kelembagaan lama. Dalam mazhab ekonomi kelembagaan lama ini, kegiatan ekonomi sangat dipengaruhi tata letak antar pelaku ekonomi (ekonomi politik), desain aturan main (teori ekonomi biaya transaksi), norma dan keyakinan suatu individu/komunitas (teori model sosial) dan insentif dengan melakukan kolaborasi (teori tindakan kolektif).

Pada dasarnya pandangan Klasik dan Neo Klasik berbicara tentang rasionalitas individu sebagai pelaku ekonomi yang oleh Veblen dikritik dengan menyatakan bahwa: motif ekonomi yang melatar belakangi setiap kegiatan individu dalam mazhab klasik didasarkan pada perhitungan laba rugi. Lebih mengutamakan kepentingan diri sendiri. Persaingan yang tinggi antar pelaku ekonomi cenderung akan meningkatkan efisiensi. *Property right* atau hak kepemilikan merupakan suatu keharusan dan pada akhirnya teori ekonomi mengabaikan faktor-faktor sejarah, sosial dan kelembagaan dalam membangun struktur ekonomi. Klasik dan neo klasik menurut Veblen cenderung menyederhanakan fenomena ekonomi yang dibuat dalam bentuk bentuk model model matematik dan mengabaikan aspek aspek non ekonomi seperti kelembagaan dan lingkungan hidup. Sesungguhnya dua aspek ini sangat berpengaruh terhadap tingkah laku ekonomi masyarakat. Dengan kata lain, dalam prakteknya apabila struktur politik dan sosial yang ada di masyarakat tidak mendukung akan mengakibatkan terjadinya distorsi dalam proses ekonomi. Pengaruh sosial, budaya, sejarah dalam kenyataannya sangat berpengaruh terhadap perekonomian. Faktor tersebut senantiasa mengalami perubahan dari waktu ke waktu.

Pandangan Veblen dalam kelembagaan ekonomi lama yang mengemukakan tentang pentingnya kelembagaan dalam kegiatan yang mempengaruhi kehidupan ekonomi selanjutnya diperkuat oleh Wesley Clair (1874-1948). Mitchel menjelaskan berbagai peristiwa ekonomi dengan menggunakan metode kuantitatif. Salah satu karyanya yang terkenal sampai dengan saat ini adalah *Business Cycle and their causes* (1913). Kemudian beliau mengembangkan perhitungan pendapatan nasional dengan menggunakan data statistik dari kegiatan ekonomi nasional dan perhitungan pendapatan nasional. Kelembagaan yang paling dominan dalam menentukan arah kegiatan ekonomi masyarakat adalah Negara. Negara menciptakan berbagai kebijakan dan program yang dapat menentukan arah perkembangan ekonomi melalui berbagai instrumen. Beberapa tokoh ekonomi kelembagaan kemudian yang terkenal adalah Gunnar Karl Myrdal (1898) yang menekankan perlunya ahli ekonomi menetapkan *value judgement* agar struktur teoritis ekonomi menjadi realistis. *Value judgement* ini diambil dari berbagai nilai, norma-norma yang berlaku di masyarakat baik formal maupun non formal seperti falsafah hidup yang dianut oleh suatu Negara.

Tokoh lain yang ikut memberikan sumbangan pemikiran terhadap ekonomi kelembagaan adalah Joseph A. Schumpeter (1883-1950). Schumpeter menyatakan bahwa sumber kemakmuran utama dalam masyarakat bukan terletak dalam domain ekonomi tetapi diluar dari teori ekonomi itu sendiri yang terwujud dalam bentuk jiwa kewiraswastan (*entrepreneurship*). Jiwa ini muncul dari dalam lingkungan masyarakat dan institusi yang berada di dalam masyarakat.

Tokoh ekonomi kelembagaan selanjutnya adalah Douglas C. North (1993). Analisis tentang kelembagaan dimulai dari Coase (1934) kemudian dilanjutkan oleh North. Beliau mengatakan bahwa reformasi ekonomi dan sosial yang dilakukan tidak akan pernah berhasil jika reformasi tersebut didasarkan hanya pada kebijakan ekonomi mikro belaka. Dalam teorinya North mengemukakan bahwa berbagai upaya dalam melakukan perubahan struktur ekonomi dalam bentuk reformasi dapat berhasil apabila mendapatkan dukungan dari berbagai institusi atau kelembagaan yang ada baik di dalam masyarakat maupun Negara. Lembaga tersebut memiliki kewenangan dalam memberikan dorongan untuk membuat hak

cipta, hak paten, hukum kontrak dan kepemilikan. Lembaga formal yang mempunyai kewenangan penuh untuk menjalankan itu adalah Negara. Negara melalui perangkat perangkat undang-undang yang dikeluarkannya dapat mendorong lahirnya hak-hak individual dalam berbagai kegiatan ekonomi masyarakat. North dikenal juga sebagai tokoh ekonomi kelembagaan baru (*New Institutional Economic*) yang menolak ajaran klasik dan Neo klasik yang mengemukakan bahwa dalam kegiatan ekonomi tidak ada biaya transaksi (*zero transaction cost*) dan rasionalitas instrumen (*instrument rationality*). Dengan kata lain, kegiatan ekonomi memiliki biaya transaksi dan instrumen rasional.

North setuju dengan pandangan Veblen yaitu menolak rasionalitas individu dalam kegiatan ekonomi sebagaimana teori Klasik dan Neo Klasik. Dalam pandangan Klasik dan Neo Klasik setiap individu bekerja berdasarkan insentif ekonomi semata karena dalam prakteknya faktor sosial, budaya, ekonomi dan politik banyak mempengaruhi individu dalam keputusan ekonomi. Para tokoh ekonomi kelembagaan dan pengikutnya meyakini bahwa pendekatan multidisipliner sangat penting untuk mengetahui dan menyelesaikan masalah-masalah ekonomi. Pendekatan mutidisiplin meliputi aspek sosial, hukum, politik, budaya dan yang lainnya sebagai satu kesatuan analisis. Pendekatan teori ekonomi kelembagaan baru didasarkan pada tiga premis dasar yaitu; Partikuler; yaitu heterogenitas karakteristik yang terdapat di dalam masyarakat diakomodir sedemikian rupa dalam mengatasi masalah ekonomi. Oleh karena itu setiap fenomena sosial yang terjadi merujuk pada kondisi sosial ekonomi tertentu. Kondisi ini tentu berbeda dengan fenomena sosial ekonomi yang terjadi di masyarakat yang lain. Subjektif; berdasarkan pada situasi dan kondisi yang terjadi di dalam masyarakat dan data yang dimiliki. Kajian tentang fenomena sosial tersebut harus dilakukan melalui kajian yang realistik. Non prediktif; bahwa dalam penelitian kualitatif tidak masuk dalam wilayah prediksi tetapi dalam kategori memaknai konsep, definisi, karakteristik, metafora, simbol dan deskripsi atas sesuatu. Dengan kata lain, perlu uraian menyeluruh terhap apa yang ada dibalik suatu fenomena.

Perkembangan ekonomi kelembagaan dalam dekade terakhir, banyak dipengaruhi berbagai berbagai pemikiran tentang perlunya paradigma

pengelolaan ekonomi yang didasarkan pada nilai-nilai kehidupan yang dianut oleh suatu masyarakat dalam suatu bangsa. Keyakinan akan suatu nilai sosial politik yang dianut oleh suatu Negara belum tentu dapat digunakan bagi Negara lain. Hal ini disebabkan bahwa suatu Negara memiliki nilai-nilai atau norma-norma sosial yang dianut. Bagi negara Amerika serikat dan negara yang terdapat di Eropa Barat pada umumnya, nilai-nilai demokrasi dan liberal kapitalis merupakan cara pandang atau *value judgement* yang dianut dalam pengelolaan kehidupan ekonominya. Demikian pula bagi Negara yang terdapat di Eropa Timur dan sebagian Negara Latin dan Asia, *value judgement* yang meyakini pentingnya penguasaan Negara dalam berbagai bidang kehidupan sosial dan ekonomi menjadi dasar dalam penentuan kebijakan negaranya. Pemahaman ini dikenal dengan sistim sosial komunis- Perencanaan terpusat.

Bagi Negara Negara berkembang seperti Indonesia, paham yang dianut adalah bersifat campuran yaitu paham liberal kapitalis di satu sisi dan paham sosial di sisi lain yang dipengaruhi oleh norma-norma dan nilai sosial yang berlaku dan hidup di Negara Indonesia. Oleh karena itu, dalam prakteknya, tidak ada satu negarapun yang benar-benar murni dalam menerapkan paradigma pemikiran ekonomi yang mewujudkan realitas kelembagaan ekonomi dalam mendorong berbagai kegiatan ekonomi, untuk mewujudkan pembangunan. Mubiarto (2002) mencoba mengadopsi tatanan nilai yang terkandung dari paham liberal kapitalis ke dalam sistim nilai sosial budaya dan norma norma yang terkandung dalam kehidupan bangsa Indonesia.

A.R Karseno (2004) mengatakan bahwa dalam masa krisis, pasar tidak mampu bekerja dengan baik dalam kehidupan ekonomi riil, dan sesungguhnya terdapat dimensi lain yang menolong perekonomian kita, yaitu pranata yang hidup di masyarakat, nilai-nilai yang mengatur kehidupan di masyarakat Indonesia. Hubungan ekonomi masyarakat di Indonesia harus dilihat dari aspek hubungan antara individu dan masyarakat, hubungan antar Negara dan masyarakat, serta realitas pasar dalam hubungannya dengan peran Negara dalam membuat kebijakan baik fiskal maupun moneter atau peraturan lain yang mengatur tata kelola kehidupan perekonomian. Dalam berbagai pengalaman yang dilalui oleh banyak Negara terbukti bahwa kelembagaan adalah

penentu utama dalam upaya mencapai kesejahteraan masyarakat dan pendorong bagi pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Perkembangan ekonomi India, China dan beberapa Negara lain belakangan ini tidak terlepas dari peran kelembagaan ekonomi di Negara tersebut dalam mengeluarkan berbagai kebijakan yang bertujuan untuk mendorong kegiatan ekonomi masyarakat.

### **1.2 Ekonomi Kelembagaan.**

Ekonomi kelembagaan adalah satu cabang ekonomi yang membicarakan bagaimana peran satu lembaga baik formal dan informal yang terdapat di dalam masyarakat dengan sistem nilai, norma sosial budaya, perundang-undangan yang berlaku dan ditetapkan untuk mendorong berbagai kegiatan ekonomi dalam rangka untuk mencapai tingkat kesejahteraan yang diinginkan. Terdapat dua aliran utama ekonomi kelembagaan yaitu Ekonomi Kelembagaan Lama atau *Old Institutional Economic* yang dimotori oleh Veblen dan Ekonomi Kelembagaan baru atau *New Institutionnal Economic* yang dimotori oleh Coase dan setelahnya North.

#### **1.2.2 Ekonomi Kelembagaan Baru.**

Dimulai dari ide Coase (1934) tentang kenapa perusahaan diperlukan. Alasan yang dikemukakan adalah karena koordinasi sumber daya yang mampu dikelola oleh perusahaan, maka dalam kegiatan menghasilkan barang dan jasa perusahaan berada pada ongkos yang terendah. Hal ini disebut juga dengan *scale of production*. Keadaan ini dicapai pada saat produksi maksimum biaya rata rata perunit berada pada titik terendah. Pandangan ekonomi kelembagaan baru meyakini bahwa adanya kelembagaan perusahaan agar ongkos transaksi menjadi rendah terutama untuk mencapai laba. Kesejahteraan masyarakat dicapai melalui interaksi antara demand dan supply dan dukungan kelembagaan. Selanjutnya perbandingan paradigma antara kelembagaan lama dan baru dapat dilihat dari hubungan antara atasan dan bawahan di perusahaan. Dalam ekonomi kelembagaan baru, pertanyaannya adalah untuk menguji hubungan antara atasan dan bawahan manakala ekonomi kelembagaan lama mempertanyakan kenapa seseorang menjadi tuan dan yang lain bawahan pada tempat pertama.

Dalam perkembangan teori ekonomi kelembagaan baru, tiga tokoh penting yang berperan adalah: Oliver Williamson; Douglas

North; Alchian dan Demsetz. Williamson menekankan pentingnya hirarki dan *transaction cost* dalam menganalisis bekerjanya suatu perusahaan. Kegagalan perusahaan dalam melakukan transaksi disebabkan oleh: adanya ketidak lengkapan pasar; hubungan spesifik. Bagi North, perubahan kelembagaan adalah penting yang bertujuan untuk melakukan penyesuaian jika menghadapi perubahan situasi. Perubahan ini akan memperkuat kinerja ekonomi. Kemudian, bagi Alchian-Demsetz mengemukakan konsep *Principal-Agent Theory* di dalam perusahaan. Konsep ini muncul karena adanya dominasi produk yang dihasilkan oleh tim. Diperlukan kegiatan monitoring bagi pelaksanaan kegiatan. Persoalannya adalah pihak mana yang memonitor? Semuanya tergantung siapa yang memiliki *property right* dari perusahaan yang bersangkutan. Berikut beberapa konsep ekonomi kelembagaan baru:

a. *Bounded Rationality*. Konsep ini dikemukakan pertama oleh Herbert Simon (1916-2001), yang menyatakan adanya keterbatasan rasionalitas seorang pengambil keputusan. Rasionalitas adalah satu pendekatan logis melalui langkah demi langkah dan analisis yang mendalam untuk mencari alternatif dan konsekuensinya. Berdasarkan hal tersebut, setiap orang yang rasional diasumsikan harus pintar, cangguh dan cepat melakukan hitungan. Namun faktanya adalah bahwa setiap orang memiliki keterbatasan dalam menangani berbagai persoalan yang kompleks. Oleh karena itu, keputusan ekonomi pada umumnya tidak dibuat atas dasar rasionalitas semata tetapi banyak dipengaruhi oleh adanya pengaruh kelembagaan. Konsep dasar dalam *bounded rationality* adalah *satisfying* atau kepuasan. Dalam pengambilan keputusan, informasi yang sifatnya terbatas dicari dan berdasarkan informasi tersebut kemudian alternatif solusi dibuat dan keputusan didasarkan pada apa yang diinginkan oleh lembaga.

b. *Asymmetric Information*. Adalah keadaan dimana setiap orang tidak mempunyai informasi yang sama dan cukup tentang suatu peristiwa. Dalam kegiatan ekonomi khususnya keberadaan informasi sangat berperan dalam upaya mendapatkan keuntungan. Informasi selalu tidak simetris antara berbagai pihak yang berinteraksi sehingga menimbulkan biaya dalam mendapat informasi yang diperlukan.

informasi yang tidak simetris memiliki dua jenis yaitu: *adverse selection*, yaitu keputusan diambil tergantung pada karakteristik yang tidak terobservasi dan menghasilkan efek yang terbalik pada agen yang lain. *Moral hazard* yaitu Suatu kontrak disepakati diantara para agen dimana seorang agen tergantung pada tindakan yang lain yang tidak dapat diobservasi oleh agen yang lain. Informasi asimetris adalah realitas dimana terdapat satu pihak yang mempunyai informasi yang lebih baik dibandingkan dengan pihak yang lain. Jika dihubungkan dengan perusahaan, seorang manajer yang bekerja diperusahaan tersebut memiliki informasi akurat tentang perusahaan tempat dia bekerja. Berbeda halnya dengan calon investor yang akan menanamkan modalnya di perusahaan tersebut. Resiko yang akan muncul adalah investor salah dalam memilih perusahaan (*adverse selection*). Sementara itu, moral hazard sebagai bagian lain dari wujud informasi asimetrik muncul karena terjadinya pemisahan antara pemilik perusahaan dengan pengendali (agen atau manajer).

- c. *Principal Agent Theory* atau teori Prinsipal – Agen. Teori ini membicarakan tentang dua pihak yang bekerja berdasarkan kepentingannya. Prinsipal adalah pemilik sumber daya. Agen adalah seseorang yang bekerja untuk pemilik sumber daya atau yang dipercaya untuk mengelola sumber daya yang dimiliki Prinsipal. Hubungan pemilik sumber daya dengan agen dimulai pada saat kontrak kerja ditanda tangani yang didalam kontrak tersebut dijelaskan pendapatan yang diterima oleh kedua belah pihak. Oleh karena itu, teori prinsipal agen sering juga disebut dengan teori agensi atau teori kontrak. Terdapat 4 elemen dalam kontrak yaitu hasil yang diharapkan oleh prinsipal (W), Pembayaran kepada agen (Y), usaha agen dalam mengerjakan tugas (e) dan situasi alam atau lingkungan (a). Dalam pelaksanaannya teori prinsipal agen ini, diperlukan biaya monitoring (*monitoring cost*) yang bertujuan untuk mengevaluasi kinerja manajemen apakah sesuai dengan keinginan pemilik modal.
- d. *Institutional Change* atau Perubahan kelembagaan terjadi karena krisis yang terjadi pada kelembagaan sebelumnya. Pada awalnya Veblen mengkritik pemikiran karl

Marx tentang krisis kapitalisme sebagai akibat dari adanya keuntungan yang tinggi bagi survivor, pengangguran tinggi dan wujudnya korban persaingan. Krisis kemudian diadaptasi yang akibatnya memerlukan perubahan kelembagaan. Perubahan kelembagaan juga karena adanya *property right* dari struktur kelembagaan dan organisasi yang mempengaruhi kinerja ekonomi. Apabila kinerja kurang memuaskan maka diperlukan perubahan kelembagaan. Selanjutnya perubahan kelembagaan menurut Williamson dipengaruhi oleh ongkos transaksi dan transformasi yang menentukan pula jenis organisasi. Apabila ongkos transaksi dan transformasi terlalu tinggi, maka diperlukan perubahan pada kelembagaan. Perubahan kelembagaan dapat disebabkan oleh faktor eksogen sebagaimana uraian diatas namun juga dapat disebabkan oleh faktor endogen seperti adanya *entrepreneurship* yang membuat keputusan dan adanya persepsi subyektif dari *entrepreneur* dalam menentukan pilihan. Perubahan kelembagaan timbul karena adanya peluang yang berasal dari lingkungan eksternal, kepemilikan dan perluasan ilmu pengetahuan karena proses belajar dan meningkatnya skill. Faktor eksternal muncul karena perubahan harga relatif dan selera.

- e. *Social Capital* atau Modal sosial adalah aset yang tidak dapat dilihat yang berasal dari kepribadian setiap orang. Aset modal sosial muncul karena adanya *goodwill*, persahabatan, rasa simpati dan hubungan antar individu yang terhimpun dalam satu jaringan bersama dengan norma – norma dan nilai yang memberikan fasilitasi kerjasama diantara mereka. Oleh karena itu, modal sosial adalah meliputi kewajiban dan harapan, saluran informasi dan norma dan sanksi. Kategori modal sosial terdiri dari: Keterlibatan masyarakat (*civic engagement*), *trust*, kepedulian, kekuatan anggota, jaringan dan koneksi. Trust atau kepercayaan menghasilkan ongkos transaksi yang rendah melalui turunnya biaya: informasi pasar, informasi asimetris.
- f. *Property right* atau Hak Kepemilikan. Hak ini timbul karena secara hukum dan perundangan yang berlaku diakui. Hak kepemilikan terdiri dari hak untuk menggunakan; hak untuk mengubah; hak

untuk menghasilkan laba atau rugi dan hak untuk memindahkan. Jenis-jenis hak kepemilikan terdiri dari: Hak pribadi; hak komunal dan hak kolektif.

- g. Hierarchy atau jenjang. Hirarki kelembagaan dibuat sedemikian rupa untuk dapat mengalokasikan sumber daya yang digunakan dengan otoritas yang tegas dalam melakukan transaksi. Hirarki pada dasarnya bertujuan untuk meminimalkan pemborosan yaitu pencapaian efisiensi. Tujuan utama hirarki adalah untuk memaksimalkan kepuasan atau utility masyarakat.
- h. Integration atau integrasi yaitu transaksi yang menghasilkan pemindah tanganan kepemilikan dan kontrol atas sebuah korporasi. Integrasi dapat berwujud secara horizontal, vertikal dan konglomerasi. Integrasi horizontal merupakan ekspansi operasional dalam sebuah bisnis yang terintegrasi secara operasional. Integrasi vertikal adalah kesatuan utuh yang memiliki hubungan pembeli dan penjual bagi perusahaan. Integrasi konglomerasi adalah tindakan konsolidasi berbagai perusahaan yang menjual barang yang terkait satu sama lain dalam bidang pemasaran dan saluran distribusi. Manfaat integrasi bagi perusahaan adalah dapat menciptakan scale economic; economies of scope dan pecuniary dan mengurangi informasi asimetris.
- i. *Corporate Governance* yaitu tata kelola perusahaan yang baik. Hal ini berkaitan dengan adanya *Control rights* yaitu tentang kekuasaan untuk menunjuk manajer senior pada suatu perusahaan. *Decisions rights* yaitu pekerja dan manajer diberi hak untuk mengambil berbagai keputusan. *Residual rights* yaitu hak yang dipegang oleh pemegang saham yang dapat digunakan secara bersama – sama untuk mengambil satu keputusan. *Corporate Governance* atau tata kelola perusahaan yang baik adalah suatu proses dan struktur yang digunakan untuk mengarahkan dan mengelola bisnis serta urusan-urusan perusahaan, dalam rangka meningkatkan kemakmuran bisnis dan akuntabilitas perusahaan, dengan tujuan utama mewujudkan nilai pemegang saham dalam jangka panjang, dengan tetap memperhatikan kepentingan stakeholders yang lain.
- j. *Profit sharing* yaitu pembagian keuntungan yang diterima oleh agen. Residual Claimant

adalah agen yang menerima sisa pendapatan yang telah diperkirakan setelah dikurangi berbagai pengeluaran perusahaan.

### 1.3. Pembahasan.

#### 1.3.1 Tinjauan kasus dari aspek ekonomi kelembagaan baru

- a. *Bounded Rationality* pada kasus Pasar Bebas Asean.

Pasar bebas Asean adalah suatu keadaan dimana diantara Negara – Negara Asean sepakat bahwa tidak ada lagi batasan atau restriksi wilayah dalam mobilitas barang dan sumber daya. Masyarakat ekonomi Asean (MEA) adalah perwujudan dari pasar bebas Asean yang menggambarkan bagaimana interaksi yang terjadi diantara masyarakat di kawasan Asean baik aspek ekonomi, sosial dan budaya. Target ideal yang ingin dicapai oleh kesepakatan ini adalah bahwa setiap Negara mendapatkan keuntungan dalam arti kesejahteraan masyarakat akan meningkat terlepas dari siap atau tidaknya kita dalam menghadapinya. Realisasi kesepakatan pasar bebas Asean ini memiliki keterbatasan terutama bagi pengambil keputusan di dalam negeri: keputusan apa yang harus dibuat untuk mengantisipasi pasar bebas Asean? Satu contoh adalah fakta bahwa kenaikan jumlah investor asing yang menanamkan modalnya di dalam negeri yang diikuti dengan masuknya tenaga kerja asing baik untuk tingkat professional maupun kelompok pekerja, menyebabkan persaingan meningkat untuk mendapatkan peluang pekerjaan di Indonesia. Dari sisi kompetensi sumber daya yang dimiliki, kemampuan dan sdm di Indonesia nampaknya belum siap untuk bersaing di pasar bebas Asean. Belum ada informasi yang akurat tentang manfaat yang diterima oleh bangsa ini terhadap pasar bebas Asean selain berbagai program yang disiapkan untuk menghadapinya. Banyak keputusan yang dibuat oleh pelaku ekonomi di Indonesia terutama terbatas hanya untuk kegiatan mengantisipasi berlakunya pasar bebas Asean. Baik dari sisi sumber daya manusia, pendidikan maupun berbagai program pembangunan lainnya. Dengan kata lain, secara makro, keputusan untuk masuk dan ikut pasar bebas Asean karena secara nasional (kelembagaan) Negara kita telah sepakat untuk mengikutinya.

- b. *Asymmetric information* pada harga di bursa saham Jakarta Indonesia

Penyebab terjadinya informasi asimetrik di dalam ekonomi adalah karena pasar belum efisien dalam memberikan sinyal berbagai pergerakan harga untuk komoditi yang diperdagangkan. Informasi yang tidak simetris dapat terjadi di pasar barang dan jasa demikian juga untuk pasar bursa yaitu transaksi efek (emiten). Pergerakan harga terjadi karena adanya proses kenaikan permintaan atau penawaran pada satu produk yang akan berpengaruh pada harga di pasar tetapi berapa sebenarnya tingkat kenaikan tidak dapat diprediksi sedemikian rupa sehingga memunculkan berbagai informasi yang berbeda. Fakta yang sering terjadi di lapangan adalah terdapat sejumlah pihak yang mengetahui informasi dengan baik sementara ada pihak lain yang tidak menerimanya.

Di pasar bursa, berbagai informasi efek adalah faktor yang sangat strategis, karena sangat mempengaruhi investor dalam rangka membuat keputusan investasi, apakah membeli, menjual atau menahan portofolionya. Kenyataan distribusi informasi seringkali tidak merata. Informasi tentang hal tersebut selalu berada pada manajemen yang mengurus masalah pasar emiten itu sendiri. Informasi yang dimiliki oleh manajemen sangat penting. Oleh karena itu, pihak manajemen harus mampu mengelola dengan baik informasi tersebut dengan baik, kapan harus disampaikan dan kapan harus di tunda. Kesalahan dalam menangani masalah tersebut akan menyebabkan masalah yang serius, dimana para investor akan mengambil sikap yang dapat merugikan pihak manajemen pengelola emiten itu sendiri. Sering terjadi di pasar, terdapat informasi yang masih belum pasti tapi sudah beredar di masyarakat. Ada sebagian masyarakat yang tahu mengenai informasi tadi dan ada yang tidak tahu. Karena tingkat kepastian atau kebenaran informasi itu belum jelas, maka keadaan ini akan memunculkan isu atau rumor. Rumor yang berkembang akan menyebabkan gangguan bagi pasar emiten dimana investor akan menarik modalnya dari pasar bursa. Dari sisi peraturan, sebenarnya Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) sudah mengatur tentang proses mekanisme pemberian informasi itu harus dilakukan. Peraturan tersebut bertujuan mengantisipasi

kekosongan informasi pasar sehingga emiten tersebut bersifat terbuka dan transparan ke publik. Setiap informasi material tidak boleh disembunyikan. Bahkan, Bapepam-LK memberikan *dead line* selama 1x24 jam untuk penyampaian setiap informasi atau kejadian penting dalam perusahaan. Bapepam-LK juga mengatur mekanisme sanksi bagi yang melanggarnya. Dapat dipahami bahwa informasi asimetris tidak dapat dihilangkan. Gejala ini terjadi tidak hanya di pasar bursa Indonesia, tetapi juga pada Negara-negara maju.

c. Teori Prinsipal –Agen pada yayasan Universitas Trisakti Jakarta

Dalam kasus ini, pihak prinsipal adalah yayasan Universitas Trisakti dan Rektor sebagai pimpinan tertinggi lembaga universitas adalah pihak agen. Masing masing pihak bekerja berdasarkan ketentuan yang berlaku. Bagi pihak yayasan, kegiatannya didasarkan pada undang-undang yayasan. Rektor bekerja dan bertindak berdasarkan undang-undang pendidikan tinggi. Hubungan kedua pihak dalam menjalankan organisasinya di dasarkan kontrak yang ditanda tangani bersama (statuta ) yang berlaku dan disusun berdasarkan kesepakatan yang terjadi antara ke dua belah pihak. *Conflict of interest* terjadi pada saat kedua belah pihak sudah tidak dapat menjalankan kontrak kerja yang disepakati yang berujung pada tindakan pemberhentian Rektor. Rektor akhirnya membawa masalah ini ke ranah hukum dan melakukan penguasaan terhadap aset yang terdapat di universitas. Demikian terjadi dalam beberapa waktu sehingga pada akhirnya pemerintah sebagai pihak penguasa melalui Kemenristek Dikti berdasarkan kewenangan dan kekuasaan yang dimiliki menyelesaikan persoalan ini dengan melakukan mediasi dan sekarang universitas Trisakti telah memiliki Rektor baru sebagai agen yang diharapkan dapat mengatasi dan menyelesaikan persoalan yang ada selama ini.

d. Perubahan kelembagaan; Pasar on line

Pada dekade tahun 2000 an sampai dengan saat ini penggunaan media IT semakin luas di kalangan masyarakat. Media internet menjadi satu kebutuhan yang penting dalam berbagai interaksi sosial dan ekonomi. Media sosial yang berkembang demikian cepat membawa berbagai perubahan bagi

masyarakat khususnya dalam transaksi ekonomi. Secara tradisional konsep pasar yang menyatakan setiap pembeli dan penjual bertemu di satu tempat untuk melaksanakan transaksi telah berubah. Berbagai informasi produk yang diperjual belikan hari ini telah menggunakan media internet yang dapat diakses oleh semua calon pembeli. Setiap orang dapat dengan mudah mencari berbagai informasi ragam produk yang diinginkannya melalui perangkat IT seperti Handphone atau media komunikasi lainnya. Perubahan fundamental ini menyebabkan pola promosi dan pembelian berubah dari tradisional ke dunia maya.

Selanjutnya transaksi pembelian dapat dilakukan dengan memanfaatkan jasa perbankan. Perubahan pola transaksi yang terjadi pada lembaga pasar dari tradisional ke dunia maya dengan penggunaan IT menyebabkan pembeli dan penjual tidak harus bertemu langsung secara fisik. Oleh karena itu, perubahan kelembagaan pasar ini menciptakan efisiensi bagi kedua belah pihak. Bagi pembeli tidak harus mengeluarkan ongkos transportasi untuk mendapatkan barang yang diinginkan. Demikian pula bagi pihak penjual. Transaksi jual beli juga tidak menggunakan uang dalam arti fisik, tetapi telah menggunakan jasa perbankan dengan menggunakan media rekening sehingga efisiensi waktu, biaya dan kenyamanan semakin baik. Barang juga langsung diterima dengan menggunakan jasa pengiriman. Dengan kata lain, perubahan lembaga pasar tradisional ke pasar internet mendorong peningkatan efisiensi ekonomi dan mendorong kegiatan ekonomi.

e. Modal sosial. Kepariwisataaan pulau Sumatera

Modal sosial yang dimiliki oleh Propinsi Sumatera Utara dalam bidang Pariwisata yang dimilikinya adalah keberagaman etnis yang terdapat di Sumatera Utara. Pengembangan kepariwisataan di daerah ini harus mengeksplorasi keberagaman etnik dengan segala keunikannya. Keberhasilan kepariwisataan ditandai dengan semakin meningkatnya jumlah kunjungan wisatawan ke satu daerah baik wisatawan domestik maupun manca Negara. Secara sosiologis, peningkatan jumlah kunjungan wisatawan ke Sumatera adalah dengan memanfaatkan modal sosial yang dimiliki. Modal sosial kepariwisataan

adalah sinergitas kebijakan dan program peningkatan kepariwisataan di antara pemangku kepentingan. Modal sosial yang dimiliki yang memiliki sinergitas kebijakan dan program terpadu pada akhirnya dapat meningkatkan rasa saling percaya (mutual trust) baik secara internal sesama pemangku kepentingan (pemerintah; masyarakat; dunia usaha) maupun secara eksternal terhadap turis yang datang. Rasa saling percaya yang meningkat terhadap pemangku kepentingan dengan turis akan melahirkan rasa nyaman bagi pihak turis sehingga tingkat kunjungan diharapkan akan meningkat dari waktu ke waktu.

Pentingnya mengeksplorasi modal sosial dalam kegiatan kepariwisataan pada akhirnya memunculkan paradigma baru pengelolaan kegiatan kepariwisataan yaitu berkualitas; berkelanjutan; berkerakyatan. Wujud dari paradigma ini adalah tujuan wisata Sumatera tidak hanya semata menawarkan keindahan alam tetapi juga daya tarik masyarakatnya yang memiliki tradisi, budaya dan adat istiadat yang berbeda diantara etnik yang ada) seperti Melayu; Batak; Karo; Mandailing; Simalungun; Pakpak; Nias; Jawa di Sumatera Utara, Suku Minang dan Melayu di Propinsi Riau Propinsi Jambi, Sumatera Selatan; Bengkulu yang memiliki keunikan sendiri dan merupakan modal sosial yang besar untuk mendorong pariwisata di Sumatera. Oleh karena itu, keterlibatan masyarakat, *trust*, kepedulian, kekuatan anggota, jaringan dan koneksi untuk kepariwisataan harus ditingkatkan. Trust atau kepercayaan menghasilkan ongkos transaksi yang rendah melalui turunnya biaya: informasi pasar, informasi asimetris dapat dihindarkan.

f. Hak kepemilikan (*property right*).

Hak kepemilikan adalah hak dasar yang dimiliki oleh setiap orang untuk memiliki segala sesuatu yang berdasarkan undang-undang. *Property right* (hak kepemilikan) adalah hak yang dimiliki individu, masyarakat, negara atas suatu sumberdaya (*asset / endowment*) untuk mengelola, memperoleh manfaat, memindahtangankan, bahkan untuk merusaknya (Nugroho, 2006)

Hak kepemilikan merupakan kelembagaan (institusi) karena di dalamnya

mengandung norma-norma dan aturan main pemanfaatannya dan merupakan alat pengatur hubungan antar individu (North 1990 diacu dalam Nugroho 2006). Perda Nomer 3 tahun 2013 Pemda DKI, tentang kebersihan lingkungan (lampiran F) bertujuan untuk menciptakan lingkungan yang bersih dan sehat bagi wilayah Jakarta. Perda juga memuat tentang sanksi yang dikeluarkan apa warga terbukti membuang sampah sembarangan. Besar denda adalah Rp100.000,-. Kesuksesan peraturan daerah ini dipengaruhi oleh pihak pemda DKI sendiri, Petugas pelaksana kebersihan dan masyarakat pada umumnya. Implementasi Perda tentang kebersihan lingkungan ini terkait dengan hak kepemilikan yang dimiliki oleh Individu atau pribadi (*property right*); hak kepemilikan pemerintah (*state property*); hak kepemilikan komunal (*communal/ common property*) seperti hak ulayat, hak adat dan hak akses terbuka (*open access property*). Program kebersihan lingkungan secara kelembagaan tergantung pada bagaimana pemilik masing-masing hak tersebut dapat bersinerji dengan baik. Pihak pemerintah sebagai pemilik otoritas harus dapat mempertimbangkan kepemilikan individu dan komunal dalam arti melibatkan kelembagaan kemasyarakatan agar dapat berperan dalam mendorong masyarakat mematuhi peraturan tersebut terutama yang berhubungan dengan hak pribadi dimana individu yang mempunyai lahan tertentu dapat menggunakan hak kepemilikannya untuk tidak mengikuti dengan baik peraturan daerah tersebut karena hak pribadi dilindungi oleh undang-undang. Perbedaan kepentingan antara pemegang hak tersebut di atas akan menyebabkan program kebersihan lingkungan tidak akan terwujud sesuai dengan yang diinginkan.

g. Hirarki atau jenjang organisasi di kabupaten Labuhan Batu Utara

Hirarki merupakan satu kerangka organisasi yang dapat digunakan untuk menyelesaikan masalah yang rumit. Organisasi disusun berdasarkan hirarki yang ditetapkan di mana setiap orang yang menduduki hirarki tersebut mempunyai tugas, pokok dan fungsi yang telah ditetapkan. Hirarki atau jenjang organisasi di bagi dua yaitu hirarki struktural dan hirarki fungsional. Pada kasus pelantikan 32 pejabat di lingkungan Kantor

Bupati Labuhan Batu Utara (lampiran) terlibat bahwa hirarki organisasi yang dilakukan adalah berdasarkan hirarki yang sudah ditetapkan secara nasional, dimana seorang Bupati mempunyai kewenangan untuk mengangkat seseorang menjadi seorang SKPD misalnya kepala Dinas. Dari struktur organisasi terlihat hirarki. Hirarki terdiri dari struktural dan fungsional. Bupati sebagai kepala pemerintahan di daerah kabupaten berada pada posisi tertinggi. Selanjutnya terdapat asisten bupati. Sekretaris Daerah secara struktural berada langsung di bawah Bupati. Kemudian kepala Dinas terkait. Masing-masing hirarki memiliki tugas, pokok dan fungsi yang harus dijalankan. Hirarki yang baik memuat wewenang dan tanggung jawab yang bila dijalankan secara baik akan meminimalkan pemborosan yaitu pencapaian efisiensi. Tujuan utama hirarki adalah untuk memaksimumkan kepuasan atau utility masyarakat.

h. Integrasi. Rencana penyatuan empat Bank Nasional

Rencana Menteri BUMN untuk menyatukan 4 Bank Nasional yaitu Bank BNI, Bank Mandiri; Bank BRI dan Bank BTN adalah integrasi horizontal antar bank. Yang menjadi catatan utama adalah bahwa integrasi bank tersebut tidak akan mengurangi karyawan dan akan menciptakan efisiensi baik dalam bentuk biaya operasional, peningkatan pelayanan sampai ke pelosok wilayah dan menjadi pendukung pembangunan ekonomi daerah. Integrasi pada tahap awal menyebabkan manajemen ke 4 bank tersebut akan menjadi satu dibawah pucuk pimpinan tertinggi namun dengan jumlah karyawan dan wilayah kerja yang lebih luas.

i. *Coorporate Governance*

*Good Coorporate Governance* pada semua perusahaan pada saat ini adalah menjadi satu kebutuhan mendasar. Tata kelola perusahaan yang baik bertujuan agar perusahaan eksis dalam jangka panjang karena keberhasilan dalam menjalankan program ini akan menimbulkan kepercayaan masyarakat maupun pemilik modal lainnya. Sama seperti BUMN lainnya, Perum Perumnas juga telah menerapkan prinsip GCG dengan memberlakukan berbagai standar operasional procedure yang dapat dilihat oleh pengguna. Sehingga setiap *stake*

*holders* dapat dengan mudah mengikuti berbagai petunjuk yang harus diikuti jika ingin menggunakan output perusahaan.

j. *Profit sharing* (pembagian keuntungan)

Pada bank syariah di Indonesia, pembagian keuntungan didasarkan pada prinsip syariah dengan berbagai model yang disepakati bersama. Profit sharing ini berlaku pada saat perjanjian kontrak awal yaitu pada saat akta ditanda tangani. Pembagian hasil keuntungan salah satunya di dasarkan pada prinsip mudharabah. Jadi berbeda dengan bank konvensional yang sudah menetapkan pembagian hasil dengan landasan suku bunga. Oleh karena itu, dalam pembagian keuntungan untuk bank syariah tidak dikenakan pembebanan bunga. Pembagian hasil keuntungan dari investasi yang dilaksanakan didasarkan pada persentase yang sudah disepakati bersama .

North, Douglass C, 1991. Institution. Journal of Economic Perspective-Volume 5, Number 1-Winter

Punyauti, 2003. Makalah Ekonomi Kelembagaan. Diakses pada tanggal 23 Februari 2017.

Rossiaud S. Locatelli. C. 2010. Institutional Economics. Polinares Working Paper n.12

Williamson. Oliver, E. 2007. Transaction Cost Economics: An Introduction, University of California Barkeley. Economic Discussion Paper. 2007-3

#### **Daftar Pustaka**

Atmaji.Eko, 2014. Materi Kuliah Ekonomi Kelembagaan. FE.UII Yokyakarta

Anonim. 2007. Institutional Change and Economic Development, edited by Ha-joon Chang. United Nations University Press Bell, Stephen. 2002. Institution: Old and New

Coase. R.H. 1937. The Nature of The Firm. *Economica*, New Series, Vol. 4, No. 16. (Nov., 1937), pp. 386-405.

Kalantaridis C. 2012. Exploring the interface between entrepreneurship and Institutional Change; the contribution of old institutionalist economics. Political Economy and the Outlook for Capitalism Conference, Paris, France

Mubyarto. (2002). *Ekonomi Pancasila*. Yogyakarta: BPFE

North, Douglass, C. 1994. Institutional Change: A frame of Analysis. *Economic History* 9412001, EconWPA, revised.

North, Douglass C, Wallis. John Joseph, 1986. Measuring the transaction Sector in the American economy, 1870-1970. National Bureau of Economic Research, Inc.