

**Dr.Hj. Siti Marwiyah, M.SI**

# **KEBIJAKAN PUBLIK**

**DI NEGARA ASEAN DALAM  
MENGATASI KORUPSI**



## PRAKATA

Kebijakan publik adalah untuk menyelesaikan permasalahan yang dihadapi oleh suatu masyarakat, yang dicoba untuk diselesaikan dengan kebijakan publik yang mengikat kepada seluruh anggota masyarakat tersebut. Keputusan yang mengikat bagi orang banyak pada tataran strategis atau bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yakni mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Selanjutnya, kebijakan publik dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan masalah yang dihadapi oleh suatu masyarakat, dan perumusan masalah merupakan langkah awal dalam pembuatan suatu kebijakan publik.

Disadari atau tidak disadari kebijakan publik kehadirannya dibutuhkan dan mempengaruhi sendi-sendi kehidupan masyarakat. Semenjak dari keperluan masyarakat akan memiliki akta lahir sampai pencatatan kematian; mulai berkendara di lalu lintas jalan raya hingga kembali lagi di rumah. Sebagai sarana mengatur kehidupan bermasyarakat dan bernegara, Kebijakan publik sebenarnya ada dan setua adanya negara itu sendiri. Bilamana kebijakan publik telah dirumuskan dengan sebaik-baiknya, maka wajar jika kita berharap hasilnya akan dapat membawa kemaslahatan bagi publik sebagaimana tujuannya. Hal ini menunjukkan pentingnya kebijakan publik bagi masyarakat dalam suatu negara.

Secara umum kebijakan publik dimengerti sebagai bagian upaya atau tindakan pemerintah berupa pengaturan/keputusan yang dibuat dalam rangka menyelenggarakan tugas-tugas pemerintahannya. Dalam tataran praktek, kebijakan publik adalah hasil dari proses politik yang dijalankan dalam suatu sistem pemerintahan negara yang berisikan langkah-langkah pemerintah dalam menyelenggarakan negara yang dilaksanakan oleh aparatur pemerintah atau birokrasi.

Buku sederhana ini dapat dijadikan bahan referensi bagi seluruh masyarakat Indonesia pada khususnya, dan masyarakat dunia dalam

kajian bidang ilmu politik. Sebagai kajian dalam bidang administrasi dan kebijakan publik. Dan akan memberikan pemahaman dan pengetahuan dalam buku ini. Penyusunan buku ini penulis banyak mengambil dari berbagai sumber baik buku-buku atau tulisan seperti yang tercantum dalam daftar pustaka. Semoga buku sederhana ini memberikan manfaat bagi semua pihak dan dapat menjadi bahan referensi bagi pembaca khususnya mengenai administrasi dan kebijakan publik. SELAMAT MEMBACA.



## DAFTAR ISI

<b>PRAKATA</b>	<b>ii</b>
<b>DAFTAR ISI</b>	<b>iii</b>
<b>BAB I ADMNISTRASI</b>	<b>1</b>
A. Pengertian Administrasi	1
B. Fokus Administrasi	7
C. Ruang Lingkup Administrasi	15
D. Fungsi Administrasi	19
E. Paradigma Administrasi	22
F. Hubungan Administrasi dengan Kebijakan	25
<b>BAB II BIROKRASI</b>	<b>29</b>
A. Pengertian Birokrasi	29
B. Patologi Birokrasi	32
C. Etika Birokrasi	46
D. Karakteristik Birokrasi	47
E. Tipe-Tipe Birokrasi	51
<b>BAB III PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK</b>	<b>59</b>
A. Pengertian Kebijakan Publik	59
B. Pengertian Perumusan Kebijakan Publik	61
C. Model-Model Perumusan Kebijakan Publik	66
D. Tahap-Tahap Perumusan Kebijakan Publik	83
<b>BAB IV IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK</b>	<b>85</b>
A. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik	85
B. Unsur Implementasi Kebijakan Publik	87
C. Model Implementasi Kebijakan Publik	89
D. Proses Implementasi Kebijakan Publik	97

E. Faktor Penghambat dan Pendukung Implementasi Kebijakan Publik	100
<b>BAB V EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK</b>	<b>103</b>
A. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik	103
B. Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik	107
C. Model Evaluasi Kebijakan Publik	109
D. Permasalahan Evaluasi Kebijakan Publik	111
E. Tahapan Evaluasi Kebijakan Publik	116
<b>BAB VI ORGANISASI</b>	<b>119</b>
A. Pengertian Organisasi	119
B. Karakteristik Organisasi	125
C. Unsur Organisasi	127
D. Tujuan Organisasi	129
E. Manfaat Organisasi	132
F. Pembentukan Organisasi	134
G. Efektivitas Organisasi	136
H. Evolusi Teori Organisasi	144
I. Lingkungan Organisasi	159
<b>BAB VII PELAYANAN PUBLIK</b>	<b>170</b>
A. Pengertian Pelayanan Publik	170
B. Jenis, Bentuk dan Proses Pelayanan Publik	173
C. Kualitas Pelayanan Publik	181
D. Perubahan Paradigma dan Reformasi Pelayanan Publik	185
<b>BAB VIII KORUPSI</b>	<b>188</b>
A. Pengertian Korupsi	188
B. Sejarah Korupsi	200
C. Ciri, Bentuk, Model Korupsi	203

D. Budaya Korupsi	218
E. Sebab-Sebab Korupsi	234
F. Faktor Umum Penyebab Korupsi	232
<b>BAB IX NEGARA BERKEMBANG</b>	<b>236</b>
A. Pengertian Negara Berkembang	236
B. Rumusan Negara Berkembang	240
C. Karakteristik Negara Berkembang	244
D. Masalah Utama Negara Berkembang	250
<b>BAB X KASUS KORUPSI DI NEGARA BERKEMBANG</b>	
<b>KAWASAN ASEAN</b>	<b>255</b>
A. Pengertian Negara ASEAN	255
B. Tujuan Di Bentuknya Negara ASEAN	260
C. Anggota Negara ASEAN	261
D. Manfaat Di Bentuknya Negara ASEAN	262
E. Strategi dan Upaya Pemberantasan Korupsi di Negara ASEAN	263

# **BAB I**

## **ADMINISTRASI**

---

### **A. Pengertian Administrasi**

Kata administrasi menurut Edgar N Gladen menjelaskan bahwa masyarakat diatur oleh kepercayaan agama, dan tradisi, kemudian berkembang menjadi administrasi publik. Tidak mudah untuk mengartikan Administrasi Publik karena begitu banyak definisi Administrasi Publik. Secara umum Administrasi merupakan suatu jenis kegiatan yang dilakukan tidak hanya satu macam, melainkan serangkaian kegiatan. Kegiatan tersebut dilaksanakan dalam satu kerangka kerja sama yang diperlukan untuk mencapai tujuan tertentu. Jadi, administrasi merupakan proses kegiatan dengan bantuan berbagai sumber daya untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Adapun pengertian administrasi menurut para ahli:

Menurut Herbert a Simon itu baginya administrasi dapat dirumuskan sebagai kegiatan-kegiatan kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan bersama. seperti yang terdapat di berbagai instansi-instansi pemerintah yang terdapat bermacam kelompok orang dengan tujuan yang sama dalam melakukan pekerjaan.

Menurut Leonard the white yaitu baginya Administrasi adalah suatu proses yang umum ada pada setiap usaha kelompok-kelompok baik pemerintah maupun swasta baik sipil maupun militer baik dalam ukuran besar maupun kecil.

Menurut prajudi atmosudirdjo yaitu administrasi merupakan suatu fenomena sosial suatu perwujudan tertentu di dalam masyarakat modern eksistensi daripada administrasi ini berkaitan dengan organisasi artinya



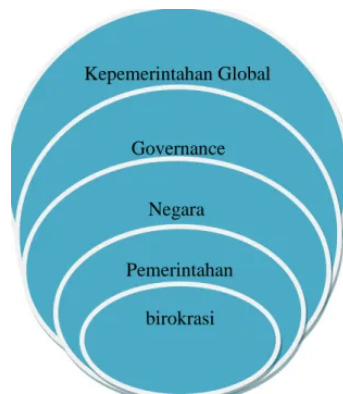
administrasi itu terdapat di dalam suatu organisasi jadi Barang siapa hendak mengetahui adanya Administrasi dalam masyarakat ia harus mencari terlebih dahulu suatu organisasi yang masih hidup di situ terdapat administrasi.

Menurut The Liang Gie administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam bekerja sama mencapai tujuan tertentu

Definisi para ahli tentang administrasi sangat beragam dan mempunyai pengertian yang sama antara lain kerjasama, banyak orang ,untuk mencapai tujuan bersama yang artinya yang dimaksud sebagai administrasi dalam arti luas sedangkan pengertian dan arti sempit adalah administrasi yang sering kita dengar sehari-hari yaitu tata usaha memang tata usaha merupakan unsur daripada Administrasi dalam arti luas secara lengkap unsur-unsur pelaksanaannya tersebut sebagai berikut yaitu bahwa organisasi, manajemen ,tata hubungan , kepegawaian ,keuangan, perbekalan, tata usaha, perwakilan, akan halnya manajemen banyak pendapat yang mengatakan bahwa manajemen adalah bagian dari administrasi Seperti di atas ada pula sebaliknya. Tentu saja sistem administrasi negara sebagaimana kebanyakan sistem yang lain mempunyai keterbatasan dalam pencapaian tujuan, seperti setiap negara memiliki keterbatasan dalam beberapa hal. Oleh karena itu, sistem administrasi negara harus mampu menentukan tujuan utama yang hendak dicapai dengan keterbatasan yang dimilikinya.(*Administrasi: Pengertian, Tujuan, Ciri-Ciri, Fungsi, dan Jenisnya*, t.t.)

Permasalahannya sangat sederhana pengelolaan negara hari ini tidak bisa lagi diselenggarakan dengan pola "melayani" seperti yang ada dalam makna etimologis administrasi yaitu "administrate" yang berarti *to*

*serve*, ataupun makna Administrasi dalam bahasa Indonesia menurut John E. Eshols dan Hassan Shadily adalah sebagai tata usaha. Karena dituntut bagaimana organisasi pemerintahan hadir tidak sekedar untuk mengikuti tugas-tugas rutin namun sebagaimana ia mengkreasikan nilai bagi masyarakat atau bangsa di mana ia berada terlebih di dalam era globalisasi peran negara bukannya semakin lenyap seperti gagasan dari Kenichi Ohmae dalam *the End of the Nation State* (1995). Dari gambar tersebut Administrasi Publik dapat didefinisikan ke dalam 5 tingkatan pengelompokan birokrasi pemerintahan negara dan *governance*.



**Gambar 1.1 Lima Tingkatan Administrasi Publik**

Dari gambar tersebut Administrasi Publik dapat didefinisikan ke dalam tingkatan pengelompokan : birokrasi, pemerintahan ,negara, dan *governance* yang lingkupnya adalah keseluruhan sistem politik dan global *governance*. Model ini dikembangkan dari model pemahaman Administrasi Publik dari David Bresnick, guru besar Administrasi Publik pada City University New York yang menyebutkan sebagai setting and administrasi dan game yang terdiri dari yang paling terdalam hingga terluar.

## **Birokrasi**

Dalam pengelompokan definisi pertama adalah Jo M. Pfiffner dan Robert V. Prethuis. dan Robert. Menurut Pfiffner dan Prethuis Administrasi Publik adalah kegiatan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik yang telah dibuat sebelumnya oleh lembaga-lembaga perwakilan politik. Jadi Administrasi Publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi dari upaya individu dan kelompok untuk menjalankan kebijakan publik yang berarti menyangkut kegiatan sehari-hari dari sebuah pemerintah. Secara lebih sederhana Administrasi Publik adalah proses yang memberikan perhatian kepada upaya untuk menjalankan kebijakan publik yang mencakup penerapan begitu banyak kecakapan dan teknik dari berbagai tumbuhan yang manusia (Pfiffner dan Prethuis 1950). Meskipun kedua penulis sudah menggunakan kata "*government*" Namun karena yang dimaksud adalah "pelaksanaan" maka sebenarnya tugas ini lebih berkenaan dengan tugas birokrasi karena tugas pemerintah sendiri sebagai eksekutif adalah membuat kebijakan publik bukan hanya melaksanakan definisi Gordon (1986) memperjelas posisi Administrasi Publik baginya Administrasi Publik adalah segala proses organisasi dan individu yang berkenaan dengan implementasi peraturan yang dibuat atau diterima oleh ,legislatif ,eksekutif dan kehakiman. Dapat dikatakan pemahaman Administrasi Publik Dalam makna birokrasi menjadi pandangan tradisional pemahaman tentang administrasi publik birokrasi dalam hal ini dimaksudkan sebagai pegawai negeri sipil kajian tentang birokrasi tidak hanya memberikan fokus kepada perilakunya

melainkan lebih kepada tatanan formal yang ada mengingat arah kajian dan adalah memahami struktur formal birokrasi dari pada perilakunya.

Untuk melihat struktur formal penting untuk dipahami makna dari birokrasi itu sendiri birokrasi sendiri disebut-sebut bermula dari sosiolog Jerman Max Weber. Weber sendiri tidak pernah mendefinisikan birokrasi Ia hanya menyebutkan beberapa ciri-ciri dari organisasi ideal yang dapat digunakan untuk menyaring gerakan kehidupan publik agar lebih efisien dan efektif (*Birokrasi Adalah: Pengertian, Jenis, dan Contohnya*, t.t.)

### **Pemerintahan**

Pemerintahan sebagai sekumpulan masyarakat dengan suatu peraturan yang terlibat didalamnya. masyarakat dalam suatu wilayah dengan berbagai aturan serta mendapatkan kesejahteraan selama hidupnya. Pemerintahan merupakan suatu gejala sosial yang terjadi antara individu dengan individu serta antara kelompok dengan kelompok lain gejala tersebut yang terdapat dalam suatu pemerintahan. Sehingga dapat disimpulkan bahwa pemerintah merupakan suatu proses kegiatan yang mengatur suatu negara. Menurut Syafiie (2011;10) menyimpulkan bahwa pemerintahan adalah suatu kelompok tertentu dengan terdapat orang-orang tertentu secara baik dalam melakukan sesuatu seperti memimpin dalam suatu hubungan dengan masyarakat di suatu pemerintahan itu sendiri.

### **Negara**

Negara merupakan sebuah bentuk organisasi kelompok sosial yang terdapat disuatu wilayah tertentu dengan memiliki kesatuan politik dan memiliki kekuasaan tertinggi yang harus ditaati oleh masyarakat didalam suatu negara.

Selain itu, menurut Muh Nur El Ibrahimi mengenai pengertian negara terbagi menjadi tiga, yang dikutip dari buku “Bentuk Negara dan Pemerintahan RI”, terdiri dari(Andrew, 2021):

- Sebuah bentuk organisasi yang ada pada baik satu kelompok maupun beberapa kelompok individu yang tinggal bersama atau mendiami suatu wilayah tertentu. Selain itu, mereka juga mengakui adanya suatu pemerintahan di dalam sebuah negara yang bertugas untuk mengurus tata tertib serta keselamatan sekelompok maupun beberapa kelompok individu yang ada.
- Sebuah persekutuan yang menjalankan sebuah pemerintahan melalui hukum yang sifatnya mengikat masyarakat yang ada di dalamnya melalui kekuasaan untuk memaksa para masyarakat yang ada di dalam suatu wilayah tertentu serta membedakannya dengan kondisi masyarakat yang berada di luar wilayah tersebut untuk menciptakan ketertiban sosial.
- Sebuah asosiasi yang melaksanakan penertiban di dalam sebuah kelompok masyarakat maupun wilayah tertentu yang berdasarkan dengan sistem hukum yang sudah disahkan dan diselenggarakan oleh sistem pemerintah yang ada

### ***Governance***

Sebuah *governance* disini diartikan merupakan sebuah pemerintah,yang lebih terfokus pada tata kelola pemerintah. dapat dikatakan baik dengan memiliki beberapa aspek yaitu:

- Partisipasi  
dalam hal ini partisipasi masyarakat dalam hal tata kelola pemerintahan yaitu keterlibatan masyarakat dalam hal tersebut maka partisipasi masyarakat adalah suatu aktivitas yang

mengikutsertakan perasaan dan emosional seseorang dalam proses pembuatan keputusan dan melaksanakan tanggung jawab dalam suatu organisasi atau kelompok dalam mencapai tujuan bersama yang telah ditetapkan(Rezky,2020)

- Hukum  
partisipasi masyarakat dalam melakukan kebijakan publik disertai dengan aturan-aturan yang berlaku ,dalam melaksanakan pemerintahan harus disertai penegakkan hukum yang konsisten tanpa sudut pandang tertentu yang berlaku tanpa terkecuali
- Transparansi  
seluruh kegiatan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah dilakukan dengan menggunakan hubungan timbal balik antara pemerintah dengan masyarakat dengan menciptakan sebuah informasi serta pelayanan yang transparansi dan tersedia serta mudah dimengerti
- Daya tangkap  
pemerintahan yang baik memiliki administrasi dengan tanggung jawab serta moral dalam melayani semua pihak yang berkepentingan(*PENGERTIAN, PRINSIP DAN PENERAPAN GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA | Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan, t.t.*).

## **Kepemerintahan Global**

### **B. Fokus administrasi :Organisasi dan Manajemen**

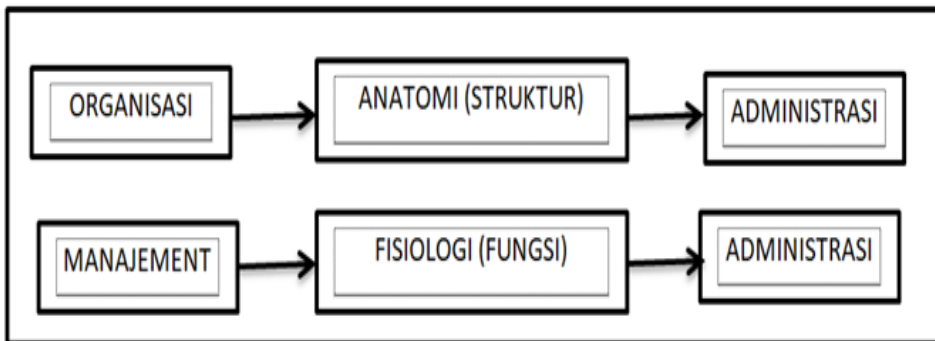
Menurut Simon dalam Ginanjar tahun 2016 mengemukakan bahwa administrasi bersifat universal, pertama Karena administrasi berkenaan dengan pola perilaku kerjasama Maka sangat jelas bahwa

setiap orang yang terlibat dalam kegiatan bekerja sama dengan orang lain terlibat dalam administrasi kedua, karena setiap orang bekerja sama dengan orang lain selama hidupnya dia memiliki keterkaitan secara sadar atau tidak dengan administrasi dan berbagai masalahnya.

Selain itu Simon dalam Ginanjar tahun 2016 mengemukakan bahwa studi administrasi memberikan jawaban atas pertanyaannya sebagai berikut:

1. Bagaimana metode (kerjasama untuk mencapai tujuan) dipilih
2. Bagaimana para pelaku dipilih dan didorong bekerja sama untuk menyelesaikan suatu pekerjaan
3. Bagaimana pekerja dibagikan di antara mereka
4. Bagaimana setiap anggota mempelajari atau mengenai tugasnya sendiri dalam pola keseluruhan
5. Bagaimana dia memperoleh pengetahuan atau kahlian untuk melaksanakan tugasnya
6. Bagaimana agar upayanya terkoordinasi dengan upaya orang lainnya

Karena itu unsur utama administrasi adalah organisasi dan manajemen organisasi dapat diibaratkan sebagai anatomi dari administrasi (struktur) sedangkan manajemen dapat diibaratkan sebagai fisiologi fungsi dari administrasi menurut (Dwight Waldo) untuk lebih jelasnya dapat diilustrasikan seperti yang terlihat pada gambar berikut:



**Gambar 1.2**

**Skema Organisasi sebagai anatomi dan manajemen sebagai fisiologi**

Dari gambar tersebut menunjukkan bahwa organisasi dan manajemen adalah berikan dua muka dari satu mata uang yang sama untuk berikutnya akan dijelaskan tentang organisasi dan manajemen serta Bagaimana hubungannya organisasi administrasi dan manajemen.

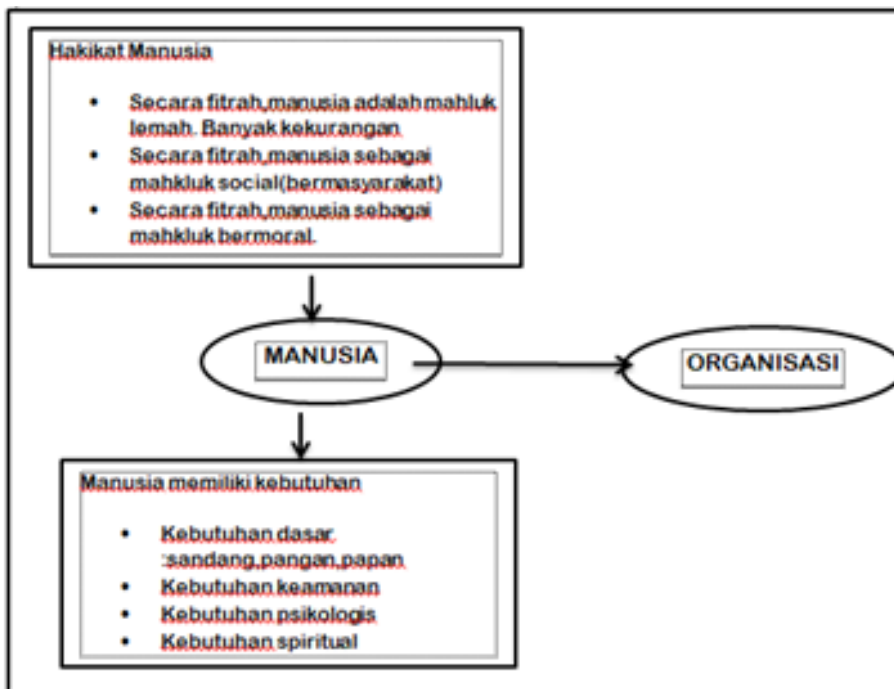
**Organisasi**

**1. Fokus Organisasi (*Organization*)**

Pengantar Dari asal kata organisasi dari bahasa Latin, organum yang berarti alat, bagian-bagian anggota badan (Usman, 2006: 141). Pengertian lain, organisasi berasal dari kata *organize* yang berarti mengatur atau menyusun (Sulistyorini, 2006: 126). Sedangkan dalam bahasa Inggrisnya "*Organization*" yang berarti hal yang "mengatur" dan kata kerjanya "*organizing*" berasal dari bahasa Latin "*Organizare*" yang mengatur atau menyusun (Mohyi Ach, 1999: 1). Pengertian dari asal kata organisasi tersebut, maka organisasi dapat dipahami sebagai tempat penyusunan dan pengaturan dari berbagai bagian sehingga merupakan kesatuan kerja sama yang teratur untuk mencapai tujuan. Kemudian,



muncul pertanyaan, "Apakah penting kehadiran organisasi dalam kehidupan manusia?" Jawabannya tentu penting. Karena secara filosofis, memang manusia pada hakikatnya tidak akan mampu hidup sendiri dan hampir sebagian besar tujuannya hanya dapat terpenuhi, apabila yang bersangkutan berhubungan dengan orang lain. Maka tidak heran, kalau orang lebih banyak berinteraksi atau berkomunikasi dan saling mempengaruhi orang lain untuk memenuhi kebutuhannya, ketimbang hidup sendiri. Jadi, untuk menghilangkan kekurangan seorang individu dalam mengejar tujuannya, maka ia perlu melibatkan diri dengan beberapa kelompok atau organisasi. Karena itu organisasi terbentuk, memang dibutuhkan oleh manusia, hal ini dapat diilustrasikan dalam bentuk skema pada gambar berikut.



**Gambar 1.3**

**Proses Terbentuknya Sebuah Organisasi**

Dalam konteks ini, Stephen P. Robbin (1987: 9), menegaskan bahwa organisasi adalah bentuk lembaga yang dominan dalam masyarakat kita. Anda mungkin dilahirkan di sebuah rumah sakit dan mungkin akan dimakamkan oleh suatu yayasan sosial yang bergerak di bidang pemakaman. Kedua-duanya adalah organisasi. Sekolah yang mendidik kita adalah organisasi, seperti juga toko tempat kita membeli makanan, perusahaan yang membuat mobil kita dan orang yang memungut pajak penghasilan, mengumpulkan sampah, melaksanakan pertahanan militer, serta yang mencetak surat kabar harian. Tidak heran organisasi kini telah meresap ke dalam semua aspek kehidupan masyarakat secara menyeluruh, baik ekonomi dan bahkan kehidupan pribadi kita adalah masuk akal, jika diharapkan dari kita untuk mengerti fenomena tersebut yang terjalin sedemikian rupa dalam kehidupan kita.

Gareth R. Jones (1994: 4) mengemukakan pula pentingnya organisasi, yaitu intinya, kebanyakan orang tidak menyadari sejak lahir, dewasa, dan bekerja sampai mati diurus oleh suatu organisasi. Orang tidak pernah melihat atau menyentuh wujud organisasi secara nyata. Tetapi, umumnya mereka hanya bisa merasakan dari hasil-hasil yang ditimbulkan baik dalam bentuk produk atau jasa. Dengan demikian, sebuah organisasi adalah alat yang digunakan oleh orang-orang, baik secara individual maupun kelompok untuk mencapai tujuan. Selain itu, sebuah organisasi dapat mewujudkan pengetahuan kolektif, nilai-nilai, dan visi dari orang-orang yang sadar (dan kadang-kadang tidak disadari) mencoba untuk mendapatkan sesuatu yang mereka inginkan atau nilai. Misalnya, orang-orang yang memiliki kesadaran nilai keamanan, maka mereka akan menciptakan sebuah organisasi, seperti yang disebut polisi

dan militer. Orang-orang yang memiliki nilai entertainment akan menciptakan, seperti *Disney Company* atau lokal klub, dan sebagainya.

Dari penjelasan diatas, semakin menguatkan asumsi bahwa peranan organisasi semakin penting di dalam kehidupan manusia modern dan apalagi sekarang kita telah memasuki era globalisasi yang menyebabkan interaksi antar manusia semakin rumit sehingga sering kali membawa permasalahan yang semakin kompleks. Karenanya, tidak mungkin orang dapat melepaskan diri dari kehidupan organisasi. Sekarang organisasi telah menjadi kebutuhan mutlak bagi umat manusia. Tentu, siapa yang menghindari diri dari organisasi, maka berarti orang tersebut berani menerima resiko untuk tidak mendapatkan yang diharapkan dan dalam keadaan demikian, maka manusia akan menderita. Pantas, kalau manusia dikatakan sebagai "*organization man*", karena ia selalu sibuk mengorganisir diri sendiri dan lingkungannya. Mengorganisir itu artinya, mengatur kerja sama dari bagian-bagian (Whyte dalam Kartini Kartono, (1994: 69). Sedangkan, Siagian (1996: 10) mengatakan manusia sebagai "*homo administraticus*."

Dengan demikian, kehadiran organisasi memberikan banyak manfaat bagi seorang individu maupun kelompok yang tergabung dalam suatu organisasi, yaitu seperti terlihat dalam

**Tabel 1.4**  
**Manfaat adanya organisasi**

NO	Manfaat Organisasi
1	<u>Sebagai tempat atau wadah dimana orang-orang dapat berkumpul, dan melakukan kerja sama secara rasional dan sistematis, terencana, terorganisir, terpimpin, dan terkendali dalam memanfaatkan sumberdaya (uang, material, mesin, metode, lingkungan, sarana, dan prasarana, data dan lain sebagainya) yang digunakan secara efisien dan efektif untuk mencapai tujuan.</u>
2	<u>Membantu dan memudahkan pemecahan permasalahan seseorang individu maupun kelompok</u> <u>Memberikan kesempatan kepada seorang individu maupun kelompok untuk memuaskan kebutuhan, seperti pangan, sandang, papan</u>
3	<u>Memberikan kebutuhan yang bersifat rohani, seperti perasaan aman, kasih sayang, pergaulan dan lain-lainnya</u>
4	<u>Memberikan nilai hidup yang lebih bernilai, norma perilaku, pengetahuan</u>

## 2. Definisi Organisasi

Dalam telaahan literatur, terdapat banyak definisi mengenai organisasi, diantaranya: Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) (1999: 707) "Organisasi; (1) kesatuan (dan sebagainya) yang terdiri atas bagian (orang dan sebagainya) diperkumpulkan dan sebagainya susunan untuk tujuan tertentu; (2) kelompok kerja sama antar orang-orang yang diadakan untuk mencapai tujuan bersama. Pandangan KBBI ini dalam memahami organisasi terdiri dari unsur kesatuan orang-orang, unsur kerja sama, dan unsur pencapaian tujuan bersama."

Menurut Stephen P. Robbins (1990: 4) "*An organization is a consciously coordinating social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals. That's mouthful of words, so let us break it down into its more relevant parts.*"

Pemahaman Robbins terhadap organisasi diartikan sebagai kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, pekerja atas dasar yang relatif terus-menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

Menurut Gareth R. Jones (1994; 4), *"An organization is a tool used by people individually or in groups to accomplish a wide variety of goals."* Jones memahami sebuah organisasi adalah alat yang digunakan oleh orang-orang, baik secara individual maupun kelompok untuk mencapai bermacam tujuan.

Menurut Vesting et. all (1976: 27), *"Organization is needed when people are joint trying to reach some common goals"*. Pandangan Vesting dkk ini, bahwa organisasi diperlukan apabila orang-orang bergabung berusaha mencapai beberapa tujuan bersama. Jadi, organisasi dibentuk karena orang-orang tersebut ada tujuan yang akan dicapai bersama.

Menurut James D Mooney dalam Sutarto (1998: 23), *"Organization is the form off every human association for the attainment of common purpose."* Mooney memahami organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk pencapaian suatu tujuan bersama.

Menurut John D. Millet dalam Sutarto (1998: 23), *"In addition organization is people working together, and so it takes on characteristics of human relationships with are involved in group activity."* Millet memahami organisasi adalah orang-orang yang bekerja sama dan dengan demikian, ini mengandung ciri-ciri dari hubungan manusia yang timbul dalam aktivitas kelompok.

Dari literatur di atas, meskipun rumusan definisi yang diberikan para ahli tampak berbeda namun titik umum pandangannya adalah sama, yaitu suatu organisasi dipahami sebagai wadah manusia atau individu

untuk melakukan kerja sama yang terintegrasikan atau terkoordinasikan, sehingga memungkinkan orang-orang yang berada di dalam organisasi itu untuk mencapai tujuan bersama. Atas dasar pemahaman organisasi tersebut, ditemukan berbagai unsur utama yang menimbulkan terbentuknya organisasi, yaitu (a) adanya sekelompok orang; (b) adanya kerja sama; (c) adanya pengaturan hubungan; dan (d) memiliki tujuan yang hendak dicapai organisasi.

### **C. Ruang Lingkup Administrasi**

Ruang lingkup administrasi publik dapat pula mencakup ilmu-ilmu lain terutama memiliki objek material ,negara yaitu antara lain ilmu pemerintah ,ilmu politik hukum ,tata negara dan ilmu negara sendiri, Serta Ilmu Filsafat yang menjadi sumber keilmuan. Dengan ruang lingkup administrasi publik, berarti perhatian utama terletak pada Administrasi Publik sebagai kegiatan dan sebagai suatu disiplin ilmu.

Secara garis besar ,Administrasi Publik mencakup semua kegiatan pemerintah. Oleh karena itu ,sebagai kegiatan ruang lingkup administrasi publik tidak kurang dari ruang lingkup kegiatan negara. Dalam negara kesejahteraan yang modern orang mengharapkan banyak hal berbagai layanan dan perlindungan dari pemerintah. Administrasi Publik mencakup setiap daerah serta kegiatan dalam kegiatan publik. Dengan demikian,ruang lingkup administrasi publik sangat luas di negara modern, ruang lingkup adalah batasan atau cakupan yang dapat dipelajari atau dikaji dalam disiplin ilmu administrasi publik.

Ruang lingkup administrasi publik sangat kompleks tergantung pada perkembangan kebutuhan dan dinamika masalah yang dihadapi masyarakat. Menurut chandler dan plano(1988:3) mengatakan bahwa

kehidupan manusia menjadi semakin Kompleks, maka apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah atau Administrasi Publik juga semakin kompleks. Dari pemahaman ini ,yang menjadi cakupan Ilmu Administrasi Publik itu bersifat dinamis sesuai dengan kebutuhan masyarakat pada saat itu. Jadi,yang menjadi cakupan Administrasi Publik selalu berubah seiring dengan munculnya isu-isu baru yang menggambarkan adanya perkembangan dinamika kebutuhan masyarakat.

Untuk mengetahui ruang lingkup administrasi publik ,menurut Yeremias T. Keban (2008:8) mengatakan bahwa cakupan yang dinamis ini dapat dipelajari dari berbagai literatur, khususnya buku-buku teks Administrasi Publik. Asumsinya, bidang dan isu yang ditulis dalam buku-buku teks tersebut relatif kontemporer dan elementer untuk diperhatikan, baik oleh akademisi maupun praktisi Administrasi Publik. Selain itu, kembang menjelaskan bahwa salah satu cara untuk melihat cakupan material atau ruang lingkup administrasi publik dari suatu negara dengan mengamati jenis lembaga-lembaga departemen dan non departemen yang ada dalam suatu negara atau daerah.

Dalam karya Nicholas Henry "*Public administrations and Public Affairs*" memuat yang menjadi ruang lingkup administrasi publik dengan topik:

1. Organisasi Publik : mencakup materi bahasan model organisasi,dan perilaku birokrasi
2. Manajemen Publik : mencakup materi bahasan sistem dan Ilmu Manajemen, evaluasi program dan produktivitas, anggaran publik ,manajemen sumber daya manusia (SDM).

3. Implementasi : mencakup materi bahasan pendekatan terhadap kebijakan publik dan implementasinya, privatisasi, administrasi antara pemerintah, dan etika birokrasi

Inu Kencana Syafie (2008:35-36) mengemukakan karena begitu luasnya ruang lingkup ilmu administrasi publik, sehingga dapat pula mencakup ilmu-ilmu sosial lainnya:

1. Di bidang hubungan peristiwa dan gejala pemerintahan meliputi:

- (a) Administrasi Pemerintahan Pusat
- (b) Administrasi Pemerintahan Daerah
- (c) Administrasi pemerintahan kecamatan
- (d) Administrasi pemerintahan kelurahan
- (e) Administrasi pemerintahan desa
- (f) Administrasi pemerintahan Kotamadya
- (g) Administrasi pemerintahan kota administratif
- (h) Administrasi departemen dan
- (i) Administrasi non departemen.

2. Di bidang kekuasaan meliputi:

- (a) Administrasi Publik Dalam Negeri
- (b) Politik luar negeri
- (c) Administrasi partai politik dan
- (d) Administrasi kebijakan pemerintah

3. Di bidang peraturan perundang-undangan meliputi:

- (a) Landasan idiil
- (b) Landasan konstitusional dan
- (c) Landasan operasional.

4. Di bidang kenegaraan meliputi:



- (a) Tugas dan kewenangan negara
  - (b) Hak dan kewajiban kewenangan negara
  - (c) Tipe dan bentuk negara
  - (d) Fungsi dan prinsip negara
  - (e) Unsur- unsur negara dan
  - (f) Tujuan negara dan tujuan nasional.
5. Di bidang pemikiran Hakiki meliputi:
- (a) Etika Administrasi Publik
  - (b) Estetika Administrasi Publik
  - (c) Logika administrasi negara dan
  - (d) Hakikat Administrasi Publik.
6. Di bidang ketatalaksanaan meliputi:
- (a) Administrasi pembangunan
  - (b) Administrasi Perkantoran
  - (c) Kepegawaian dan
  - (d) Administrasi kemiliteran
  - (e) Administrasi kepolisian
  - (f) Administrasi perpajakan di administrasi pengadilan hak administrasi kepenjaraan dan administrasi perusahaan antara lain: administrasi penjualan, administrasi periklanan, administrasi pemasaran, administrasi perbankan administrasi perhotelan, dan administrasi pengangkutan.

Demikian pula ,ruang lingkup administrasi publik tidak lepas perhatiannya terhadap masalah-masalah kontemporer yang merupakan tantangan bagi Administrasi Publik. Apabila diidentifikasi secara cermat, berdasarkan perkembangan keadaan, cukup banyak tantangan yang

dihadapi Administrasi Publik, penulis mencatat paling tidak terdapat beberapa tantangan yang dihadapi Administrasi Publik yakni:

1. Demokratisasi, desentralisasi era otonomi daerah ,globalisasi ekonomi pasar bebas memasuki era Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA);
2. Didikan yang dapat meningkatkan kualitas SDM
3. Pengentasan pengangguran dan kemiskinan
4. Tanggung jawab social
5. Pelestarian lingkungan hidup
6. Peningkatan kualitas hidup
7. Penerapan norma-norma moral dan etika
8. Keanekaragaman tenaga kerja
9. Pergeseran konfigurasi demografi penugasan dan pemanfaatan iptek
10. Tantangan di bidang politik
11. Bencana alam tsunami gempa banjir disaster.

Dalam konteks ini Ginanjar Kartasmita dalam orasi ilmiah (2007) mengemukakan bahwa tantangan besar yang dihadapi Administrasi Publik hampir semua negara yaitu kecenderungan mengutamakan kepentingan sendiri dan resisten terhadap perubahan cenderung terpusat dan dengan kewenangannya yang besar seringkali memanfaatkan kewenangan itu untuk kepentingan sendiri

#### **D. Fungsi Administrasi**

Untuk Meningkatkan Pelayanan publik suatu Negara membutuhkan kerjasama yang baik antara pemerintah dan masyarakat. Hal tersebut tertuang dalam Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang

Pelayanan Publik yang mengungkapkan bahwa Negara berkewajiban melayani setiap warga negara dan penduduk untuk memenuhi hak dan kebutuhan dasarnya dalam kerangka pelayanan publik yang merupakan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Dalam meningkatkan kualitas layanan publik merupakan suatu cita-cita yang diharapkan oleh setiap lembaga, baik lembaga pemerintahan maupun lembaga swasta.

Adapun fungsi administrasi perkantoran yang mampu memberikan pelayanan yang baik maka dapat dilihat dari teori Quible (2001:175) menjelaskan lima jenis fungsi administrasi perkantoran (*office support functions*) dalam pelayanan organisasi, yaitu: fungsi manajerial, interpersonal, teknis, rutin, dan analisis. Saggaf, S., Salam, R., Kahar, F., & Akib, H. (2014). Pelayanan Fungsi Administrasi Perkantoran Modern. *Jurnal Administrare*, 1(1), 20-27. Fungsi Administrasi menurut Quible ada lima yaitu:

1. Fungsi rutin: fungsi administrasi yang membutuhkan pemikiran minimal mencakup pengarsipan dan penggandaan.
2. Fungsi teknis: fungsi administrasi membutuhkan pendapat, keputusan dan keterampilan perkantoran yang memadai.
3. Fungsi analisis: fungsi administrasi yang membutuhkan pemikiran yang kritis dan kreatif disertai kemampuan mengambil keputusan, seperti membuat keputusan pembelian.
4. Fungsi interpersonal: fungsi administrasi yang membutuhkan penilaian dan analisis sebagai dasar pengambilan keputusan serta keterampilan yang berhubungan dengan orang lain seperti mengkoordinasikan tim

5. Fungsi manajerial; fungsi administrasi yang membutuhkan perencanaan, pengorganisasian, pengukuran dan pemotivasian.

Fungsi administrasi secara umum adalah sebagai berikut:

- a. *Planning* (perencanaan) adalah penyusunan perencanaan memerlukan kegiatan administrasi, seperti pengumpulan data, pengolahan data, penyusunan perencanaan.
- b. *Organizing* (pengorganisasian) adalah aktivitas menyusun dan membentuk hubungan-hubungan kerja antara orang-orang sehingga terwujud suatu kesatuan usaha dalam mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan.
- c. *Staffing* adalah salah satu fungsi dari manajemen yang menyusun personalia pada suatu organisasi mulai dari merekrut tenaga kerja, pengembangannya sampai dengan usaha untuk setiap tenaga petugas memberi daya guna yang maksimal kepada organisasi.
- d. *Directing* (pengarahan atau bimbingan) adalah fungsi manajemen yang berhubungan usaha memberi bimbingan, saran, perintah-perintah, untuk tugas yang dilaksanakan dengan baik dan benar-benar tertuju dari yang telah ditetapkan semula.
- e. *Coordinating* adalah sebagian dari fungsi manajemen untuk melakukan sejumlah kegiatan agar berjalan baik dengan menghindari terjadinya kekacauan, percekocokan, kekosongan kegiatan yang dilakukan dengan menghubungkan, menyatukan dan menyelaraskan pekerjaan bawahan sehingga terdapat kerjasama yang terarah dalam usaha untuk mencapai tujuan organisasi.
- f. *Reporting* adalah manajemen yang berada pada penyampaian perkembangan atau hasil dari kegiatan dengan pemberian

keterangan dari tugas dan fungsi para pejabat yang lebih tinggi baik lisan maupun tulisan sehingga dalam menerima laporan dapat memperoleh gambaran tentang pelaksanaan tugas orang yang memberi laporan. Sutha, D. W. (2018). *Administrasi Perkantoran*. Sidoarjo, Indomedia Pustaka.

## **E. Paradigma Administrasi**

Administrasi publik dilihat dari perspektif paradigma telah mengalami perkembangan yang cukup cepat mulai dari klasik hingga kontemporer. Hal ini sesuatu yang wajar karena pertama, memang administrasi pabrik tidak hidup dalam ruang yang hampa. Kalau diibaratkan Administrasi Publik merupakan living organisme yang selalu menyesuaikan diri dengan lingkungan yang terus bertambah agar tetap bertahan. Berarti teori dan konsep Administrasi Publik selalu menyesuaikan diri dengan lingkungan yang berubah agar mampu memenuhi tuntutan perkembangan zaman. Kedua, memang perkembangan itu sesuatu yang wajar mengingat Administrasi Publik merupakan salah satu cabang ilmu sosial yang memiliki karakteristik dinamis, sehingga sampai sekarang tetap eksis di tengah persoalan-persoalan masyarakat yang semakin kompleks dan butuh solusi yang konkret. Ketiga, Administrasi Publik merupakan ilmu pengetahuan. Karena sifatnya ilmu pengetahuan adalah terbuka maka administrasi pun selalu membuka untuk dikontrol, dikritik dan diuji kembali oleh siapapun dengan penemuan-penemuan baru, sehingga benar-benar objektif dan Karena itulah Ilmu Administrasi Publik terus berkembang dari waktu ke waktu. Bahkan dalam arti luas proses pencarian identitas Administrasi Publik dalam lingkungan yang demikian hingga kini masih terus

berlangsung intens. Hal ini untuk menempatkan Administrasi Publik dalam basis yang kuat baik secara teori maupun praktek, Oleh karena itu untuk mengetahui lebih lanjut perkembangan administrasi publik sebagai bidang akademis atau disiplin ilmu dapat ditelusuri oleh serangkaian pergantian paradigma Ilmu Administrasi Publik itu sendiri.

Paradigma administrasi menurut Thomas Kuhn yang berpandangan bahwa teori itu adalah relatif. Bukan berarti suatu teori dapat diterima banyak orang lantas teori itu paling benar teori juga tidak bisa disalahkan, Iya adalah hasil pandangan dan kemampuan pengukuran pada waktu itu seperti contoh tentang perdebatan bahwa bumilah yang mengelilingi matahari yang diterima banyak kalangan saat ini dibandingkan teori matahari mengelilingi bumi. Bisa saja karena kemampuan pengukuran kita pada masa yang mendatang teori matahari mengelilingi bumi tidak salah jika dimaksud bumi adalah galaksi kita, bisa saja jika kemampuan pengukuran pada masa yang berkembang teori salah total Di mana Bumi galaksi yang ternyata dikelilingi diputari oleh galaksi di alam semesta.

Dalam hal ini perlu disimak dan menjadi catatan penting bahwa meskipun paradigma tersebut dapat diartikan sebagai cara berpikir untuk memahami gejala dan fenomena semesta yang dianut oleh sekelompok masyarakat. Tetapi kalau terdapat seseorang yang memiliki atau mengemukakan cara pandang spesifik untuk memahami suatu fenomena maka itu bukanlah paradigma karena suatu pandangan baru dapat dikatakan paradigma jika telah dianut oleh suatu komunitas akademis atau ilmiah. Istilah paradigma pertama kali dipopulerkan oleh Thomas Kuhn dengan istilah konsep paradigma sendiri sebenarnya berasal dari ilmu-ilmu alam yang kemudian diadopsi dan ilmu sosial guna untuk

memecahkan masalah sosial yang semakin kompleks, menurut Kuhn pandangan dalam mencapai statusnya karena kemampuan dan keberhasilannya memecahkan permasalahan-permasalahan yang gawat dibandingkan dengan pesaing-pesaingnya para kelompok praktisi. Secara etimologis istilah paradigma pada dasarnya berasal dari bahasa Yunani Kuno yaitu dari kata "para" yang artinya sebelah ataupun di samping dan "digma" yang artinya teladan atau ideal dan model serta pola adalah contohnya.

Kemudian Jong S Jun menjelaskan bahwa meskipun dua interpretasi pertama mirip dengan konsep teori, sisanya cenderung metafisik. Ketika konsep paradigma diaplikasikan dalam penelitian ilmu sosial semua paradigma di atas lebih atau kurang dimasukkan ke dalam kerangka teoritis peneliti atau pengguna paradigma berasumsi bahwa setiap paradigma meliputi dua atau lebih teori sehingga kerangka yang lebih luas di mana teori cocok. Jika Teori adalah seperangkat konsep, hipotesis dan variabel berarti itu satu langkah dari fenomena sosial dan paradigma dalam langkah lain jauh dari kenyataan. Kemudian akan melihat bahwa masing-masing pendekatan teoritis harus untuk memecahkan secara kritis masalah publik.

Menurut para ahli selanjutnya Margaret Masterman dalam Jong S Jun menjelaskan dan menyimpulkan pandangan Kuhn tersebut bahwa akan menggunakan paradigmatik tidaknya dalam 21 cara yang berbeda kemudian dia membagi makna dari paradigma menjadi 3 kategori yaitu:

- Sebuah paradigma metafisik atau (paradigma) yang mengacu pada keyakinan dan mitos dan cara melihat dunia.
- Sebuah paradigma sosiologis yang perhatian secara konkret dan prestasi ilmiah diamati.

- Sebuah konstruk paradigma yaitu setiap (*artifact*) yang menyebabkan dapat memecahkan teka-teki permasalahan terjadi. Secara konkrit teori yang digunakan di dalam disiplin ilmu adalah contoh dari jenis paradigma. Kuhn membahas beberapa tahap melalui mana cenderung ilmu bergerak untuk kemajuan.

Paradigma memiliki pengertian dasar yakni cara yang digunakan untuk menilai dunia dan alam sekitarnya yang merupakan gambaran ataupun perspektif umum berupa cara-cara untuk menjabarkan berbagai macam permasalahan dunia yang sangat kompleks jadi secara umum paradigma diadakan sebagai

- 1) Cara kita memandang sesuatu sudut pandang atau keyakinan yang menjadi dasar keyakinan atau kebijakan suatu teori
- 2) Cara kita memahami dan menafsirkan atau menguraikan kompleksitas dunia nyata. Secara sederhana paradigma dapat diartikan sebagai suatu kerangka pijakan teori atau teori dasar ataupun cara pandang yang fundamental dilandasi nilai-nilai tertentu dan berdasarkan teori pokok konsep metodologi atau cara pendekatan yang dapat dipergunakan pada teoritis dan praktisi dalam menanggapi suatu permasalahan baik dalam kaitan Pengembangan ilmu maupun upaya perencanaan permasalahan bagi kemajuan hidup dan

## **F. Hubungan Administrasi Dengan Kebijakan Publik**

Kebijakan publik adalah pelayanan publik. Sehingga kebijakan publik menjadi kajian penting dalam ilmu administrasi negara. Kebijakan publik menyangkut kepentingan orang banyak, berdampak luas pada



masyarakat, berhubungan dengan nilai-nilai yang berkembang dalam masyarakat. Ini sama halnya dengan ilmu administrasi negara yang merupakan suatu studi yang membahas kajian-kajian sosial (publik). Administrasi negara mempelajari tiga elemen penting kehidupan bernegara yang meliputi lembaga legislatif, yudikatif, dan eksekutif serta hal-hal yang berkaitan dengan publik yang meliputi kebijakan publik, manajemen publik, administrasi pembangunan, tujuan negara, dan etika yang mengatur penyelenggara negara. Dalam ilmu administrasi negara tentu saja sering adanya permasalahan-permasalahan publik yang butuh adanya penyelesaian. Untuk menyelesaikan permasalahan publik tersebut perlu adanya penguasaan kajian kebijakan publik bagi birokrat dan analisis kebijakan publik. Dengan adanya kebijakan publik maka para birokrat akan dapat mengetahui isu-isu tersebut sudah termasuk ke dalam isu publik ataukah belum, apakah permasalahan tersebut menjadi permasalahan publik atau tidak. Selain itu dengan adanya kebijakan publik para birokrat juga akan mengetahui apakah kebijakan publik sudah responsif terhadap masalah (Kompasiana.com, 2019).

Fokus administrasi publik adalah kebijakan publik sedangkan lokusnya adalah masalah - masalah publik. Kebijakan publik lebih berfokus pada bagaimana menyelesaikan masalah publik yang terjadi dengan mengimplementasikan nya dalam bentuk kebijakan serta mengevaluasi kebijakan apa saja yang sudah diimplementasikan sebagai bentuk penilaian. Sedangkan, manajemen publik menekankan pada penggunaan fungsi-fungsi manajemen dalam tubuh pemerintahan sebagai upaya mencari strategi dalam mewujudkan kebijakan publik yang baik. Nah, kembali ke pertanyaan, apa bedanya administrasi publik dengan kebijakan publik? Bedanya, administrasi publik merupakan induk,

sedangkan kebijakan publik adalah cabang atau anak dari administrasi public (*Apa perbedaan antara jurusan administrasi publik dan kebijakan publik?*, t.t.).

Berbicara Ilmu Administrasi Negara tidak pernah lepas dari pembicaraan tentang Kebijakan Publik. Ini memang dikarenakan Kebijakan Publik merupakan kajian utama dari Ilmu Administrasi Negara. Nicholas Henry, menyatakan bahwa “*for the latter part of the twentieth century, the public bureaucracy has been the locus of public policy formulation and the major determinant of where this country is going*”. Berdasarkan pernyataan Henry ini sangat jelas bahwa ia termasuk sarjana administrasi negara yang menolak mazhab dikotomi politik-administrasi yang mencoba memisahkan dengan tegas peran utama birokrasi pemerintah antara peran perumusan kebijakan dengan peran pelaksanaan kebijakan. Pandangan tradisional yang memisahkan peran politik dan administrasi sudah lama ditinggalkan orang. Mazhab kontinum politik-administrasi memandang peran administrasi publik dalam merumuskan kebijakan adalah sama pentingnya dengan peran pelaksanaan kebijakan. Antara politik dan administrasi walau bisa dibedakan tetapi sangat sulit dipisahkan karena keduanya bersifat saling mempengaruhi (antar *influence*). Dewasa ini arah kebijakan administrasi publik lebih banyak didominasi oleh kajian-kajian proses dan analisis kebijakan publik utamanya pada tiga pilar utama yaitu: Apakah Kebijakan Publik (*public policy*) itu?

Duncan McRae, Jr. dan James A. Wilde dalam bukunya *Policy Analysis for Public Decisions* (1979) memberikan definisi *policy and public policy* sebagai berikut : “*A chosen course of action significantly*

*affecting large numbers of people is a policy. If chosen by the government, it is a public policy”.*

Sedangkan menurut Thomas R.Dye dalam bukunya *Understanding Public Policy* mengartikan kebijakan publik sebagai *“The authoritative allocation of values for the whole society”*. Dari kedua pendapat tersebut, tampak bahwa pendapat yang pertama lebih menekankan pada aspek *“tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berpengaruh terhadap sejumlah besar orang”*, sedangkan pendapat yang kedua menunjukkan wujud tindakan itu berupa *“pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif”* oleh pemerintah kepada seluruh lapisan masyarakat. *“The authoritative allocation of values for the whole society”*. Dari kedua pendapat tersebut, tampak bahwa pendapat yang pertama lebih menekankan pada aspek *“tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah yang berpengaruh terhadap sejumlah besar orang”*, sedangkan pendapat yang kedua menunjukkan wujud tindakan itu berupa *“pengalokasian nilai-nilai secara otoritatif”* oleh pemerintah kepada seluruh lapisan masyarakat.

Kebijakan publik sendiri merupakan bentuk dinamik tiga dimensi kehidupan setiap negara bangsa, yaitu:

1. Dimensi politik : kebijakan publik merupakan bentuk paling nyata sistem politik yang dipilih. Politik demokratis memberikan hasil kebijakan publik yang berproses secara demokratis dan dibangun untuk kepentingan kehidupan bersama, bukan orang-seorang atau satu atau beberapa golongan saja.
2. Dimensi hukum: kebijakan publik merupakan fakta hukum dari negara, sehingga kebijakan publik mengikat seluruh rakyat dan juga seluruh penyelenggara negara, terutama penyelenggara

pemerintahan. Fakta ini ditekankan karena hukum yang buruk adalah hukum yang berlaku untuk rakyat (terutama rakyat kecil) dan bukan untuk pembuat atau penegak hukum (atau “rakyat besar”).

3. Dimensi manajemen: kebijakan publik perlu untuk dirancang atau direncanakan, dilaksanakan melalui berbagai organisasi dan kelembagaan, dipimpin oleh pemerintah beserta organisasi eksekutif yang dipimpinnya, yaitu birokrasi bersama-sama dengan rakyat dan untuk mencapai hasil yang optimal, maka implementasi kebijakan publik harus dikendalikan. Dalam tataran tersebut, perencanaan, pengorganisasian, kepemimpinan, dan pengendalian adalah fungsi manajemen (*REALITAS KEBIJAKAN PUBLIK.pdf*, t.t.).

Kebijakan publik merupakan salah satu dimensi pokok dalam ilmu dan praktik administrasi publik. Sebagai salah satu unsur penting dalam administrasi publik, kebijakan publik dianalogikan fungsinya sama dengan fungsi otak pada tubuh manusia, karena melalui instrumen ini, segala aktivitas kehidupan bernegara, dan bermasyarakat mulai dilakukan oleh birokrasi, plus pihak swasta dan masyarakat.

## **BAB II**

### **BIROKRASI**

---

#### **A. Pengertian Birokrasi**

Definisi Birokrasi Secara epistemologis birokrasi berasal dari kata “*bureau*” yang berarti meja atau kantor dan kata “*kratos*” (*cratein*) yang berarti pemerintah. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematika kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi. Sebagaimana yang ada di dalam masyarakat modern sekarang dimana begitu banyak urusan yang terus menerus dan cenderung tetap, hanya organisasi birokrasi yang mampu menjawabnya. Beberapa sebutan atau istilah birokrasi sendiri diterjemahkan sebagai pemerintah yang anggota-anggotanya disebut aparat birokrasi atau birokrat.

Istilah birokrasi pertama kali dikemukakan oleh Martin Albrow untuk memberikan atribut terhadap istilah yang dipergunakan oleh seorang physiokrat Perancis Vincent de Gournay yang untuk pertama kalinya memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem Pemerintahan Prussia di tahun 1745 (Thoha, 2003: 920). Birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa ahli adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar. Pengertian

birokrasi juga dapat dilihat dengan jenis atau karakteristik dari birokrasi itu sendiri, namun para pakar ilmu sosial masing-masing memiliki definisi yang berbeda-beda. Birokrasi menurut Max Weber (1947:328) merupakan suatu organisasi besar yang memiliki otoritas legal rasional, legitimasi, ada pembagian kerja dan bersifat impersonal.

Asas-Asas Birokrasi yang Baik Birokrasi merupakan sebuah organisasi dalam pemerintahan yang merupakan rantai administrasi untuk mendukung pencapaian tujuan pemerintahan itu sendiri, yaitu pelayanan kepada masyarakat. Organisasi yang baik, efektif, efisien serta sesuai dengan kebutuhan, harus didasarkan pada asas-asas yang diterapkan dalam organisasi tersebut dengan kata lain birokrasi yang baik harus didasarkan pada asas-asas yang diterapkan. (*Kepimimpinan (2021) (1).pdf*, 2021).

Beberapa Pengertian Birokrasi menurut Para Ahli :

1. Hegel dan Karl Marx Keduanya mengartikan birokrasi sebagai instrumen untuk melakukan pembebasan dan transformasi sosial. Hegel berpendapat birokrasi adalah medium yang dapat dipergunakan untuk menghubungkan kepentingan partikular dengan kepentingan general (umum). Sementara itu teman seperjuangannya, Karl Marx, berpendapat bahwa birokrasi merupakan instrumen yang dipergunakan oleh kelas yang dominan untuk melaksanakan kekuasaan dominasinya atas kelas-kelas sosial lainnya, dengan kata lain birokrasi memihak kepada kelas partikular yang mendominasi tersebut.
2. Bintoro Tjokroamidjojo Menurut Bintoro Tjokroamidjojo (1984) ”Birokrasi dimaksudkan untuk mengorganisir secara teratur suatu

pekerjaan yang harus dilakukan oleh banyak orang”. Dengan demikian sebenarnya tujuan dari adanya birokrasi adalah agar pekerjaan dapat diselesaikan dengan cepat dan terorganisir. Bagaimana suatu pekerjaan yang banyak jumlahnya harus diselesaikan oleh banyak orang sehingga tidak terjadi tumpang tindih di dalam penyelesaiannya, itulah yang birokrasi itu jelek dan tidak efisien”. sebenarnya menjadi tugas dari birokrasi.

3. Fritz Morstein Marx Dengan mengutip pendapat Fritz Morstein Marx, Bintoro Tjokroamidjojo (1984) mengemukakan bahwa birokrasi adalah ”Tipe organisasi yang dipergunakan pemerintahan modern untuk pelaksanaan berbagai tugas-tugas yang bersifat spesialisasi, dilaksanakan dalam sistem administrasi yang khususnya oleh aparatur pemerintahan”.
4. Menurut Taliziduhu Ndraha, Miftah Thoha, Peter M. Blau, David Osborne, JW Schoorl) Patologi birokrasi adalah penyakit, perilaku negatif, atau penyimpangan yang dilakukan pejabat atau lembaga birokrasi dalam rangka melayani publik, melaksanakan tugas, dan menjalankan program pembangunan

## **B. Patologi Birokrasi**

Patologi Birokrasi (*Bureaupathology*) adalah himpunan dari perilaku-perilaku yang kadang-kadang disibukkan oleh para birokrat. Fitur dari patologi birokrasi digambarkan oleh Victor A Thompson seperti “sikap menyisih berlebihan, pemasangan taat pada aturan atau rutinitas-rutinitas dan prosedur-prosedur, perlawanan terhadap perubahan, dan desakan picik atas hak-hak dari otoritas dan status.

Prof. Dr. Sondang P. Siagian, MPA., (1988) mengatakan bahwa pentingnya patologi ialah agar diketahui berbagai jenis penyakit yang mungkin diderita oleh manusia. Analogi itulah yang berlaku pula bagi suatu birokrasi. Artinya agar seluruh birokrasi pemerintahan negara mampu menghadapi berbagai tantangan yang mungkin timbul baik bersifat politik, ekonomi, sosio-kultural dan teknologikal.

Risman K. Umar (2002) mendefinisikan bahwa patologi birokrasi adalah penyakit atau bentuk perilaku birokrasi yang menyimpang dari nilai-nilai etis, aturan-aturan dan ketentuan-ketentuan perundang-undangan serta norma-norma yang berlaku dalam birokrasi.

Patologi birokrasi adalah penyakit dalam birokrasi Negara yang muncul akibat perilaku para birokrat dan kondisi yang membuka kesempatan untuk itu, baik yang menyangkut politis, ekonomis, sosial kultural dan teknologikal. Patologi birokrasi atau penyakit birokrasi adalah “hasil interaksi antara struktur birokrasi yang salah dan variabel-variabel lingkungan yang salah”. Patologi birokrasi muncul dikarenakan hubungan antar variabel pada struktur birokrasi yang terlalu berlebihan, seperti rantai hierarki panjang, spesialisasi, formalisasi dan kinerja birokrasi yang tidak linear.

Patologi Birokrasi adapun ruang lingkup patologi birokrasi itu sendiri bila menggunakan terminologi Smith berkaitan dengan kinerja birokrasi yang buruk, dapat dipetakan dalam dua konsep besar yakni :

1. *Dysfunctions of bureaucracy*, yakni berkaitan dengan struktur, aturan, dan prosedur atau berkaitan dengan karakteristik birokrasi atau birokrasi secara kelembagaan yang jelek, sehingga tidak mampu mewujudkan kinerja yang baik, atau erat kaitannya dengan kualitas birokrasi secara institusi.



2. Mal administration, yakni berkaitan dengan ketidakmampuan atau perilaku yang dapat disogok, meliputi :perilaku korup, tidak sensitif, arogan, misinformasi, tidak peduli dan bias, atau erat kaitannya dengan kualitas sumber daya manusianya atau birokrat yang ada di dalam birokrasi (*PATOLOGI BIROKRASI.pdf*, t.t.).

Jenis Patologi Birokrasi Menurut Sondang P. Siagian (1988) ada beberapa patologi birokrasi yang dapat dijumpai, antara lain :

- a) Penyalahgunaan wewenang dan tanggung jawab
- b) Pengaburan masalah
- c) Indikasi korupsi, kolusi dan nepotisme
- d) Indikasi mempertahankan status quo
- e) Empire building (membina kerajaan)
- f) Ketakutan pada perubahan, inovasi dan resiko
- g) Ketidakpedulian pada kritik dan saran
- h) Takut mengambil keputusan
- i) Kurangnya kreativitas dan eksperimentasi
- j) Kredibilitas yang rendah, kurang visi yang imajinatif,
- k) Minimnya pengetahuan dan keterampilan, dll.

#### ● Jenis Patologi Sistem Organisasi Birokrasi

Jenis Patologi Sistem Organisasi Birokrasi “*parkinson*”, dimana terjadinya proses pertumbuhan jumlah personil dan pemekaran struktur dalam birokrasi secara tidak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena tuntutan fungsi, tetapi semata-mata untuk memenuhi tuntutan struktur dan kekuasaan. Birokrasi “*orwellian*” yakni proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi.

- Jenis Patologi Perilaku Birokrat

- 1) Penyalahgunaan wewenang dan jabatan (korupsi): menerima suap, markup, menetapkan imbalan, kontrak fiktif, penipuan.
  - 2) Tindakan sewenang-wenang: ekstorsi (pemerasan secara kasar/halus). Misalnya: pemotongan insentif, rapel, gaji dsb
  - 3) Empire Building dengan menciptakan para aktor dependent disekelilingnya: promosi (pangkat dan jabatan) , bonus dsb.
  - 4) Nepotisme atau primordialisme : perekrutan dan penempatan posisi atas dasar “pertalian darah” atau kesukuan kedaerahan bukan kompetensi.
  - 5) *Sycophancy* (kecenderungan ingin memuaskan atasan dengan cara yang *counterproductive*)
  - 6) Konsumerisme dan hedonisme
  - 7) Takut mengambil keputusan/mengambil resiko (*Decidophobia*):
  - 8) Mutu Pelayanan terhadap pelanggan rendah: acuh tak acuh , pura-pura sibuk, tidak sopan, diskriminasi.
  - 9) Disiplin dan Semangat kerja umumnya rendah
  - 10) *Armandiloisme* : mamalia penggangsir yang melindungi diri dengan memo, rapat dan perangkat peraturan
  - 11) *Hyper Polysyllabic Mia*: gemar memakai kata-kata jargon (samar) dan yang muluk untuk menutupi kelemahannya
- Penyelesaian Masalah Atau Solusi Patologi Birokrasi Ada penyakit ada pula obatnya.

### **Macam-Macam Patologi Birokrasi**

- 1) Paternalistik, yaitu atasan bagaikan seorang raja yang wajib dipatuhi dan dihormati, diperlakukan spesial, tidak ada kontrol secara ketat, dan pegawai bawahan tidak memiliki tekad untuk

mengkritik apa saja yang telah dilakukan atasan. Hal tersebut menjadikan pelayanan publik kurang maksimal dikarenakan sikap bawahan yang terlalu berlebihan terhadap atasan sehingga birokrasi cenderung mengabaikan apa yang menjadi kepentingan masyarakat sebagai warga negara yang wajib menerima layanan sebaik mungkin;

- 2) Pembengkakan anggaran, terdapat beberapa alasan mengapa hal ini sering terjadi yaitu: semakin besar anggaran yang dialokasikan untuk kegiatan semakin besar pula peluang untuk memark-up anggaran, tidak adanya kejelasan antara biaya dan pendapatan dalam birokrasi publik, terdapatnya tradisi memotong anggaran yang diajukan pada proses perencanaan anggaran sehingga memunculkan inisiatif pada orang yang mengajukan anggaran untuk melebih-lebihkan anggaran, dan kecenderungan birokrasi mengalokasikan anggaran atas dasar input. Pembengkakan anggaran akan semakin meluas ketika kekuatan *civil society* lemah dalam mengontrol pemerintah;
- 3) Prosedur yang berlebihan akan mengakibatkan pelayanan menjadi berbelit-belit dan kurang menguntungkan bagi masyarakat ketika dalam keadaan mendesak;
- 4) Pembengkakan birokrasi, dapat dilakukan dengan menambah jumlah struktur pada birokrasi dengan alasan untuk meringankan beban kerja dan lain-lain yang sebenarnya struktur tersebut tidak terlalu diperlukan keberadaannya. Akibatnya banyak dana APBN (Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara) yang dikeluarkan oleh pemerintah yang secara tidak langsung dapat merugikan Negara. Sehingga anggaran menjadi kurang tepat sasaran.

- 5) Fragmentasi birokrasi, banyaknya kementerian baru yang dibuat oleh pemerintah lebih sering tidak didasarkan pada suatu kebutuhan untuk merespon kepentingan masyarakat agar lebih terwadahi tetapi lebih kepada motif tertentu.

Prof. Dr. Sondang P. Siagian, MPA (1994) menyebut serangkaian contoh penyakit (patologi) birokrasi yang lazim dijumpai. Penyakit – penyakit tersebut dapat dikategorikan dalam lima macam :

- a. Patologi yang timbul karena persepsi dan gaya manajerial para pejabat dilingkungan birokrasi (birokrat). Diantara patologi jenis ini antara lain, penyalahgunaan wewenang dan jabatan, menerima suap, arogansi dan intimidasi, kredibilitas rendah, dan nepotisme.
- b. Patologi yang timbul karena kurangnya atau rendahnya pengetahuan keterampilan para petugas pelaksana berbagai kegiatan operasional. Diantara patologi jenis ini antara lain, ketidaktelitian dan ketidakcakapan, ketidakmampuan menjabarkan kebijakan pimpinan, rasa puas diri, bertindak tanpa pikir, kemampuan rendah, tidak produktif, dan kebingungan.
- c. Patologi yang timbul karena karena tindakan para anggota birokrasi melanggar norma hukum dan peraturan perundang – undangan yang berlaku. Diantara patologi jenis ini antara lain, menerima suap, korupsi, ketidakjujuran, kleptokrasi, dan mark up anggaran.
- d. Patologi yang dimanifestasikan dalam perilaku para birokrasi yang bersifat disfungsional atau negatif. Diantara patologi jenis ini antara lain, bertindak sewenang-wenang, konspirasi, diskriminatif, dan tidak disiplin.

- e. Patologi yang merupakan akibat situasi internal dalam berbagai instansi di lingkungan pemerintah. Diantara patologi jenis ini antara lain, eksploitasi bawahan, motivasi tidak tepat, beban kerja berlebihan, dan kondisi kerja kurang kondusif.

Dalam buku Patologi Serta Terapinya Dalam Ilmu Administrasi Dan Organisasi mengatakan bahwa patologi birokrasi adalah sebagai berikut :

- a. Penyakit nepotisme

Istilah nepotisme pada mulanya lebih banyak dibicarakan dalam materi administrasi kepegawaian personal manajemen, kemudian berkembang lebih lanjut kedalam berbagai aspek kehidupan pada manusia lainnya. Mengapa terjadi nepotisme dalam administrasi, karena tidak tercapainya kepuasan yang diharapkan semula, tetapi justru yang terjadi adalah ketidakpuasan karena tidak terpenuhinya kebutuhan, sebagai faktor utama dalam menciptakan kepuasan manusia. Namun demikian bahwa pemikiran yang seimbang dan tindakan yang seimbang akan melahirkan tingkat kepuasan secara adil dan merata dalam kehidupan manusia yang terlibat dalam ikatan kerja sama. Ketidakseimbangan aktivitas manusia dalam administrasi sangat mudah diserang oleh virus penyakit nepotisme yang merugikan dirinya sendiri.

Penyakit nepotisme dalam administrasi juga menciptakan suatu perubahan dalam sebuah bentuk kerja sama, tetapi perubahan yang diciptakan tersebut berorientasi kepada perubahan negative. Penyakit nepotisme dalam administrasi sangat berpengaruh negatif dalam pengembangan konseptual teoritis, aktual empiris, dan etika administrasi sehingga wawasan keilmuan untuk menciptakan kecerdasan berpikir dan

keterampilan untuk menciptakan kemahiran bertindak akan menjadi kabur serta suatu saat akan terkubur.

Penanganan virus penyakit nepotisme dalam administrasi seharusnya dilakukan secara terus menerus, karena kemungkinan akan berkembang apabila kita tidak waspada. Tindakan yang dilakukan itu merupakan suatu permulaan karena diawali oleh pemikiran yang dilandasi wawasan keilmuan, ketangguhan moralitas, dan keteguhan iman. Oleh sebab itu kita semua harus senantiasa menjunjung tinggi nilai kebenaran sehingga virus-virus penyakit nepotisme itu tidak akan mengancam kehidupan kita setiap saat. Sebaiknya semua manusia yang terlibat dalam kerjasama untuk melakukan aktivitas administrasi saling mengontrol dan mengingatkan antara satu dengan yang lainnya tentang bahayanya virus penyakit nepotisme.

#### b. Penyakit kolusi

Kolusi adalah suatu tindakan dari kedua belah pihak untuk menciptakan kesepakatan yang sesungguhnya bertentangan dengan etika, moralitas, rasionalitas, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam suatu bentuk ikatan kerjasama. Pengertian kolusi ini jelas bahwa sangat merugikan bagi orang-orang yang berperilaku berdasarkan tindakan moralitas, etika, rasionalitas, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam ikatan kerjasama. Dan kemudian menguntungkan secara konkret atau secara realita bagi orang-orang yang perbuatan atau tindakannya bertentangan dengan moralitas, etika, rasionalitas, keimanan dan peraturan yang berlaku dalam bentuk ikatan kerjasama.

Penyakit atau patologi kolusi administrasi telah menjangkit hampir di semua lini dalam administrasi Negara maupun administrasi pemerintahan. Mulai dari tingkat pusat sampai kepada tingkat daerah

kabupaten atau kota, bahkan sampai kepada desa-desa. Penyakit atau patologi kolusi administrasi ini secepatnya perlu diagnosis sehingga dapat memberi kembali sehat.

Penanganan virus patologi kolusi dalam berbagai aktivitas administrasi diharapkan dapat tercipta sebuah pengaturan hubungan dan keharmonisan kerja antar sesama manusia yang terkait dalam bentuk kerja sama. Diharapkan pula terciptanya keteraturan kerja yang dilakukan oleh seluruh unsur yang ada dalam administrasi. Tindakan penanganan virus tersebut bukanlah menjadi akhir persoalan, melainkan akan berdinamisasi sesuai dengan tuntutan perubahan kebutuhan anggota yang terkait dalam kerjasama.

Penanganan virus patologi kolusi dalam administrasi yang tidak tepat terutama konsultan yang bukan ahli dalam rangka menerapkan virus patologi kolusi sebenarnya bukan saja merugikan manusia yang terkait dalam kerjasama tetapi mungkin manusia lainnya yang berada diluar ikatan kerjasama.

### c. Penyakit korupsi

Penyakit atau patologi korupsi administrasi merupakan suatu penyakit yang sangat ditakuti oleh semua ikatan bentuk kerjasama manusia melalui organisasi internasional, Negara, pemerintah, sampai kepada organisasi swasta pun, semuanya ketakutan bila terjangkit virus-virus penyakit atau patologi korupsi yang dapat mematikan aktivitas administrasi. Penyakit korupsi yang begitu ditakuti oleh semua pihak mulai dari anggota ikatan kerjasama yang terendah sampai kepada anggota yang tertinggi, atau mulai dari anggota masyarakat terendah sampai kepada anggota masyarakat yang tertinggi

Korupsi adalah suatu perbuatan atau tindakan seseorang atau beberapa orang baik statusnya sebagai bawahan maupun pejabat dalam suatu organisasi yang melakukan pelanggaran etika, moralitas, rasionalitas, keyakinan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku dengan mendapatkan sesuatu keuntungan dalam rangka memenuhi keinginan dan kebutuhan seseorang atau beberapa orang yang dapat berakibat merugikan orang lain atau Negara.

Menurut Kartini Kartono korupsi adalah tingkah laku individu yang menggunakan wewenang dan jabatan guna mengeruk keuntungan pribadi, merugikan kepentingan umum dan Negara (KPPN, 2020). Jadi korupsi merupakan gejala salah pakai, salah urus terhadap sumber-sumber kekayaan Negara dengan menggunakan wewenang dan kekuatan formal untuk memperkaya dirinya dengan jalan menggunakan segala kekuatan yang dimiliki terutama bersumber dari jabatan kewenangan.

Untuk pengobatan atau terapi penyakit atau patologi korupsi dapat dilakukan langkah-langkah :

- a) Penyadaran etika
- b) Penyadaran moralitas
- c) Peningkatan keimanan
- d) Kelayakan hidup
- e) Penegakan peraturan
- f) Pemberian pemahaman
- g) Pemberian sanksi
- d. Penyakit keserakahan

Penyakit atau patologi keserakahan dalam pelaksanaan aktivitas administrasi adalah suatu metode teknik dan taktik yang dilakukan seorang anggota yang terkait dalam ikatan bentuk kerjasama berpikir dan



bertindak untuk dapat menguasai sebagian atau bahkan kalau bisa keseluruhan factor-faktor kenikmatan khususnya yang berupa material dengan mengorbankan orang lain. Penyakit atau patologi keserakahan manusia sebenarnya adalah suatu penyakit yang sangat kejam karena dapat menghancurkan ikatan kerjasama dan bahkan mematikannya.

Penyakit atau patologi keserakahan bukan semata-mata hanya mengumpulkan harta benda yang melimpah untuk memenuhi kebutuhan, tetapi lebih banyak diarahkan kepada pemenuhan keinginan. Keinginan yang berlebihan hanya menimbun harta benda saja dengan memperolehnya tidak wajar. Penanganan virus patologi keserakahan dalam administrasi diperlukan ketegasan dan kejujuran secara individual disamping harus pula diperlakukan atau dengan kata lain dispesialisasikan untuk dapat memahami bahwa keserakahan dengan merampas hak orang lain disamping mendapat hukuman moral juga mendapatkan jeratan hukum yang berlaku.

##### 5. Penyakit egoisme

Penyakit atau patologi egois terhadap pelaksanaan kegiatan atau aktivitas administrasi adalah sifat-sifat manusia yang terkait dalam bentuk kerjasama yang selalu ingin menang sendiri ketika mendiskusikan sesuatu pemikiran, baik secara ilmiah maupun pemikiran terhadap suatu penyelesaian permasalahan atau kegiatan. Egoisme sebenarnya adalah suatu virus penyakit atau patologi dalam pelaksanaan setiap aktivitas administrasi. Jika terlalu kuat pengaruh manusia yang memiliki sifat egoisme sangat memungkinkan aktivitas yang dilakukan dalam bentuk kerjasama itu akan bersifat negatif dan tidak mustahil dapat mematikan atau membubarkan suatu bentuk kerjasama yang dituntut oleh administrasi.

Untuk menerapi patologi egoisme yang menyerang dalam pelaksanaan aktivitas administrasi sebenarnya banyak cara yang dapat dilakukan agar hasil yang diharapkan dalam ikatan kerjasama itu dapat terwujud dengan baik. Langkah-langkah untuk menerapi patologi tersebut adalah :

- a) Melalui interaksi sosial
- b) Melakukan keterbukaan
- c) Melalui pendidikan dan pelatihan
- d) Melalui kelompok informal dan kelompok formal
- e) Persekongkolan jabatan

Jabatan dari sudut pandang pengaturan dari berbagai aktivitas sering juga diistilahkan dengan pemimpin, sedangkan jabatan yang melakukan aktivitas diistilahkan sebagai yang dipimpin. Persekongkolan jabatan adalah suatu usaha yang dilakukan dua orang manusia atau lebih dengan menciptakan kesepakatan guna mempertahankan atau memperoleh suatu jabatan tertentu dalam organisasi dengan mengorbankan orang lain.

Persekongkolan jabatan yang senantiasa terjadi dalam kehidupan manusia dalam suatu organisasi sebenarnya merupakan bagian penyakit yang dapat menciptakan ketidakstabilan dan bahkan mungkin kematian suatu organisasi.

Berikut ini adalah langkah-langkah untuk mencegah berkembang biaknya virus patologi persekongkolan jabatan :

- a. Pengisian atau rekrutmen jabatan
- b. Batasan kewenangan dan tanggung jawab dalam jabatan
- c. Persyaratan jabatan
- d. Penghasilan jabatan.

## 6. Persekongkolan pekerjaan

Dalam suatu ikatan organisasi ada berbagai jenis pekerjaan ada jenis pekerjaannya ringan tetapi hasilnya besar dan ada juga sebaliknya pekerjaan nya sulit tapi hasilnya kurang. Cara mengurangi atau menghilangkan persekongkolan pekerjaan dalam suatu ikatan dalam bentuk kerjasama yang dewasa ini dimana-mana terdengar jerit tangis manusia yang tidak memiliki kemampuan itu, yang perlu diciptakan adalah:

- a) Menciptakan kondisi sosial yang baik
- b) Menciptakan emosional yang cerdas
- c) Menciptakan intelektualitas yang baik
- d) Menciptakan karakter yang baik
- e) Menciptakan spiritualitas yang baik

## 7. Persekongkolan

Status adalah usaha mempertahankan status yang dimilikinya dengan menyebabkan melemahkan ataupun merugikan organisasi. Persekongkolan status yang dimiliki oleh manusia dalam sebuah organisasi jika dibiarkan tumbuh dan berkembang akan merusak norma-norma sosial, moralitas masyarakat, rasionalitas keilmuan.

Terhadap manusia yang mengalami atau menderita penyakit ini sebaiknya memberikan langkah-langkah :

- a) Menanamkan pengertian pemahaman tentang virus penyakit persekongkolan status dalam aktivitas administrasi yang sesungguhnya bukan saja akan merugikan sekelompok orang melainkan lebih pada perkembangan dan penguatan proses administrasi itu sendiri dan pencapaian tujuan yang efektif, efisien dan rasional.

- b) Memberikan kesadaran bahwa hasil yang dicapai akibat dari virus penyakit ini akan lebih banyak kerugian dan kesengsaraan bila dibandingkan dengan manfaat dan keuntungan yang diterima.
- c) Memberikan teknik atau cara menghindari sehingga semua anggota dalam proses kerjasama aktivitas dapat terhindar dari virus penyakit ini.

#### 8. Persekongkolan kolega,

Sasaran manusia dalam melakukan persekongkolan dalam kolega atau sering diistilahkan dengan pertemanan ini senantiasa bertujuan untuk menciptakan keeratan pertemanan atau ikatan keprofesian yang kuat, sehingga kepuasan dalam kehidupan kedua belah pihak senantiasa dapat terjamin walaupun mungkin dapat merugikan pihak-pihak tertentu. Tindakan merugikan orang lain karena persekongkolan kolega merupakan suatu tindakan yang dapat menciptakan penyakit administrasi bila tidak ditangani dan diarahkan kepada yang positif kemungkinan dapat menghambat atau merusak dalam pertumbuhan organisasi maupun perkembangan administrasi baik dalam arti keilmuan maupun profesionalitas.

#### 9. Persekongkolan keluarga

Virus patologi persekongkolan dalam berbagai anggota keluarga terhadap proses aktivitas administrasi dalam sebuah ikatan kerjasama janganlah dianggap bahwa persepsi dan pandangan anggota keluarga merupakan salah satu ancaman yang dapat mengganggu tetapi juga dapat merupakan penyebab utama lahirnya kekhawatiran keberlangsungan hidup administrasi. Kekeliruan dan kesalahan terhadap penanganan virus patologi ini dalam administrasi akan dapat menciptakan kekacauan dan

ketidakstabilan kondisi pelaksanaan aktivitas setiap anggota birokrasi tersebut.

Menerapi virus patologi ini bukan saja dilakukan oleh dokter konsultan yang memiliki kemampuan spesialisasi dari berbagai jenis virus yang handal tetapi juga harus didukung oleh pengalaman terhadap penanganan penanggulangan virus patologi persekongkolan yang sebenarnya bukan saja merugikan manusia lain tetapi merugikan dirinya sendiri. Oleh sebab itu harus dilibatkan seluruh jajaran anggota birokrasi yang mulai dari tingkat pimpinan yang tertinggi sampai pada yang terendah.

### **C. Etika Birokrasi**

Pada pembahasan di atas telah diuraikan pengertian dari birokrasi, selanjutnya kita akan bahas menyangkut etika birokrasi. Sebagaimana dimaklumi bahwa etika merupakan norma-norma moral yang menjadi pegangan bagi seseorang atau kelompok dalam mengatur tingkah lakunya atau kumpulan asas atau nilai moral. Untuk menjadi pegangan atau rujukan seseorang atau kelompok, nilai-nilai moral tersebut diwujudkan dalam bentuk kode etik, misalnya kode etik kedokteran, kode etik pers/jurnalistik, kode etik kehakiman, dan lain sebagainya.

Menurut Dwijowijoto (2004), birokrasi dalam praktik dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil. Ismani (2001) mengemukakan bahwa apabila dikaitkan dengan fungsi pemerintahan dan pembangunan, birokrasi berkaitan dengan kelembagaan, aparat, dan sistem serta

prosedur dalam kegiatan yang dilaksanakan demi kepentingan umum dan masyarakat.

Dalam pengertian birokrasi demikian, menurut Yahya Muhaimin (1991), birokrasi sebagai keseluruhan aparat pemerintah, baik sipil maupun militer yang bertugas membantu pemerintah dan menerima gaji dari pemerintah karena statusnya itu.

Dari keseluruhan yang dikemukakan di atas, dapat dirumuskan bahwa etika birokrasi adalah "norma atau nilai-nilai moral yang menjadi pedoman bagi keseluruhan aparat pemerintah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya demi kepentingan umum atau masyarakat. Dengan demikian, aparat pemerintah seharusnya mempunyai pedoman dan penuntun dalam sikap dan perilaku sehingga birokrasi menjadi bersih dinamis dan bertanggung jawab. Dalam hal ini tidak cukup hanya tanggung jawab secara yuridis formal, tetapi juga tanggung jawab secara moral. Dengan kata lain, birokrasi pada prinsipnya tidak dibuat sulit selama dalam prosesnya dapat dibuat mudah. Sementara dalam praktiknya, ada oknum pejabat yang memanfaatkan birokrasi ini untuk kepentingan sesaat dirinya. Tanpa mengindahkan kesulitan orang lain yang membutuhkan bantuan pelayanan. Hal seperti ini dalam fenomena pelaksanaan birokrasi mulai kalangan pegawai rendah sampai kalangan pejabat masih banyak terjadi. Prinsip dasar birokrasi adalah proses waktu pelayanan cepat, biaya murah, tidak berbelit-belit, sikap dan perilaku para pegawai ramah dan sopan, ini yang selalu harus dijaga serta dilaksanakan tanpa mengenal pamrih. Dengan sendirinya akan berdampak terhadap orang yang dilayani akan diperlakukan hal yang sama atas kepuasan pelayanan karena para pelaksana birokrasi memegang prinsip etika dalam melaksanakan birokrasi. (*Birokrasi.pdf*, t.t.-a)

#### **D. Karakteristik Birokrasi**

Seperti halnya telah diuraikan di atas, bahwa birokrasi dimaksudkan sebagai kekuasaan dipegang oleh orang-orang yang berada di belakang meja karena segala sesuatunya diatur secara legal dan formal oleh para birokrat. Diharapkan pelaksanaan kekuasaan tersebut dapat dipertanggungjawabkan dengan jelas karena setiap jabatan diurus oleh orang (petugas) yang khusus. Sebagaimana dinyatakan oleh Blau dan Page, bahwa birokrasi dimaksudkan untuk melaksanakan tugas-tugas administrasi yang besar, hal itu hanya dapat berlaku pada organisasi besar seperti organisasi pemerintahan. Karena pada organisasi pemerintahan, segala sesuatunya diatur secara formal, sedangkan pada organisasi kecil hanya diperlukan hubungan informal. Selama ini, banyak pakar yang meneliti dan menulis tentang birokrasi bahwa fungsi staf pegawai administrasi harus memiliki cara-cara yang spesifik agar lebih efektif dan efisien, sebagaimana dirumuskan berikut (Syafie, 2004: 90):

1. Kerja yang ketat pada peraturan (*rule*)
2. Tugas yang khusus (spesialisasi)
3. Kaku dan sederhana (*zakelijk*)
4. Penyelenggaraan yang resmi (formal)
5. Pengaturan dari atas ke bawah (*hierarkhis*) yang telah ditetapkan oleh organisasi/institusi
6. Berdasarkan logika (rasional)
7. Tersentralistik (otoritas)
8. Taat dan patuh (*obedience*)
9. Tidak melanggar ketentuan (*discipline*)
10. Terstruktur (sistematis)
11. Tanpa pandang bulu (*impersonal*).

Hal tersebut merupakan prinsip dasar dan karakteristik yang ideal dari suatu birokrasi. Karakteristik tersebut idealnya memang dimiliki oleh para birokrat (pegawai negeri sipil) agar tugas-tugas administrasi yang besar dapat dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga tujuan organisasi dapat tercapai sesuai yang direncanakan. Dengan demikian, pendapat sebagian masyarakat selama ini yang cenderung negatif, paling tidak dapat diluruskan. (*Birokrasi.pdf*, t.t.-b)

Karakteristik birokrasi menurut Max Weber yaitu terdapat prinsip dan yurisdiksi yang resmi, terdapat prinsip hierarki dan tingkat otoritas, manajemen berdasarkan dokumen-dokumen tertulis, terdapat spesialisasi, ada tuntutan terhadap kapasitas kerja yang penuh dan berlakunya aturan-aturan umum mengenai manajemen. Birokrasi digunakan agar dapat meningkatkan efektivitas administrasi organisasi. Organisasi Birokrasi yang ideal menyertakan 7 (tujuh) karakteristik structural:

- a) Aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan pengembangan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktivitas organisasi.
- b) Spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit. Dengan memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus tersebut, maka produktivitas pekerja dapat ditingkatkan.
- c) Hirarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan interpersonal di



antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.

- d) Pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan teknik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka. Para manajer harus mengevaluasi persyaratan pelamar kerja secara logis, dan individu yang berkualitas dapat diberikan kesempatan untuk melakukan tugasnya demi perusahaan.
- e) Impersonality dan profesionalisme dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi mengarahkan individu ke dalam kinerja tugas organisasi. Menurut prinsipnya, anggota organisasi harus berkonsentrasi pada tujuan organisasi dan mengutamakan tujuan dan kebutuhan sendiri. Sekali lagi, ini menekankan prioritas yang tinggi dari tugas-tugas organisasi di dalam perbandingannya dengan prioritas yang rendah dari anggota organisasi individu.
- f) Uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya. Pekerja harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang keinginan perusahaan dari kinerja yang mereka lakukan.
- g) Rasionalitas dan *predictability* dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan. Menurut prinsip dasarnya, organisasi harus dijalankan dengan kaidah dan panduan pemangkasan yang logis dan bisa diprediksikan.

Birokrasi disebut juga sebagai badan yang menyelenggarakan pelayanan public (*Civil Service*). Birokrasi terdiri dari individu yang diangkat eksekutif dan posisi mereka selalu datang dan pergi. Artinya,

individu tersebut duduk di dalam birokrasi karena dipertahankan berdasarkan prestasi kerjanya dan terkadang mereka dikeluarkan karena prestasi kerjanya dianggap kurang. Biasanya organisasi yang menjalankan sistem birokrasi memiliki prosedur dan aturan yang ketat sehingga dalam proses operasionalnya cenderung kurang fleksibel dan kurang efisien. Birokrasi banyak ditemukan dalam organisasi pemerintahan, rumah sakit, perusahaan, sekolah, dan militer. Walaupun ada anggapan bahwa birokrasi identik dengan inefisiensi, pemborosan, dan kemalasan, faktanya sistem birokrasi dibutuhkan agar proses operasional berjalan sesuai dengan aturan yang sudah ditentukan. *(Kepimimpinan (2021) (1).pdf, t.t.-b)*

### **E. Tipe Ideal Birokrasi**

Dengan mengutip pendapat Max Weber seorang sosiolog Jerman, Tjokroamidjogo (1984: 72-73) mengemukakan ciri-ciri utama dari struktur birokrasi di dalam tipe idealnya, yaitu sebagai berikut:

#### **1. Prinsip pembagian kerja**

Kegiatan-kegiatan reguler yang diperlukan untuk mencapai tujuan organisasi dibagi dalam cara-cara tertentu sebagai tugas-tugas jabatan. Dengan adanya prinsip pembagian kerja yang jelas, pelaksanaan pekerjaan dilakukan oleh tenaga-tenaga spesialisasi dalam setiap jabatan, sehingga pekerjaan dapat dilaksanakan dengan tanggung jawab penuh dan efektif.

#### **2. Struktur hierarkis**

Pengorganisasian jabatan-jabatan mengikuti prinsip hierarkis, yaitu jabatan yang lebih rendah berada di bawah pengawasan atau pimpinan dari jabatan yang lebih atas. Pejabat yang lebih rendah kedudukannya

harus mempertanggungjawabkan setiap keputusannya kepada pejabat atasannya.

### 3. Aturan dan Prosedur

Pelaksanaan kegiatan didasarkan pada sistem peraturan yang konsisten. Sistem standar tersebut dimaksudkan untuk menjamin adanya keragaman pelaksanaan setiap tugas dan kegiatan tanpa melihat jumlah orang yang terlibat di dalamnya.

### 4. Prinsip netral (tidak memihak)

Pejabat yang ideal dalam suatu birokrasi melaksanakan kewajiban dalam semangat *formalistic impersonality* (formal non pribadi), artinya tanpa perasaan simpati atau tidak simpati. Dalam prinsip ini, seorang pejabat dalam menjalankan tugas jabatannya terlepas dari pertimbangan yang bersifat pribadi. Dengan menghilangkan pertimbangan yang bersifat pribadi dalam urusan jabatan, berarti suatu prakondisi untuk sikap tidak memihak dan juga untuk efisiensi.

### 5. Penempatan didasarkan atas karier

Penempatan kerja di dalam organisasi birokrasi didasarkan pada kualifikasi teknis dan dilindungi terhadap pemberhentian sewenang-wenang. Dalam organisasi birokrasi, penempatan kerja seorang pegawai didasarkan atas karier. Ada sistem promosi, biasanya atas dasar senioritas atau prestasi, atau keduanya. Kebijakan kepegawaian demikian dimaksudkan untuk meningkatkan loyalitas kepada organisasi dan tumbuhnya *esprit de corps* atau jiwa korps di antara para anggotanya.

### 6. Birokrasi murni

Pengalaman menunjukkan bahwa tipe birokrasi yang murni dari organisasi administrasi dilihat dari segi teknis dapat memenuhi efisiensi tingkat tinggi. Mekanisme birokrasi yang berkembang sepenuhnya akan

lebih efisien daripada organisasi yang tidak seperti itu atau yang tidak jelas birokrasinya.

#### 7. Menurut Sondang P. Siagian

Paradigma birokrasi yang ideal, agar semakin mampu menyelenggarakan fungsinya dengan tingkat efisiensi, efektivitas, dan produktivitas yang semakin tinggi, birokrasi pemerintahan harus selalu berusaha agar seluruh organisasi birokrasi dikelola berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang sehat. Prinsip-prinsip tersebut adalah sebagai berikut:

##### 1. Prinsip organisasi

Sebagai paradigma di bidang kelembagaan, prinsip organisasi penting dipahami dan diimplementasikan.

##### 2. Prinsip kejelasan misi

Misi birokrasi diangkat dari tujuan nasional di segala bidang kehidupan masyarakat, berbangsa, dan bernegara. Birokrasi memiliki serangkaian tugas utama yang harus dilaksanakannya, baik yang sifatnya pengaturan yang selalu harus berdasarkan peraturan perundang-undangan dan dioperasionalkan secara transparan, maupun dalam berbagai bentuk pelayanan masyarakat yang harus memenuhi persyaratan benar, ramah, cepat, tetapi sekaligus akurat.

##### 3. Prinsip kejelasan fungsi

Sebagai paradigma, fungsi merupakan rincian misi yang harus diemban. Kejelasan fungsi tidak terbatas pada rumusan hal-hal tertentu yang menjadi tanggung jawab fungsional suatu instansi. Meskipun sangat penting, hal ini juga sebagai upaya untuk menjamin bahwa:

- 1) Dalam birokrasi tidak terjadi tumpang tindih dan duplikasi dalam arti satu fungsi diselenggarakan oleh lebih dari satu instansi;
- 2) tidak ada fungsi yang terabaikan karena tidak jelas induknya;
- 3) menghilangkan persepsi tentang adanya fungsi yang penting kurang penting dan tidak penting;
- 4) jelas bagi birokrasi dan masyarakat siapa yang menjadi kelompok clientele instansi yang sama.

#### 4. Prinsip kejelasan aktivitas

Yang dimaksud dengan aktivitas birokrasi adalah kegiatan yang dilakukan dalam penyelenggaraan tugas fungsi satuan kerja dalam birokrasi. Prinsip ini harus mendapat perhatian yang terletak pada kenyataan bahwa setiap kali para anggota birokrasi terlihat dalam aktivitas yang mubazir, setiap itu pula terjadi pemborosan. Padahal, karena terbatasnya sarana, prasarana, waktu, dan dana yang tersedia, pemborosan merupakan tindakan yang tidak pernah dapat dibenarkan.

#### 5. Prinsip kesatuan arah

Merupakan kenyataan bahwa jajaran birokrat terlibat dalam berbagai aktivitas, baik yang ditujukan kepada berbagai pihak di luar birokrasi, yaitu masyarakat luas maupun bagi kepentingan instansi yang bersangkutan. Bahkan, banyak kegiatan tersebut bersifat spesialis, bergantung pada tuntutan dan kepentingan pihak-pihak yang harus dilayani. Akan tetapi, aneka ragam aktivitas tersebut tetap harus diarahkan pada satu titik kulminasi

tertentu, yaitu tercapainya tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

#### 6. Prinsip kesatuan perintah

Salah satu wewenang yang dimiliki oleh setiap orang yang menduduki jabatan manajerial adalah memberikan perintah kepada bawahannya. Sebaliknya, perintah bisa berupa larangan agar bawahan tersebut tidak melakukan tindakan tertentu. Agar perintah yang diberikan dapat terlaksana dengan efektif, sumbernya hanya satu, yaitu atasan langsung dari bawahan yang bersangkutan. Penegasan ini sangat penting sebagai salah satu paradigma birokrasi karena dalam kenyataan sesungguhnya seorang bawahan mempunyai banyak atasan bergantung pada jumlah jenjang jabatan manajerial yang terdapat dalam suatu organisasi. Dengan demikian, penerapan prinsip satu perintah seyogyanya didasarkan pada pendapat "satu anak tangga ke bawah". Artinya, setiap pimpinan memberikan perintah hanya kepada para bawahannya langsung. Dengan prinsip ini, tercapai hal berikut:

- a. Penerima perintah tidak akan bingung tentang makna perintah yang diterimanya;
- b. Pejabat yang lebih rendah tidak merasa dilampaui, satu hal yang secara psikologis dapat berdampak negatif;
- c. Prinsip formalisasi adalah penentuan standar yang baku untuk semua kegiatan yang memang dapat dilakukan. Dalam suatu birokrasi diperlukan formalisasi yang tinggi karena dengan demikian terdapat kriteria kinerja yang seragam untuk semua kegiatan yang sejenis. Manfaatnya

bukan hanya dalam mengukur kinerja para pegawai yang penting untuk penilaian dalam rangka evaluasi para pegawai untuk promosi, alih tugas, alih wilayah, bahkan untuk peneraan sanksi disiplin. Jika di awal telah disinggung betapa pentingnya suatu birokrasi dikelola secara demokratis, salah satu perwujudannya adalah kesediaan seorang pejabat pimpinan untuk mendelegasikan wewenangnya kepada para bawahannya untuk mengambil keputusan sesuai dengan hierarki jabatannya dalam organisasi. Rumus yang dapat digunakan dalam hal ini bahwa pada tingkat manajemen puncak, keputusan yang diambil adalah yang bersifat strategis, para manajer tingkat media mengambil keputusan yang bersifat taktis dan para manajer tingkat rendah mengambil keputusan teknis dan operasional. Disoroti dari kinerja manajerial penerapan prinsip ini sangat penting karena:

- a) Mutu keputusan yang diambil akan semakin tinggi,
- b) Bagi setiap manajer tersedia waktu lebih banyak untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi manajerial yang lain,
- c) Operasionalisasi keputusan akan semakin efektif karena rasa tanggung jawab para pengambil keputusan pada berbagai eselon akan semakin besar,
- d) Para manajerial yang lebih rendah merasa mendapat kepercayaan dari atasan masing-masing.

Sebagaimana dimaklumi bahwa pendelegasian wewenang hanya mungkin berlangsung dengan baik apabila penerima delegasi wewenang itu menunjukkan kemantapan, tidak hanya dalam arti teknis, tetapi juga secara psikologis dan mental intelektual. Pengalaman menunjukkan bahwa kemantapan tersebut hanya tercapai dalam suatu organisasional yang demokratis. Kuncinya terletak pada gaya manajerial para atasan.

#### 7. Prinsip desentralisasi

Prinsip yang berkaitan erat dengan pendelegasian wewenang adalah penerapan prinsip desentralisasi. Sebagai paradigma birokrasi, desentralisasi pada dasarnya berarti harus dicegah adanya konsentrasi pengambilan keputusan pada satu titik tertentu. Dengan kata lain, jangan sampai terjadi sentralisasi yang berlebihan. Bagi suatu birokrasi, hal ini sangat penting karena dengan kondisi wilayah kekuasaan negara yang sangat mungkin heterogen ditinjau dari segi potensi ekonomi, jumlah dan komposisi penduduk, kekayaan alam, topografi wilayah, dan budaya masyarakat setempat, desentralisasi pengambilan keputusan mutlak diperlukan. Dengan desentralisasi itulah, para pejabat pimpinan dan pelaksana dapat bertindak dengan tepat, dalam arti sesuai dengan situasi dan kondisi setempat dan lapangan. Dalam kaitan ini, harus ditekankan bahwa ada hal-hal tertentu yang dilakukan dengan pendekatan sentralisasi, terutama dalam suatu negara kesatuan. Beberapa contoh yang sifatnya nasional, seperti perumusan kebijaksanaan dasar, pola



perencanaan, pola organisasi dan pola pengawasan. Bahkan di negara yang berbentuk federasi, ada kegiatan yang merupakan "urusan" pemerintah federal, seperti pertahanan dan keamanan, serta hubungan luar negeri. Para pejabat dan petugas di lapangan bekerja atas pola yang telah ditetapkan secara nasional.

#### 8. Prinsip keseimbangan wewenang dan tanggung jawab

Jika wewenang dapat diartikan sebagai hak menyuruh atau melarang orang lain melakukan sesuatu, tanggung jawab adalah kewajiban untuk memikul segala konsekuensi yang mungkin timbul karena penggunaan wewenang. Keduanya harus dimiliki secara berimbang oleh setiap anggota, terutama para pejabat pimpinan. Teori manajemen menekankan bahwa ketidakseimbangan antara keduanya dapat berdampak negatif pada kinerja organisasi. Jika wewenang seseorang tidak diimbangi oleh tanggung jawab, tidak mustahil terbuka peluang untuk bertindak otoriter atau diktator. Sebaliknya, jika seseorang hanya dibebani dengan tanggung jawab tanpa diimbangi oleh wewenang, mungkin ia akan ragu-ragu melakukan sesuatu karena takut jika tindakannya itu melampaui wewenangnya. Dengan mengacu pada berbagai prinsip organisasi yang telah dibahas, timbul tuntutan untuk mempelajari, memilih, dan menggunakan struktur dan tipe organisasi yang tepat. Telah dimaklumi bahwa saat ini dikenal berbagai tipe organisasi seperti tipe lini, tipe lini dan staf, tipe fungsional, tipe panitia (*ad hoc*) dan tipe matriks. Setiap tipe memiliki karakteristik tertentu. Karena karakteristiknya yang khas itu, tipe tertentu akan cocok digunakan mewadahi berbagai kegiatan organisasi

tertentu pula. Faktor-faktor yang harus dipertimbangkan antara lain adalah:

1. Kompleksitas tugas yang harus dikerjakan,
2. Filsafat yang menjadi dasar kegiatan operasional,
3. Tingkat formalisasi yang diberlakukan,
4. Sifat kegiatan yang harus diselenggarakan, apakah rutin, mekanistik, atau menuntun inovasi dan kreativitas,
5. Kultur organisasi yang dominan dan mengikat semua anggota organisasi,
6. Kendala-kendala yang dihadapi seperti keterbatasan sarana, dana, dan prasarana
7. teknologi yang diterapkan.

## BAB III

### PERUMUSAN KEBIJAKAN PUBLIK

---

#### A. Pengertian Kebijakan Publik

Kebijakan merupakan bentuk rangkaian kegiatan yang berupa aktivitas atau membuat tentang keputusan rencana program oleh pihak pemerintah tersebut. Sedangkan menurut Friedrich dalam Agustino, (2017:166) “kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan dan kesempatan dimana kebijakan tersebut diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud”.

Pengertian kebijakan publik yang diberikan oleh Thomas R. Dye dalam Ayuningtyas (2014:8) yang mengatakan bahwa “kebijakan publik adalah apapun yang dipilih oleh pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan (*whatever governments choose to do or not to do*)”. Sementara itu, Anderson dalam Agustino (2017:17) mendefinisikan kebijakan publik sebagai serangkaian kegiatan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang atau sekelompok actor yang berhubungan dengan permasalahan atau sesuatu hal yang diperhatikan.

Menurut Abdul Wahab (2005), kebijakan publik adalah suatu tindakan bersanksi yang mengarah pada tujuan tertentu yang diarahkan pada suatu masalah tertentu yang saling berkaitan yang mempengaruhi sebagian besar warga masyarakat.

Dari beberapa pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah suatu rangkaian yang harus dilakukan atau tidak, itu sudah menjadi keputusan pemerintah yang diikuti oleh seseorang atau sekelompok *actor*. Berkaitan dengan suatu permasalahan yang

diperhatikan oleh pemerintah, kebijakan publik memberikan suatu tindakan sanksi yang mengarah pada suatu permasalahan yang telah menjadi perhatian penuh pemerintah.

Santoso (2008:29) mengatakan bahwa dalam pembuatan kebijakan publik yang menjadi suatu sumber satu-satunya yaitu kepentingan atau urusan publik. Sekalipun untuk menentukan kepentingan urusan publik yang mana dan bagaimana ini tidak mudah, namun keharusan memilih untuk memprioritaskan salah satu adalah hal yang wajib dilakukan. Beberapa hal yang menjadi penyebab tidak mudahnya menentukan kepentingan publik yang harus diprioritaskan adalah:

1. Dilihat dari administrasi pemerintahan yang luas dan liputan kebijakan publik yang beragam
2. Berbagai jenis isi kebijakan publik, mulai dari soal hubungan luar negeri sampai soal penempatan seorang pejabat, mulai dari soal transmigrasi sehingga pada persoalan pedagang kaki lima
3. Tidak mudahnya menentukan kepentingan publik juga karena proses perumusan yang tidak hanya dibicarakan apa yang dilakukan pemerintah melainkan juga apa yang tidak dilakukan pemerintah.

Sehingga berdasarkan beberapa alasan tersebut, pengantar alasan yang melatarbelakangi kebijakan publik sangatlah beragam dan tidak harus merupakan kumpulan yang terorganisir. pada beberapa kasus ada pihak-pihak yang tiba-tiba dapat memunculkan dan ikut dalam proses kebijakan publik, misalnya pendapat publik, media massa, kelompok elite, kelompok-kelompok penekanan, dan lain-lain.

Pandangan mengenai kebijakan publik dari beberapa ahli tersebut mengantarkan pada suatu kesimpulan bahwa kebijakan publik merupakan

produk hukum yang berupa aturan-aturan baik dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk ucapan lisan mengenai pertanyaan, himbuan, inovasi serta ajakan yang dilakukan pemerintah sebagai jawaban terhadap suatu persoalan yang perlu dipecahkan, dikurangi dan dicegah agar tidak menimbulkan kerugian di masyarakat. Pengertian ini mengandung sifat positif dan negatif dari kebijakan publik, artinya bahwa tindakan pemerintah untuk terlibat dalam suatu permasalahan adalah bersifat positif. Sebaliknya bersifat negatif apabila pemerintah memilih tidak terlibat sama sekali dalam satu permasalahan tersebut. Sehingga pengertian tersebut sejalan dengan pendapat Nugroho di atas bahwa kebijakan publik merupakan apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah.

## **B. Perumusan Kebijakan Publik**

Pengertian perumusan kebijakan publik dalam disini mengutip pendapat Anderson (Winarno, 2002) bahwa perumusan kebijakan menyangkut upaya menjawab pertanyaan bagaimana berbagai alternatif disepakati untuk masalah masalah yang dikembangkan dan siapa yang berpartisipasi. Kebijakan Publik merupakan proses yang secara spesifik ditujukan untuk menyelesaikan persoalan-persoalan khusus. Sedangkan pembentukan kebijakan lebih merujuk pada aspek-aspek seperti bagaimana masalah-masalah publik menjadi perhatian para pembuat kebijakan, bagaimana proposal kebijakan dirumuskan untuk masalah-masalah khusus, dan bagaimana proposal tersebut dipilih di antara berbagai alternatif yang saling berkompetisi. Pembuatan kebijakan merupakan keseluruhan tahap dalam kebijakan publik yang berupa rangkaian keputusan.

Perumusan sebagai salah satu tahap dalam proses kebijakan publik yang harus dilaksanakan karena kebijakan publik memiliki tujuan bagaimana suatu tatanan masyarakat dalam suatu negara- pemerintahan berjalan secara teratur dan tertib. Dengan kata lain bahwa perumusan kebijakan sebagai suatu salah satu tugas pokok negara- pemerintah yang dilakukan oleh negara - pemerintah itu sendiri. dalam konteks ini hakikatnya segala tugas umum dari sebuah negara-pemerintah mengarah pada penetapan kebijakan publik yang baik agar dapat memberikan dampak yang baik pula terhadap tatanan kehidupan masyarakat.

Perumusan kebijakan dibuat bukan tanpa pertimbangan tertentu, menurut Purwanto (2005) ada asumsi-asumsi yang berkaitan dengan perumusan kebijakan yaitu:

- a) Tidak terbatas hanya dilakukan oleh satu aktor,
- b) Sering tidak diawali dengan rumusan permasalahan yang jelas,
- c) Tidak dimonopoli oleh suatu institusi pemerintah,
- d) Formulasi dan reformulasi dapat terjadi secara terus menerus dalam jangka panjang, dan
- e) Karena bersifat kompetisi antar aktor maka formulasi menimbulkan situasi ada yang kalah dan menang.

Perumusan kebijakan melibatkan proses pengembangan usulan akan tindakan yang terkait dan dapat diterima (biasa disebut dengan alternatif, proposal, atau pilihan) untuk menangani permasalahan publik. Perumusan kebijakan menurut Anderson tidak selamanya akan berakhir dengan dikeluarkannya sebagai sebuah produk peraturan perundang-undangan. Namun, pada umumnya sebuah proposal kebijakan biasanya ditujukan untuk membawa perubahan mendasar terhadap kebijakan yang ada saat ini. Terkait permasalahan itu, terdapat sejumlah

kriteria yang membantu dalam menentukan pilihan terhadap alternatif kebijakan untuk dijadikan sebuah kebijakan, misalnya: kelayakannya, penerimaan secara politis, biaya, manfaat, dan lain sebagainya.

Menurut makmur dan taeher (2016 :30) menengahkan pengertian perumusan atau formulasi kebijakan publik sebagai proses pemikiran atau tindakan manusia yang mewakili kewenangan dan merupakan suatu bentuk kepercayaan untuk memberikan penalaran secara sistematis dengan menggunakan data dan informasi yang baik dan benar sehingga dapat dipahami oleh audiens dan ditaati sesuai tujuan. Karena pada dasarnya suatu kebijakan publik memiliki satu arah tujuan yang jelas, semisal kebijakan publik mengenai kepegawaian hanya diperuntukkan kepada pedoman pengaturan dalam rangka penyelenggaraan pegawai saja. Sehingga apa saja yang berkaitan dengan hal tersebut harus mengikuti aturan yang ada dan dapat mencapai tujuan dan target yang sudah ditentukan sebelumnya.

Sedangkan Agustino (2014: 2006) mengatakan bahwa perumusan kebijakan publik merupakan turunan dari perumusan masalah yang diagendakan dalam suatu kebijakan publik. Perumusan masalah memiliki tujuan untuk mengembangkan rencana dan metode atau resep yang didalamnya terdapat upaya meringankan suatu beban masalah, kebutuhan, serta suatu tindakan dalam menyelesaikan masalah publik.

Dalam konteks ini perumusan kebijakan publik tidak selamanya menghasilkan peraturan yang akan diusulkan dan ditetapkan, karena perumusan kebijakan publik dapat saja mengambil jalan tidak akan melakukan apa saja terhadap perusahaan publik yang ada kendali pun permasalahan tersebut seharusnya ada campur tangan pemerintah di dalamnya.

Nugroho (2009: 505) berpendapat bahwa perumusan atau sebagian menggunakan kata formulasi merupakan inti dari kebijakan publik itu sendiri. Hal ini berdasarkan pada beberapa alasan yaitu bahwa kebijakan publik senantiasa ditunjukkan untuk melakukan "intervensi" terhadap *public* guna menyelesaikan masalah dan memperbaiki taraf kehidupan publik itu sendiri. Sehingga dapat dikatakan bahwa *core* pertama dari kebijakan publik adalah intervensi, kendatipun kebijakan publik dimaknai sebagai "apa yang dilakukan atau tidak dilakukan pemerintah" namun yang menjadi fokus adalah apa yang dilakukan pemerintah, karena kebijakan publik cenderung bersifat aktif. Sedangkan *core* kedua adalah bahwa kebijakan publik memiliki keterbatasan-keterbatasan yang tidak boleh dinafikan oleh semua pihak. sehingga seringkali ada kebijakan publik yang disusun secara ideal, namun pada implementasinya tidak dapat berjalan karena keterbatasan-keterbatasan tersebut:

1) Keterbatasan waktu

Di mana dalam pemerintah terdapat waktu selama 5 tahun untuk menyelesaikan setiap agenda yang direncanakan.

2) Keterbatasan sumber daya manusia SDM

Karena kebijakan publik setelah dibuat tidak secara otomatis berjalan dengan sendirinya. kebijakan publik dapat berjalan baik sesuai dengan gagasan awalnya yang mencapai tujuan apabila didukung oleh kemampuan sumber daya manusia yang memadai tanpa itu semua akan sia-sia.

3) Keterbatasan kelembagaan



Sejauh mana kualitas praktik manajemen profesional dalam lembaga pemerintah maupun lembaga kemasyarakatan yang ada dalam pengimplementasian kebijakan publik.

4) Keterbatasan dana atau anggaran

Yang sudah sering terjadi atau bahkan dapat dikatakan keterbatasan klasik

5) Keterbatasan yang bersifat teknis

Berkaitan dengan kemampuan teknis yang menyusun kebijakan publik itu sendiri diakui atau tidak bagi sebagian kalangan birokrat atau aparat pemerintah bukan suatu yang mudah untuk menyusun kebijakan publik yang baik bahkan harus melalui beberapa proses yang cukup untuk membuat kebijakan publik.

### **C. Model-Model Perumusan Kebijakan Publik**

Merumuskan kebijakan bukanlah suatu proses yang sederhana dan mudah. Hal ini disebabkan banyak faktor atau kekuatan-kekuatan yang berpengaruh terhadap proses pembuatan kebijakan tersebut. Pada dasarnya model dalam suatu permasalahan merupakan bentuk banyak jadi penyederhanaan apa yang akan dikaji dalam dan dibahas sehingga dapat memberikan kemudahan dalam pemetaan masalah yang ada serta bagaimana tindakan penyelesaian yang akan dilakukan.

Demikian akhirnya dengan model perumusan kebijakan, yang dimaksudkan untuk mempermudah melakukan pemetaan terhadap persoalan yang ada, kemudian melakukan upaya penyusunan tindakan sebagai alternatif pilihan untuk menyelesaikan permasalahan publik tersebut. Pada paparan sebelumnya dijelaskan bahwa perumusan memiliki tujuan untuk mengembangkan rencana, metode, formula yang di

dalamnya terdapat upaya meringankan suatu beban permasalahan, kebutuhan serta tindakan dalam menyelesaikan masalah publik.

Perumusan kebijakan akan lebih mudah dimengerti apabila menggunakan suatu model atau pendekatan tertentu. Oleh karena itu, beberapa ahli mengembangkan model-model perumusan kebijakan untuk mengkaji proses perumusan kebijakan agar lebih mudah dipahami. Dengan demikian, pembuatan model-model perumusan kebijakan digunakan untuk lebih menyederhanakan proses perumusan kebijakan yang berlangsung secara rumit tersebut..

Demikian akhirnya dengan model perumusan kebijakan, yang dimaksudkan untuk mempermudah melakukan pemetaan terhadap persoalan yang ada, kemudian melakukan upaya penyusunan tindakan sebagai alternatif pilihan untuk menyelesaikan permasalahan publik tersebut. Pada paparan sebelumnya dijelaskan bahwa perumusan memiliki tujuan untuk mengembangkan rencana, metode, formula yang di dalamnya terdapat upaya meringankan suatu beban permasalahan, kebutuhan serta tindakan dalam menyelesaikan masalah publik.

Dalam konteks perumusan kebijakan publik, mengutip pendapat Nugroho tahun (2009: 510) bahwa tidak ada metode terbaik dan tidak ada metode tunggal dalam melakukan kebijakan. Oleh karenanya berbagai motif ditabrakkan oleh para ahli kebijakan publik sebagai solusi bagaimana merumuskan kebijakan yang baik sesuai dengan kondisi permasalahan publik yang ada. Ia menemukan beberapa model perumusan publik yang dapat digunakan yaitu:

#### 1. Model Kelembagaan Atau Institusional

Model ini merupakan model yang paling sederhana dan sempit. Di mana model ini secara sederhana dapat dimaknai bahwa tugas membuat

kebijakan publik merupakan tugas pemerintah. Sehingga apapun yang dilakukan pemerintah dengan cara bagaimanapun, merupakan suatu kebijakan. model ini juga mendasarkan pada fungsi-fungsi kelembagaan dari pemerintah di sekitar sektor dan tingkat dalam memformulasikan kebijakan publik.

Pandangan ini dibenarkan oleh Thomas R.Dye dengan mengemukakan tiga pendekatan yakni bahwa pemerintah memang "sah" membuat kebijakan publik, fungsi-fungsi dari kelembagaan pemerintah bersifat universal dan pemerintah memiliki hak untuk memonopoli pemaksaan dalam kehidupan untuk mengatur dan memberikan ketertiban bersama terhadap masyarakat.

## 2. Model Proses

Model ini berpandangan bahwa kebijakan publik sebagai dari politik yang merupakan sebuah "aktivitas" sehingga mempunyai "proses" .oleh karena itu kebijakan publik juga dipandang sebagai proses politik yang melibatkan serangkaian kegiatan-kegiatan meliputi Identifikasi permasalahan, menata agenda formulasi kebijakan publik, formulasi kebijakan publik, legitimasi kebijakan, implementasi kebijakan, evaluasi kebijakan publik.

**Gamabar Tabel 01**  
**Kebijakan public sebagai proses**

Indentifikasi permasalahan	Mengemukakan tuntutan agar pemerintah mengambil tindakan
Menata agenda formulasi kebijakan publik	Menuntaskan isu apa yang dipilih dan dipermasalahan, apa yang tidak di kemukakan

Formulasi kebijakan publik	Mengembangkan proposal kebijakan public untuk menangani permasalahan tersebut
Legitimasi kebijakan publik	Memilih satu proposal yang dinilai paling baik, kemudian mencari dukungan politik agar dapat diterima sebagai sebuah hukum
Implementasi kebijakan public	Mengorganisasikan birokrasi, menyediakan pelayanan dan pembayaran pengumpulan pajak
Evaluasi kebijakan public	Melakukan studi program, melaporkan outputnya, mengevaluasi pengaruh (impact dan kelompok sasaran dan non sasaran, dan memberikan rekomendasi penyempurnaan kebijakan public

***Sumber: Nugroho (2009:513)***

### 3. Model Teori Kelompok Atau Grup Theory

Model teori kelompok ini menganalogikan kebijakan publik sebagai titik keseimbangan yang gagasan dasarnya berpandangan bahwa interaksi antar kelompok akan memberikan keseimbangan dan keseimbangan itu merupakan hal yang terbaik. dalam kelompok-kelompok kepentingan tersebut individu-individu berinteraksi baik secara formal maupun nonformal dan secara langsung maupun tidak

langsung menyampaikan tuntutan kepada pemerintah untuk mengeluarkan sebuah kebijakan yang dibutuhkan.

Dikutip dari pendapat Wibawa (1994) bahwa model teori kelompok ini sesungguhnya merupakan abstraksi dari proses formulasi yang didalamnya terjadi saling mempengaruhi isi dan bentuk kebijakan publik secara interaktif antara kelompok-kelompok kepentingan. Oleh karenanya peran sistem politik dalam model ini adalah untuk "manajemen konflik" yang muncul dari adanya perbedaan tuntutan kelompok-kelompok kepentingan tersebut.terkait tuntutan tersebut dilakukan dengan cara-cara antara lain:

- 1) Merumuskan aturan antar main kelompok kepentingan.
- 2) Menata kompromi dan menyeimbangkan kepentingan
- 3) Memungkinkan bentuk kompromi dalam kebijakan publik yang akan dibuat dan
- 4) Memperkuat kompromi kompromi tersebut.

#### 4. Model Etis

Model ini mendasarkan pada asumsi bahwa setiap sistem masyarakat apapun pasti terdapat dua golongan yang berbeda yaitu dari golongan yang memegang kekuasaan atau disebut dengan kelompok elite,dan golongan yang tidak memegang kekuasaan atau disebut dengan massa.model elite ini sebenarnya dikembangkan dari teori politik elit - massa, sehingga demokratis apapun sistem suatu negara pemerintah senantiasa ada bias dalam formulasi kebijakan publik karena pada akhirnya kebijakan publik kebijakan publik yang dihasilkan merupakan referensi politik dari para elit.formulasi kebijakan publik model elite ini dapat digambarkan sebagai berikut.

Elite, Administrator, Massa dari gambar tersebut dapat dikatakan bahwa elit politik membuat kebijakan publik, kemudian diimplementasikan oleh administrator publik kepada masa atau publik. pandangan ini dapat dikaitkan dengan paradigma pemisahan antara politik dan Administrasi Publik atau administrasi negara yang diinginkan dalam konstan where politics end administration begin ( dimana politik berakhir, disana administrasi lahir) perlu dipahami juga bahwa dalam model ini terdapat dua pendekatan yang saling berontak belakang yaitu pendekatan positif dan pendekatan negatif.

Pendekatan positif berpandangan bahwa seseorang elit menduduki suatu kekuasaan karena berhasil memegang gagasan bahwa negara bangsa ke arah yang lebih baik dibandingkan para pesaingnya.pemimpin atau mereka yang masuk dalam golongan elit pasti memiliki visi tentang kepemimpinannya, sehingga salah satu bentuk karya dari visi kepemimpinannya tertuang dalam kebijakan publik yang dibuatnya. Oleh karena itu, suatu kebijakan publik tidak bisa disalahkan sepenuhnya, karena ini hanyalah masalah perbedaan prevensi saja. Seperti contoh kebijakan publik di Indonesia Soekarno memilih kekuatan politik sebagai paradigma untuk penguat negara-bangsa sementara Soeharto lebih memiliki kekuatan ekonomi.

Pendekatan negatif dalam model ini berpandangan bahwa mereka pemegang kekuasaan politik lah yang akan menyelenggarakan kekuasaan sesuai dengan selera dan keinginannya . Dalam pandangan negatif ini, masyarakat dianggap sebagai kelompok yang sengaja dimanipulasi sedemikian rupa, agar tidak masuk dalam proses formulasi kebijakan politik tersebut. Bahkan pemilihan umum pemilu pun keterlibatan masyarakat bukan bermakna partisipasi melainkan sebagai mobilisasi.

Dengan demikian, seperti dikutip dari Wibawa (1994) model elite ini sebenarnya merupakan abstraksi dari proses formulasi kebijakan publik, karena merupakan perspektif (suatu sudut pandang dari) elit politik. Dapat dikatakan pula bahwa prinsip dasar dari model ini adalah karena setiap elit politik mempertahankan status *quo*, maka kebijakan publiknya juga menjadi bersifat konservatif. Kebijakan publik yang dibuat oleh para elit politik tidak senantiasa mementingkan kesejahteraan rakyat, kepentingan mempertahankan status *quo elite* politik bersangkutan seperti di atas. Inilah kelemahan yang terdapat dalam formulasi kebijakan politik model elite.

## 5. Model Rasional

Model ini adalah model yang paling sering dan paling banyak digunakan oleh negara-negara maju dalam formulasi kebijakan publik. Model rasional mendasar pada gagasan *maximum social gain*, artinya dalam formulasi kebijakan publik pemerintah harus mengedepankan aspek manfaat maksimal bagi masyarakat. Oleh karenanya model ini berpandangan bahwa proses formulasi kebijakan publik harus didasarkan pada keputusan yang sudah diperhitungkan secara matang dan rasional. Perhitungan rasional yang dimaksud adalah perbandingan antara pengorbanan dan hasil yang akan didapatkan. Dengan kata lain model ini lebih mengedepankan aspek efisiensi atau aspek ekonomis. Dikutip dari pendapat Wibawa (1994), Winarno (2002), dan Wahab (2002), bahwa cara-cara formulasi kebijakan publik model rasional disusun dalam urutan sebagai berikut:

1. Mengetahui *prevensi* publik dan kecenderungannya
2. Menemukan pilihan-pilihan

3. Menilai konsekuensi masing-masing
4. Menilai rasio nilai sosial yang dikorbankan
5. Memilih kebijakan publik yang paling.

Apabila urutan ini dituntut, formulasi kebijakan publik akan mencapai puncak ideal, dalam arti bahwa kebijakan publik yang dihasilkan mencapai tingkat efisiensi dan efektivitas maksimum. Hal ini berdasarkan fakta yang terjadi bahwa studi studi kebijakan publik biasanya memberikan fokus pada tingkat efisiensi dan efektivitasnya. Namun demikian, model ini juga memiliki kelemahan yang perlu diperhatikan:

1. bahwa model ini masih memiliki celah terjadinya konflik kepentingan antar pelaku lama dan pelaku pendatang baru, khususnya kebijakan publik mengenai produksi barang
2. sangat sulit dicapai kebijakan publik yang maximum social gain, mengingat patologi birokrasi masih sangat kuat sehingga saat ini, birokrat lebih cenderung melayani diri sendiri daripada melayani publik. kenyataan ini sulit dipungkiri mengingat bahwa pegawai negeri adalah institusi yang kurang memberikan insentif yang memadai akibat terciptanya kecenderungan korupsi, termasuk korupsi kebijakan publik titik formulasi kebijakan publik model rasional ini oleh Thomas R Dye. ( 1995).

Oleh karenanya, idealisme modern rasional perlu diperkuat dan ditingkatkan, kendati pada paparan di atas masih sering terjadi korupsi kebijakan namun tidak dipungkiri kula masih ada negarawan negarawan dan birokrat birokrat profesional yang secara ikhlas mengabdikan dirinya untuk kepentingan negara dan bangsa daripada hanya mencari keuntungan pribadi.



## 6. Model Incremental

Model inkremental berpandangan bahwa kebijakan publik merupakan variasi atau kelanjutan dari kebijakan publik yang sebelumnya, sehingga model ini juga dikatakan sebagai model pragmatis atau praktis dalam formulasi kebijakan publik. pada dasarnya pandangan ini berdasarkan pada asumsi bahwasanya pengambilan kebijakan publik juga berhadapan dengan keterbatasan waktu atau ketersediaan informasi atau kecukupan dana untuk melakukan evaluasi kebijakan publik secara menyeluruh., selain itu dalam pengambilan kebijakan publik juga dihadapkan pada ketidakpastian yang muncul di sekelilingnya. Oleh karenanya alternatif terbaik dan kondisi ini sebagai perilaku untuk melanjutkan kebijakan publik yang telah lalu dengan beberapa modifikasi perubahan. biasanya alternatif yang dilakukan oleh pemerintah berada di lingkungan masyarakat majemuk atau pluralistik yang memosisikan tidak mungkin membuat kebijakan publik baru yang dapat memuaskan masyarakat secara keseluruhan.

Dari paparan tersebut dapat dilihat bahwa sebenarnya model implementasi ini berbentuk kritik terhadap model rasional. Hal ini dapat dilihat bahwa pengambilan kebijakan publik tidak pernah melakukan seperti yang disyaratkan oleh model rasional dalam formulasinya, karena mereka tidak punya cukup waktu atau intelektual yang memadai sehingga dikhawatirkan muncul dampak-dampak yang tidak diinginkan akibat kebijakan publik yang diterapkan yang belum pernah ada sebelumnya. Kendatipun demikian sebenarnya ada juga kebijakan publik yang benar-benar baru namun kenyataannya tidak mendapat respon yang baik dan dukungan yang memadai dari berbagai pihak, seperti kebijakan publik di Indonesia mengenai pembentukan komite penanggulangan

kemiskinan yang menunjukkan untuk formulasikan konsep baru penanggulangan kemiskinan.

Melihat gambar model incremental di atas, tampak jelas bahwa model ini memang berupaya untuk memelihara komitmen kebijakan yang di masa lalu untuk mempertahankan sebuah kebijakan atau kinerja yang telah dicapai. Sehingga dalam kondisi saat ini perubahan sangat cepat terjadi seringkali membuat kebijakan publik di masa lalu tidak relevan lagi untuk diterapkan. Jadi pada saat tertentu kebijakan publik incremental tidak saja karena keterbatasan sumber daya, melainkan karena keberhasilan di masa lalu yang dapat memberikan kepuasan dalam jangka waktu yang cukup panjang.

## 7. Model Pengamatan Terpadu

Pada dasarnya model ini merupakan model yang menyederhanakan masalah atau dapat dikutip dari Winarno 2002 dan Wahab 2002 dalam penjelasannya bahwa model yang diperkenalkan pada tahun 1967 oleh Amitai etzioni pakar sosiologi organisasi ini yang merupakan model yang menggabungkan antara dua model yang sebelumnya diantaranya yaitu mode rasional dan model incremental. Untuk pendekatan yang dikedepankan yaitu pendekatan terhadap formulasi keputusan-keputusan pokok dan incremental yang menerapkan proses formulasi dalam kebijakan pokok dan urusan tinggi yang menentukan petunjuk dasar dan menerapkan proses-proses yang mempersiapkan keputusan-keputusan pokok dan menjalankannya setelah keputusan tersebut dicapai. Model pengamatan terpadu ini dapat diibaratkan dalam pendekatan dengan dua kamera yaitu kamera dengan

wide angle untuk melihat keseluruhan serta kamera dengan zoom untuk melihat tanda tangannya.

## 8. Model Demokrasi

Model demokratis pada intinya menekankan bahwa dalam pengambilan keputusan harus dapat menggabungkan dua suara dari stakeholder stakeholder sebanyak-banyaknya dan dengan kata lain bahwa model ini menghendaki agar setiap pemilik hak demokrasi ikut terlibat dalam pengambilan suatu keputusan. Model ini diandaikan dengan sebuah proses pengambilan keputusan demokratis dalam teori politik. Model ini biasanya berkembang pada negara-negara yang masih mengalami masa transisi dari sistem demokrasi seperti halnya pada negara Indonesia. Model demokrasi ini dikaitkan dengan implementasi konsep *good governance* bagi pemerintahan yang mengamanatkan agar dalam membuat kebijakan publik tidak boleh mengabaikan suatu keberadaan konsisten dan pemanfaatan dari kebijakan publik itu sendiri.

Kelemahan model demokratis ini kurang cocok diterapkan dalam mengatasi masalah-masalah yang kritis darurat dan dalam kelangkaan sumber daya akan tetapi dapat dilaksanakan dan diimplementasikan dari model ini sangat efektif dalam mencapai suatu tujuan karena setiap pihak mempunyai kewajiban untuk ikut serta dalam melaksanakan dan bertanggung jawab atas kebijakan publik yang formulasi. Salah satu contoh dari model ini dapat diukur dari Anna Yeatman 1998 bahwa banyak kebijakan publik kontemporer muncul atau serangkaian gerakan demokrasi yang sistematis dan di manajemen kan dengan baik oleh demonstran, yang secara efektif mengakomodasi pemerintah mengadopsi

agenda mereka menjadi isu kebijakan publik bahkan terus terlibat dalam formulasinya.

## 9. Model Strategis

Model ini menggunakan pendekatan runtutan perumusan strategis sebagai dasar dalam formulasi kebijakan publik. Salah satunya rujukan yang banyak dikutip oleh para ahli kebijakan publik adalah pendapat John D. Bryson 2002, pakar perumusan strategi bagi organisasi non bisnis dalam model ini catatan desain yang perlu diperhatikan adalah mengenai definisi perencanaan strategis yang dikutip oleh Olsen dan yaitu upaya yang disiplin untuk membuat keputusan dan tindakan penting yang membentuk dan memandu bagaimana terjadinya organisasi, apa yang dikerjakan organisasi, dan mengapa organisasi melakukan seperti itu. Syarat penting dalam perencanaan strategis meliputi pengumpulan informasi secara luas, eksploratif alternatif, dan menekankan implikasi masa depan dengan keputusan saat ini.

Sedangkan fokus dari perencanaan strategis mengedepankan pengidentifikasian dan perencanaan isu-isu yang lebih menekankan pada penilaian terhadap lingkungan di luar dan di dalam organisasi. Menurut Bryson ,perencanaan strategis dapat membantu organisasi untuk melakukan hal-hal sebagai berikut:

- a) Berpikir secara strategis dan mengembangkan strategi strategi yang efektif
- b) Memperjelas dan mempertegas arah masa depan
- c) Menciptakan prioritas
- d) Membuat keputusan sekarang dengan mengingat konsekuensi masa depan

- e) Mengembangkan landasan yang koheren dan kokoh bagi formulasi keputusan
- f) Menggunakan keleluasaan yang maksimasi dalam bidang-bidang yang berbeda di bawah
- g) Kontrol organisasi
- h) Membuat keputusan yang melintas tingkat dan
- i) Memecah masalah utama organisasi
- j) Menangani keadaan yang berubah dengan secara cepat secara efektif
- k) Membangun kerja kelompok dan keahlian

Sedangkan perumusan strategis disusun dengan runtutan langkah-langkah sebagai berikut:

- a) Memprakarsai dan menyepakati proses perencanaan strategis yang meliputi kegiatan
- b) Memahami manfaat proses perencanaan strategis, mengembangkan kesepakatan awal
- c) Merumuskan panduan proses
- d) Memperjelas mandat dan misi organisasi yang meliputi tingkat perumusan misi dan mandat organisasi
- e) Menilai kekuatan dan kelemahan, peluang dan ancaman. Proses ini melibatkan hasil kebijakan yang diinginkan, manfaat manfaat kebijakan, analisis SWOT ( penilaian lingkungan eksternal dan internal) proses penilaian dan panduan proses penilaian itu sendiri.
- f) Mengidentifikasi isu strategis yang dihadapi organisasi. Proses ini melibatkan kegiatan-kegiatan yang merumuskan hasil dan

manfaat yang diinginkan dari kebijakan dan merumuskan berbagai contoh isu strategis dan mendeskripsikan isu-isu strategis.

g) Merumuskan strategis untuk mengelola isu

Model ini pada hakikatnya dapat dikatakan sebagai suatu derivat manajemen dari model rasional, karena mengandaikan bahwa proses perumusan kebijakan adalah proses rasional. Namun demikian, ada perbedaan di antara keduanya, yakni model demokratis ini lebih fokus daripada rincian rincian langkah manajemen.

## 10. Model Teori Permainan

Model teori permainan muncul setelah banyak pendekatan yang sangat rasional dan formulasi kebijakan publik tidak dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang mengemukakan sulit diterangkan dengan fakta-fakta yang tersedia. Model ini biasanya berformulasi kebijakan publik yang menekankan pada dua gagasan pokok yaitu 1 formulasi kebijakan publik berada dalam situasi kompetisi yang intensif 2 bahwa para aktor berada dalam situasi pilihan yang tidak independen ke dependen, melainkan pilihan yang sama sama independen (bebas). Model teori permainan ini dapat diandaikan seperti permainan catur di mana setiap langkah akan bertemu dengan kombinasi langkah selanjutnya dan langkah balasan yang masing-masing relatif independen ( bebas).

Kunci dari model ini adalah strategis, di mana poin pentingnya adalah "bukanlah yang penting optimum" melainkan " yang paling penting aman dari serangan lawan". Konsep model teori permainan ini pada dasarnya memiliki tingkat konservatisme civitas yang tinggi , karena pada

intinya merupakan strategi defensif. Pendekatan model ini dapat pula dikembangkan menjadi strategi ofensif, terlebih apabila yang bersangkutan berada pada posisi superior. Karena formulasi kebijakan publik model teori permainan biasanya dicap sebagai model konspiratif.

Inti dari model teori permainan yang terpenting adalah bahwa ia mengakomodasi kenyataan yang paling riil bahwa setiap negara setiap pemerintahan dan setiap masyarakat tidak hidup dalam kondisi yang vakum melainkan terus bergerak. Dalam arti kata bahwa apabila suatu keputusan dibuat oleh dari pihak maka lingkungan-lingkungan tersebut akan membuat keputusan pula yang dapat menurunkan efektivitas keputusan pihak tersebut. Salah satunya dari model ini adalah kebijakan publik yang mengenai pemulihan ekonomi Indonesia. Apabila pembuatan kebijakan publik tersebut mempergunakan model teori permainan, maka asumsinya adalah keberhasilan dari kebijakan publik tersebut tidak serta merta dilakukan oleh Indonesia sendiri melainkan ditentukan juga oleh kebijakan-kebijakan publik dari negara-negara lain.

## 11. Model Pilihan Publik

Model pilihan publik berpandangan bahwa suatu kebijakan publik merupakan proses formulasi keputusan-keputusan kolektif dari individu-individu yang memiliki kepentingan atau keputusan tersebut. Model ini mendasarkan pada teori ekonomi pilihan publik yang bahwa manusia adalah *homo economicus* yang memiliki kepentingan-kepentingan yang harus dipuaskan. Prinsip yang dipegang adalah *buyer meet seller; supply meet demand*

Intinya adalah harus setiap kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus merupakan pilihan ke publik yang menjadi pengguna. Dalam prosesnya formulasi kebijakan publik pada model ini melibatkan

publik melalui kelompok-kelompok kepentingan. Oleh karenanya jika jika dilihat secara umum model pilihan publik ini merupakan model yang paling demokratis daripada model-model formulasi kebijakan publik yang lainnya, karena memberikan ruang dan kesempatan seluas-luasnya kepada publik untuk menyalurkan kepentingan-kepentingannya kepada pemerintah sebelum diambil keputusan. Gagasan ini berlandaskan pada pandangan John Locke bahwa pemerintah adalah sebuah lembaga yang lahir dari kontak sosial antara individu warga masyarakat sehingga setiap keputusan yang diambil oleh pemerintah harus berdasarkan kesepakatan antar publik.

## 12. Model Sistem

Seperti dikutip dari pendapat Wibowo 1994 dan Winarno 2002 model ini mengambil dasar dari konsep sistem biologi di mana terdapat interaksi antara makhluk hidup dengan lingkungan dan sekitarnya, yang akhirnya tercipta kelangsungan perubahan hidup yang relatif stabil. Model ini diperkenalkan pertama kali oleh David Easton ini dalam terminologinya dianalogikan dengan sistem politik . Dalam pendekatan ini dikenal tiga komponen pokok yaitu *input* proses dan *output*. Jadi formulasi kebijakan publik dengan model sistem ini menandakan bahwa kebijakan publik merupakan *output* dari sistem politik

Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa proses formulasi kebijakan publik dengan model sistem (politik) mengandalkan masukan atau input yang meliputi dua hal yaitu kebutuhan dan dukungan. Wibawa 1994 dan Winarno 2002 memberikan pandangan bahwa salah satu kelemahan dari model ini adalah terpusatnya perhatian dan tindakan-tindakan yang dilakukan pemerintah dan pada akhirnya menafikan perhatian pada apa yang tidak dilakukan.



### 13. Model Deliberatif

Model deliberatif atau yang biasa disebut sebagai model musyawarah pada formulasi kebijakan publik ini dikembangkan oleh Marten A. Hajer dan Hendrik Wagenaar 2003 model ini deliberatif atau model musyawarah memang jauh berbeda dengan model-model teknokratik karena peran analisis kebijakan publik hanya sebagai fasilitator agar masyarakat menemukan sendiri keputusan kebijakan publik atas dirinya sendiri.

Dalam hal ini peran pemerintah sebagai kepala sebagai legislator daripada sebagai "kehendak publik". Sedangkan peran analisis kebijakan publik adalah sebagai processor proses dialog publik agar menghasilkan keputusan publik untuk dijadikan kebijakan public.

### 14. Model Tong Sampah

Model formulasi kebijakan publik yang terakhir adalah model tong sampah yang dipopulerkan oleh John We Kingdon 2003. Konsep ini muncul setelah kingdom melakukan wawancara mendalam seputar kebijakan publik dengan 247 pengambilan keputusan Amerika. temuan kingdom dalam wawancara tersebut adalah sebagai suatu proses pembuatan kebijakan berjalan pada 3 rel yang terpisah satu sama lain yaitu rel permasalahan kebijakan, rel kebijakan dan rel politik.

Rel permasalahan kebijakan berkenaan dengan penetapan agenda dalam bentuk penetapan suatu masalah publik untuk dijadikan agenda kebijakan. Dalam hal ini kingdom mempergunakan teori agenda *setting*, adopsi dari teori komunikasi yang diperkenalkan oleh Maxwell McCombs dan Donald Shaw, di mana pandangan mendasarkan bahwa komunikasi massa sangat berpengaruh terhadap efektivitas massa. Sedangkan rel kebijakan berkenaan dengan suatu proses formulasi kebijakan yang

berjalan yang melibatkan aktor-aktor kebijakan publik yakni pemerintahan, politisi ahli kebijakan publik, sehingga pada konsentrasi kebijakan publik non birokrasi. Real politik berkenaan dengan rel pergerakan politik termasuk perubahan mood politik nasional, desakan opini publik atau hasil pemilihan umum atau perubahan dalam struktur Administrasi Publik sehingga pergeseran kekuatan dominan dalam parlemen dan kelompok kepentingan.

#### **D. Tahap-Tahap Perumusan Publik**

Berkenaan dengan proses perumusan masalah kebijakan, Singadilaga (2002:7) mengemukakan bahwa perumusan kebijakan merupakan kegiatan menyusun dan mengembangkan atau serangkaian tindakan (program) pemerintah untuk mengatasi/memecahkan suatu masalah tertentu. Perumusan itu meliputi:

##### 1. Mengidentifikasi *alternative*

Sebelum membuat kebijakan merumuskan usulan kebijakannya, maka terlebih dahulu harus melakukan identifikasi terhadap alternatif alternatif untuk kepentingan pemecahan masalah tersebut. Alternatif kebijakan itu tidak begitu saja tersedia di hadapan pembuat kebijakan. Terhadap problem yang hampir sama atau mirip dapat saja mungkin dipakai alternatif kebijakan yang telah pernah dipilih, akan tetapi bagi problem baru pembuat kebijakan dituntut untuk secara kreatif menemukan alternatif alternatif kebijakan yang baru. Alternatif yang baru ini pun perlu diberikan identifikasinya, sehingga masing-masing alternatif nampak jelas karakteristiknya.

## 2. Mengidentifikasi Dan Merumuskan *Alternative*

Setelah alternatif kebijakan diberi identitas, apakah sesuai atau tidak dengan konteks permasalahannya, maka masing-masing alternatif diberi batasan pengertiannya. Semakin jelas alternatif itu dirumuskan maka akan semakin mudah pula pembuat kebijakan menilai atau mempertimbangkan kebaikan dan keburukan (kelemahan) masing-masing alternatif tersebut. Alternatif yang tidak dirumuskan dengan baik akan sulit untuk dinilai, dengan demikian ia tidak dapat dipakai sebagai alternatif pemecahan masalah. Apabila setiap alternatif kebijakan dapat dirumuskan dengan baik, maka hal ini akan mempermudah proses penilaian masing-masing alternatif tersebut.

## 3. Menilai Masing-Masing Alternatif Yang Tersedia

Semua alternatif yang telah dirumuskan oleh perumus kebijakan perlu dinilai untuk diketahui konsekuensinya masing-masing baik yang positif maupun negatif. Menilai alternatif berarti memberi bobot atau harga tertentu pada setiap, sehingga nampak jelas dampak ekonomis dan non ekonomisnya baik yang positif maupun yang negatif.

Melalui penilaian dengan kriteria-kriteria yang jelas akan diperoleh konsekuensi-konsekuensi alternatif. Alternatif kebijakan untuk menentukan alternatif mana yang dapat dipilih pembuat kebijakan dalam memecahkan masalahnya. Alternatif yang diperkirakan mempunyai dampak positif lebih besar harus dipilih, dan sebaliknya alternatif yang dampak negatifnya besar harus ditinggalkan.

Untuk dapat melakukan penilaian secara baik terhadap alternatif kebijakan diperlukan kriteria tertentu, misalnya kriteria yang sering dipakai adalah “aplikabilitas dan akseptabilitas alternatif” yang mudah dilaksanakannya (praktis dan pragmatis) dan diterima serta

menguntungkan bagi semua pihak. Selain kriteria, perumus kebijakan kebijakan juga perlu memiliki alat informasi yang cukup dan relevan agar dapat melakukan penilaian alternatif kebijakan dengan baik.

#### 4. Memilih Alternatif Yang Paling Memungkinkan Untuk Dilaksanakan

Kegiatan memilih alternatif yang “memuaskan” sangat dipengaruhi oleh hasil penilaian terhadap masing-masing alternatif yang tersedia. Kegiatan memilih alternatif ini harus bersifat obyektif dan subyektif. Obyektif artinya alternatif itu dinilai dan dipilih berdasarkan patokan patokan yang rasionalis, sehingga alternatif yang dipilih dapat memberikan konsekuensi atau dampak positif yang besar. Sedangkan subjektif artinya alternatif yang dipilih itu juga harus diperhatikan aspek emosional pembuat kebijakan dan masyarakat serta menguntungkan baik pembuat kebijakan maupun pihak-pihak yang terkena pengaruh langsung atau tidak langsung dari pilihan tersebut.

## **BAB IV**

### **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PUBLIK**

---

---

## A. Pengertian Implementasi Kebijakan Publik

Implementasi merupakan studi penelitian kebijakan yang mengarah pada proses implementasi kebijakan. Dalam praktiknya, implementasi kebijakan merupakan proses yang begitu kompleks sehingga dalam politik seringkali dituding mencampuri berbagai kepentingan. Untuk menggambarkan kompleksitas proses implementasi, kita dapat dilihat dari pernyataan yang dibuat oleh para ahli penelitian kebijakan;

Menurut penjelasan Nugroho (2009:618) memberikan batasan sangat sederhana mengenai implementasi kebijakan publik sebagai suatu cara agar sebuah kebijakan publik dapat mencapai tujuannya. ia juga memberikan dua pilihan langkah mengimplementasikan kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program, atau formulasi kebijakan *derivat* atau turunan dari kebijakan publik tersebut.

Menurut Eugene Bardach (1991:3), yaitu cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan urutan yang kelihatannya bagus diatas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap *klien*.

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* (1983:61) mendefinisikan Implementasi Kebijakan sebagai Pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. keputusan tersebut mengidentifikasi

masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tepat tujuan dan sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk melaksanakan atau pelaksanaannya.

Dari sudut pandang teori siklikal (*cyclical theory*), maka implementasi merupakan tahapan penting yang harus ada dalam keseluruhan proses kebijakan publik. terutama wacana legal formal telah dianggap selesai, yang berupa undang-undang, peraturan, ketetapan, atau bentuk-bentuk produk hukum lainnya. Oleh karena itu teori siklikal ini menempatkan implementasi sebagai aktivitas lanjutan setelah diberlakukannya undang-undang atau ketentuan perundangan.

Menurut Makmur dan Thahier (2016:36) memberikan definisi implementasi kebijakan publik sebagai suatu bentuk proses pemikiran dan tindakan manusia yang direncanakan secara baik, rasional, efisien dan efektif sebagai upaya mewujudkan keteraturan dan ketertiban dalam berbagai tugas negara atau pemerintahan guna menciptakan kesejahteraan bersama berdasarkan pada keahlian dan pemerataan.

## **B. Unsur-unsur Implementasi Kebijakan Publik**

Selain itu ada beberapa unsur yang wajib ada dalam kebijakan publik. Menurut Tachjan (2006:26) menjelaskan tentang unsur-unsur dari implementasi kebijakan yang harus ada yaitu:

### **a. Unsur Pelaksana**

Untuk Unsur pelaksana sendiri adalah pelaksana implementasi kebijakan yang diterangkan Dimock & Dimock dalam Tachjan (2006:28) yaitu Pelaksana kebijakan merupakan pihak-pihak yang menjalankan

kebijakan yang terdiri dari penentuan tujuan dan sasaran organisasional, analisis serta perumusan kebijakan dan strategi organisasi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakkan manusia, pelaksanaan operasional, pengawasan serta penilaian”. Pihak yang terlibat penuh dalam implementasi kebijakan publik adalah birokrasi seperti yang dijelaskan oleh Ripley dan Franklin dalam Tachjan (2006i:27) *”Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process. In policy and program formulation and legitimation activities, bureaucratic units play a large role, although they are not dominant”*. Dengan begitu, unit-unit birokrasi menempati posisi dominan dalam implementasi kebijakan yang berbeda dengan tahap formulasi dan penetapan kebijakan publik dimana birokrasi mempunyai peranan besar namun tidak dominan.

b. Adanya Program Yang Dilaksanakan.

Suatu kebijakan publik tidak mempunyai arti penting tanpa tindakan-tindakan riil yang dilakukan dengan program, kegiatan atau proyek. Hal ini dikemukakan oleh Grindle dalam Tachjan (2006i:31) bahwa *”Implementation is that set of activities directed toward putting out a program into effect”*. Menurut Terry dalam Tachjan (2006:31) program merupakan; *“A program can be defined as a comprehensive plan that includes future use of different resources in an integrated pattern and establish a sequence of required actions and time schedules for each in order to achieve stated objective. The makeup of a program can include objectives, policies, procedures, methods, standards and budgets”*. Maksudnya, program merupakan rencana yang bersifat komprehensif yang sudah menggambarkan sumber daya yang akan

digunakan dan terpadu dalam satu kesatuan. Program tersebut menggambarkan sasaran, kebijakan, prosedur, metode, standar dan *budget*. Program dalam konteks implementasi kebijakan publik terdiri dari beberapa tahap yaitu: pertama merancang bangun (*design*) program beserta rincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi yang jelas serta biaya dan waktu; kedua melaksanakan (*application*) program dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana serta sumber-sumber lainnya, prosedur dan metode yang tepat; ketiga membangun sistem penjadwalan, monitoring dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna serta evaluasi (hasil) pelaksanaan kebijakan (Tachjan, 2006:35).

c. Target *Group* Atau Kelompok Sasaran.

Unsur yang terakhir adalah kelompok sasaran. Menurut Tachjan (2006:35) mendefinisikan bahwa: "target *group* yaitu sekelompok orang atau organisasi dalam masyarakat yang akan menerima barang atau jasa yang akan dipengaruhi perilakunya oleh kebijakan". Berdasarkan penelitian yang telah dilakukan berkaitan dengan kelompok sasaran dalam konteks implementasi kebijakan bahwa karakteristik yang dimiliki oleh kelompok sasaran seperti: jumlah kelompok, jenis kelamin, tingkat pendidikan, pengalaman, usia serta kondisi sosial ekonomi mempengaruhi terhadap efektivitas implementasi.

### **C. Model-Model Implementasi Kebijakan Publik**

Beberapa Model Pendekatan Implementasi Kebijakan Publik dalam sejarah perkembangan studi implementasi kelain dijelaskan tentang adanya dua pendekatan guna tema implementasi kebijakan, yakni pendekatan top down dan bottom up Dalam bahasa Lester dan Stewart (2000 108) istilah itu dinamakan dengan *the aoetmund and ant ml atmah*



(pendekatan kontrol komando, yang mirip dengan *top down*) dan *the* *ake approb* (pendekatan pasar, yang mirip dengan balap mas Masing masing pendekatan mengajukan model model ketanga kerja dalam membentak keterkaitan antara kebijakan dan hasil nya Sedangkan pendekatan *top down*, misalnya, dapat disebut sebuah pendekatan yang mendominasi awal perkembangan studi implementasi kebijakan, walaupun dikemudian han dinta pengikut pendekatan ini terdapat perbedaan-perbedaan, sehungs tmenelurkan pendekatan *boom ap*, namun pada dasarnya mereka bertitik-tolak pada asumsi-asumsi yang sama dae mengembangkan kerangka analisis tentang studi implementasi.

Dalam pendekatan *top down*, implementasi kebijakan yang dilakukan tersentralisasi dan dimulai dari aktor tingkat pusat, dan keputusannya pun diambil dari tingkat pusat Pendekatan tp dun bertitik-tolak dari perspektif bahwa keputusan-keputusan politik (kebijakan) yang telah ditetapkan oleh pembuat kebijakan harus dilaksanakan oleh administratur-administratur atau birokrat birokrasi pada level bawahnya. Jadi int pendekatan top down adalah sejauh mana tindakan para pelaksana (administrator dan birokrat).

#### **a. Implementasi Kebijakan Publik Model Donald Van Metter dan Carl Van Horn**

Model pendekatan *top down* Donald Van Metter dan Carl Van Horn disebut dengan *A Model of The Policy Implementation*. merupakan proses implementasi abstraksi atau performansi suatu implementasi kebijakan yang pada dasarnya sengaja dilakukan untuk meraih kinerja implementasi kebijakan publik yang tinggi yang berlangsung dalam hubungan berbagai variabel. Model ini mengandaikan bahwa

implementasi kebijakan berjalan secara linier dari keputusan politik yang tersedia.

Ada enam variabel, menurut Van Metter dan Van Horn, yang mempengaruhi kinerja kebijakan publik tersebut, yaitu:

#### 1. Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Kinerja implementasi kebijakan dapat diukur tingkat keberhasilannya jika-dan-hanya-jika ukuran dan tujuan dari kebijakan memang realistis dengan sosio-kultur yang mengada di level pelaksana kebijakan. Ketika ukuran kebijakan atau tujuan kebijakan terlalu ideal (bahkan terlalu utopis) untuk dilaksanakan di level warga, mungkin sedikit sulit merealisasikan kebijakan publik hingga titik yang dapat dikatakan berhasil

#### 2. Sumberdaya.

Keberhasilan proses implementasi kebijakan sangat tergantung pada kemampuan memanfaatkan sumber daya yang tersedia. Orang adalah sumber daya yang paling penting dalam menentukan keberhasilan proses implementasi. Tahapan tertentu dari keseluruhan proses implementasi membutuhkan sumber daya manusia yang berkualitas untuk memenuhi pekerjaan yang dibutuhkan oleh kebijakan yang ditentukan secara apolitis. Tetapi ketika kapasitas dan kapasitas sumber daya ini nol, kinerja kebijakan publik sulit diharapkan.

Namun selain sumber daya manusia, sumber daya lain yang perlu dipertimbangkan adalah sumber daya keuangan dan sumber daya waktu. Karena mau tidak mau, menjadi soal tujuan kebijakan publik ketika sumber daya manusia yang mumpuni dan kompeten tersedia dan tidak bisa dibiayai melalui anggaran. Demikian pula halnya dengan sumberdaya waktu. Saat sumberdaya manusia giat bekerja dan kucuran

dana berjalan dengan baik, tetapi terbentur dengan persoalan waktu yang terlalu ketat, maka hal ini pun dapat menjadi penyebab ketidakterhasilan implementasi kebijakan.

### 3. Karakteristik Agen Pelaksana.

Fokus lembaga pelaksana meliputi organisasi formal dan informal yang akan terlibat dalam implementasi kebijakan publik. Hal ini penting karena kinerja implementasi kebijakan (publik) akan sangat dipengaruhi oleh karakteristik yang tepat dan disesuaikan dengan agen pelaksana. Misalnya, untuk implementasi kebijakan publik yang berupaya mengubah perilaku atau perilaku manusia secara mendasar, subjek pelaksanaan proyek harus tegas dalam aturan hukum dan sanksi. Pada saat yang sama, jika kebijakan publik tidak mengubah perilaku dasar manusia terlalu banyak, badan eksekutif yang dihasilkan mungkin tidak sekeras dan setegas gambar pertama.

Selain itu, ruang lingkup atau bidang implementasi kebijakan perlu dipertimbangkan ketika menentukan badan penegak. Semakin luas implementasi kebijakan, semakin besar jumlah agen yang terlibat.

### 4. Sikap/Kecenderungan (Disposition) para Pelaksana.

Sikap pelaksana (agent) untuk menerima atau menolak akan sangat mempengaruhi berhasil tidaknya kinerja implementasi kebijakan publik. Hal ini kemungkinan terjadi karena kebijakan yang diterapkan bukan merupakan hasil dari warga lokal yang sadar betul akan permasalahan dan permasalahan yang mereka rasakan. Namun kebijakan yang diterapkan bersifat “top-down” dan pembuat kebijakan kemungkinan besar tidak akan pernah tahu (atau bahkan menyentuh) kebutuhan, keinginan, atau masalah yang ingin ditangani warga.

### 5. Komunikasi Antar organisasi dan Aktivitas Pelaksana

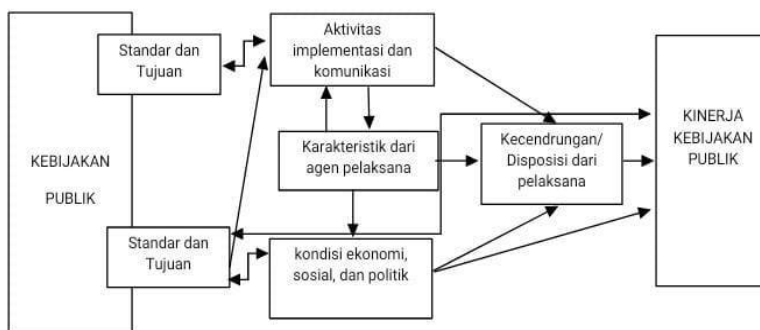
Koordinasi merupakan mekanisme yang kuat untuk implementasi kebijakan publik. Semakin baik komunikasi dan koordinasi antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi, semakin kecil kemungkinan terjadinya kesalahan asumsi. Dan sebaliknya.

#### 6. Lingkungan Ekonomi, Sosial, dan Politik.

Untuk menilai kinerja implementasi publik dari perspektif yang diberikan oleh Van Metter dan Van Horn, pertimbangan terakhir adalah sejauh mana lingkungan eksternal berkontribusi terhadap keberhasilan kebijakan publik yang telah dirumuskan. Lingkungan sosial ekonomi dan politik yang kurang baik dapat menjadi akar penyebab implementasi kebijakan yang buruk, oleh karena itu implementasi kebijakan juga harus memperhatikan kondisi lingkungan eksternal yang kondusif.

**Gambar Bagan 02**

**Model Pendekatan *the Policy implementation Process*  
(Donald Van Metter Carl Van Horn)**



#### **b. Implementasi Kebijakan Publik Model Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier**

Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier menawarkan model lain dari implementasi kebijakan publik. Ini disebut Kerangka Analisis

Implementasi Kebijakan. Kedua ahli sepakat bahwa pentingnya implementasi kebijakan publik terletak pada kemampuannya untuk mengidentifikasi variabel-variabel yang mempengaruhi pencapaian tujuan formal dalam implementasi secara keseluruhan. dan variabel-variabel yang dimaksud ada tiga kategori besar, yaitu :

1. Mutlak atau Tidak Masalah yang akan Digarap, meliputi:

a. Kesukaran-kesukaran Teknis

Pencapaian tujuan kebijakan akan tergantung pada sejumlah persyaratan teknis, termasuk: kemampuan untuk mengembangkan metrik murah untuk mengukur kinerja pekerjaan, dan pemahaman tentang prinsip-prinsip sebab dan akibat yang mempengaruhi masalah. Selain itu, tingkat keberhasilan suatu kebijakan juga dipengaruhi oleh kemauan atau perkembangan teknologi tertentu.

b. Keberagaman Perilaku yang Diatur

Semakin beragam perilaku yang diatur, semakin beragam layanan yang diberikan, semakin sulit untuk merumuskan regulasi yang tegas dan jelas, dan oleh karena itu semakin besar kebebasan bergerak yang harus dikendalikan oleh pejabat ketika datang ke eksekutif atau birokrat dalam lapangan.

c. Persentase Totalitas Penduduk yang Mencakup dalam Kelompok Sasaran

Semakin kecil dan jelas kelompok sasaran yang perilakunya akan diubah (melalui implementasi kebijakan), semakin besar peluang untuk memobilisasi dukungan politik untuk kebijakan tersebut dan dengan demikian mencapai tujuan kebijakan.

d. Tingkat dan Ruang Lingkup Perubahan Perilaku yang Dikehendaki

Semakin banyak perubahan perilaku yang dibutuhkan suatu kebijakan, semakin sulit bagi pelaksana untuk berhasil mengimplementasikannya. Ini berarti bahwa kita dapat mengontrol banyak masalah dengan lebih baik jika tingkat dan cakupan perubahan yang diperlukan tidak terlalu besar.

## 2. Kemampuan Kebijakan Menstruktur Proses Implementasi Secara Tepat.

Para pembuat kebijakan mendayagunakan wewenang yang dimilikinya untuk menstruktur proses implementasi secara tepat melalui beberapa cara:

### a. Kecermatan dan kejelasan penjenjangan tujuan-tujuan resmi yang akan dicapai

Semakin mampu suatu peraturan memberikan petunjuk- petunjuk yang cermat dan disusun secara jelas skala prioritas/urutan kepentingan bagi para pejabat pelaksana dan aktor lainnya, maka semakin besar pula kemungkinan bahwa output kebijakan dari badan-badan pelaksana akan sejalan dengan petunjuk tersebut.

### b. Keterandalan teori kausalitas yang diperlukan.

Memuat suatu teori kausalitas yang menjelaskan bagaimana kira-kira tujuan usaha pembaharuan yang akan dicapai melalui implementasi kebijakan.

### c. Ketetapan alokasi sumber dana

Tersedianya dana pada tingkat batas ambang tertentu sangat diperlukan agar terbuka peluang untuk mencapai tujuan-tujuan formal.

### d. Keterpaduan hirarki di dalam lingkungan dan diantara lembaga-lembaga atau instansi-instansi pelaksana.

Salah satu ciri penting yang perlu dimiliki oleh setiap peraturan perundangan yang baik adalah kemampuannya untuk memadukan hirarki badan-badan pelaksana. Ketika kemampuan untuk menyatupadukan dinas badan, dan lembaga alpa dilaksanakan, maka koordinasi antar instansi yang bertujuan mempermudah jalannya implementasi kebijakan justru akan membuyarkan tujuan dan kebijakan yang telah ditetapkan.

e. Aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

Selain dapat memberikan kejelasan dan konsistensi tujuan, memperkecil jumlah titik-titik veto, dan intensif yang memadai bagi kepatuhan kelompok sasaran, suatu undang-undang harus pula dapat mempengaruhi lebih lanjut proses implementasi kebijakan dengan cara menggariskan secara formal aturan-aturan pembuat keputusan dari badan-badan pelaksana.

f. Kesepakatan para pejabat terhadap tujuan yang termaktub dalam undang-undang

Para pejabat pelaksana memiliki kesepakatan yang disyaratkan demi tercapainya tujuan. Hal ini sangat signifikan halnya, oleh karena, *top down policy* bukanlah perkara yang mudah untuk diimplankan pada para pejabat pelaksana di level lokal.

g. Akses formal pihak-pihak luar.

Faktor lain yang juga dapat mempengaruhi implementasi kebijakan adalah sejauh mana peluang-peluang yang terbuka bagi partisipasi para aktor diluar badan pelaksana dapat mendukung tujuan resmi. Ini maksudnya agar kontrol pada para pejabat pelaksanaan yang ditunjuk oleh pemerintah pusat dapat berjalan sebagaimana mestinya.

3. Variabel-variabel diluar Undang-undang yang Mempengaruhi Implementasi.

a. Kondisi sosial-ekonomi dan teknologi.

Perbedaan waktu dan perbedaan diantara wilayah-wilayah hukum pemerintah dalam hal kondisi sosial, ekonomi, dan teknologi sangat signifikan berpengaruh terhadap upaya pencapaian tujuan yang digariskan dalam suatu undang-undang. Karena itu, eksternal faktor juga menjadi hal penting untuk diperhatikan guna keberhasilan suatu upaya pengejawantahan suatu kebijakan publik.

b. Dukungan publik

Hakikat perhatian publik yang bersifat sesaat menimbulkan kesukaran-kesukaran tertentu, karena untuk mendorong tingkat keberhasilan suatu implementasi kebijakan sangat dibutuhkan adanya sentuhan dukungan dari warga. Karena itu, mekanisme partisipasi publik sangat penting artinya dalam proses pelaksanaan kebijakan publik di lapangan.

c. Sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok masyarakat

Perubahan-Perubahan yang hendak dicapai oleh suatu kebijakan publik akan sangat berhasil apabila di tingkat masyarakat, warga memiliki sumber-sumber dan sikap-sikap masyarakat yang kondusif terhadap kebijakan yang ditawarkan pada mereka. Ada semacam *local genius* (kearifan lokal) yang dimiliki oleh warga yang dapat mempengaruhi keberhasilan atau ketidakberhasilan implementasi kebijakan publik. Dan hal tersebut sangat dipengaruhi oleh sikap dan sumber yang dimiliki oleh warga masyarakat.

d. Kesepakatan dan kemampuan kepemimpinan para pejabat pelaksana.

Kesepakatan para pejabat instansi merupakan fungsi dari kemampuan undang-undang untuk melembagakan pengaruhnya pada badan-badan pelaksana melalui penyeleksian institusi-institusi dan



pejabat-pejabat terasnya. Selain itu pula, kemampuan berinteraksi antar lembaga atau individu di dalam lembaga untuk menyukseskan implementasi kebijakan menjadi hal indikasi penting keberhasilan kinerja kebijakan publik.

#### **D. Proses Implementasi Kebijakan Publik**

Implementasi yang merupakan terjemahan dari kata “*implementation*”, berasal dari kata kerja “*to implement*”. Menurut Webster's Dictionary (1979 : 914), kata *to implement* berasal dari bahasa Latin “implementasi” dari asal kata “*impere*” dan “*plere*”. Kata “*impere*” dimaksudkan “*to fill up*”; “*to fill in*”, yang artinya mengisi penuh; melengkapi, sedangkan “*plere*” maksudnya “*to fill*”, yaitu mengisi. Selanjutnya kata “*to implement*” dimaksudkan sebagai : “(1) *to carry into effect; to fulfill; accomplish. (2) to provide with the means for carrying out into effect or fulfilling; to give practical effect to. (3) to provide or equip with implements*” (Webster's Dictionary, 1979 : 914).

*Pertama, to implement* dimaksudkan “membawa ke suatu hasil (akibat); melengkapi dan menyelesaikan”. *Kedua, to implement* dimaksudkan “menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu; memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu”. *Ketiga, to implement* dimaksudkan menyediakan atau melengkapi dengan alat”. Sehubungan dengan kata implementasi di atas, Pressman dan Wildavsky (1978 : xxi) mengemukakan bahwa, “*implementation as to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete*”. Maksudnya : membawa, menyelesaikan, mengisi, menghasilkan, melengkapi. Jadi secara etimologis implementasi itu dapat dimaksudkan sebagai suatu aktivitas yang berkaitan dengan penyelesaian suatu pekerjaan dengan penggunaan

sarana (alat) untuk memperoleh hasil. Apabila pengertian implementasi di atas dirangkaikan dengan kebijakan publik, maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ disetujui dengan penggunaan sarana (alat) untuk mencapai tujuan kebijakan. Dengan demikian, dalam proses kebijakan publik, implementasi kebijakan merupakan tahapan yang bersifat praktis dan dibedakan dari formulasi kebijakan yang dapat dipandang sebagai tahapan yang bersifat teoritis. Anderson (1978 : 25) mengemukakan bahwa : *“Policy implementation is the application of the policy by the government's administrative machinery to masukan sumber daya yang berupa uang, waktu, personil, dan alat. Selanjutnya tindakan implementasi kebijakan dapat pula dibedakan ke dalam “Policy inputs and policy process” (Dunn, 1994 : 338). Policy inputs berupa masukan sumber daya, sedangkan policy process bertalian dengan kegiatan administratif, organisasional, yang membentuk transformasi masukan kebijakan ke dalam hasil-hasil (outputs) dan dampak (impact) kebijakan. Dengan bertitik tolak dari uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa fungsi dan tujuan implementasi adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan-tujuan maupun sasaran-sasaran kebijakan publik (politik) dapat diwujudkan sebagai “outcome” (hasil akhir) dari kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah. Implementasi dapat disebut sebagai “policy delivery system”. Maksudnya, sebagai suatu sistem penyampaian/penerusan kebijakan. Sebagai suatu sistem, implementasi terdiri dari unsur-unsur dan kegiatan- kegiatan yang terarah menuju tercapainya tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran yang dikehendaki.*

Langkah-langkah dalam Proses Implementasi sebagai variabel yang dipengaruhi (Variabel Tergantung), terdiri dari : Sehubungan dengan model-model implementasi kebijakan publik tersebut di atas, Wayne Parsons dalam bukunya yang berjudul : *Public Policy : An Introduction to the theory and practice of policy analysis* (1997 : 463), membagi garis besar perkembangan model implementasi menjadi empat tahap, yaitu :

- *The analysis of failure*: Derthick (1972); Pressman and Wildavsky(1973); Bardach (1977).
- *Rational (top-down) models to identify factors which make for successful implementation*: Van Meter and Van Horn (1975); Hood (1976); Sabatier and Mazmanian (1979).
- *Bottom-up critiques of the top-down model in terms of the importance of other actors and organizational instructions*: Lipsky (1971); Elmore (1978,1979); Hjern et al (1978).
- *Hybrid theories. Implementation as : evolution* (Megore and Wildavsky, 1978); *as learning* (Browne and Wildavsky, 1984); *as a policy-action continuum* (Lewis and Flyinn, 1978, 1979); (Berrett and Fudge, 1981); *inter-organizational analysis* (Hjern, 1982); (Hjern and Porter, 1981); *and policy types* (Ripley and Franklin, 1982); *as part of a policy subsystem* (Sabatier, 1986); *and as public sector management* (Hughes, 1994).  
(*PerilakuDanTeoriOrganisasi.pdf*, t.t.)

## **E. Faktor Pendukung dan Penghambat Implementasi Kebijakan Publik**

Faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi. Menurut Edward (1980) dalam buku Subarsono (2006), implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yaitu:

1. Komunikasi. Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi;
2. Sumber daya. Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud kompetensi implementor, dan sumberdaya finansial;
3. Disposisi. Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis;
4. Struktur birokrasi. Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan.

Dalam proses implementasi kebijakan, semua kebijakan tidak akan berjalan sesuai dengan harapan. Ada beberapa faktor yang menghambat berjalannya implementasi kebijakan. Menurut Hogwood dan Gunn (1984, 239-245) dalam buku yang dikutip oleh Purwanto dan Sulistyastuti (2012, 14-16).

Implementasi yang sempurna tidak akan tercapai dengan beberapa hambatan sebagai berikut, yaitu:

- a. Adanya masalah pada kondisi eksternal. Kegagalan implementasi bukan karena lemahnya kebijakan, namun bisa jadi karena faktor-faktor diluar organisasi yang menjadi penyebab utama kegagalan implementasi. Misalnya terjadinya krisis moneter, bencana tsunami, gempa bumi, dll. Berbagai faktor eksternal

tersebut menjadi sesuatu yang sangat sulit untuk dikontrol oleh para policy maker maupun implementor kebijakan.

- b. Waktu serta sumberdaya masih belum tersedia secara baik. Hambatan waktu dan sumberdaya merupakan suatu yang klasik. Implementasi akan gagal ketika tidak tersedia sumberdaya yang memadai. Namun demikian, persoalannya, sumberdaya bukan suatu yang berlimpah sehingga suatu kebijakan harus berkompetisi dengan kebijakan yang lain untuk mendapatkan kecukupan sumberdaya tersebut. Konsekuensi yang harus diterima kondisi ideal tercukupinya sumberdaya yang dibutuhkan untuk mendukung keberhasilan implementasi suatu kebijakan tidak akan terwujud.
- c. Kebijakan bukan berdasarkan pada dasar pemikiran (teoritis) yang kuat tentang hubungan sebab-akibat (kausalitas) antara kebijakan dan hasil yang ingin dicapai. Persoalan ini sangat terkait dengan apa yang disebut sebagai error type three (kesalahan tipe ketiga); suatu kondisi dimana seorang policy analyst atau policy maker memecahkan masalah publik yang keliru dirumuskan. Kesalahan yang demikian ibarat seorang dokter yang memberikan resep obat untuk suatu penyakit yang didiagnosis secara keliru. Akibatnya obat yang diberikan tidak cocok dengan penyakit yang diderita oleh pasien. Sehingga meskipun obat tersebut telah diminum maka penyakit pasien tidak akan sembuh.
- d. Relasi sebab-akibat antara kebijakan dan hasilnya kurang bersifat langsung. Sering kali terjadi suatu kebijakan akan menimbulkan dampak (tercapainya tujuan yang ditetapkan) dalam waktu yang lama atau terjadi time lag sehingga implementasi kebijakan tidak akan secara cepat dapat diketahui keberhasilannya.

- e. Lembaga pelaksana jarang yang bisa mandiri. Mereka sangat tergantung pada aktor lain. Fakta yang ada menunjukkan bahwa prasyarat bagi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah adanya dukungan semua sumberdaya yang dibutuhkan, baik itu sumberdaya finansial, teknologi, politik, informasi, Sumber Daya Manusia (SDM) yang berkualitas, dll. Repotnya, berbagai sumberdaya tersebut tersebar dalam berbagai lembaga atau orang-orang yang berbeda. Sehingga keberhasilan implementasi sangat dipengaruhi bagaimana kemampuan implementor untuk melakukan konsolidasi berbagai sumber daya tersebut dengan cara melakukan exchange (pertukaran) yang bersifat legal (diperbolehkan oleh hukum).
- f. Masih kurangnya ada perjanjian yang bersifat umum antara para aktor tentang tujuan kebijakan serta cara mencapainya. Implementasi kebijakan sangat jarang dilakukan oleh aktor atau lembaga tunggal. Berbagai penelitian terkini menunjukkan adanya kecenderungan dimana kebijakan yang dirumuskan oleh para politisi menghendaki struktur implementor yang bersifat multiple agencies (pelibatan banyak aktor dan lembaga) untuk melaksanakannya. Problem besarnya, karena suatu kebijakan merupakan hasil kompromi politik maka tujuan dan sasaran kebijakan sering tidak dirumuskan secara jelas. Akibatnya para implementor tersebut bisa jadi memiliki interpretasi yang berbeda-beda satu dengan yang lain yang bisa berujung pada kegagalan implementasi suatu kebijakan.g. Kurang adanya sebuah keadaan terjadinya komunikasi dan koordinasi yang baik. Koordinasi dan komunikasi merupakan dua hal yang mudah

diucapkan akan tetapi paling sulit untuk dilakukan. Situasinya akan lebih sulit lagi ketika pra-kondisi untuk terjadinya komunikasi dan koordinasi tidak ada, misalnya: persamaan persepsi tentang masalah yang dikomunikasikan (tujuan kebijakan atau program), persamaan kepentingan, sarana komunikasi yang memadai, dll

## **BAB V**

### **EVALUASI KEBIJAKAN PUBLIK**

---

#### **A. Pengertian Evaluasi Kebijakan Publik**

Evaluasi merupakan salah satu tahap penting yang harus dilakukan dalam proses kebijakan publik apapun. Seperti pada penjelasan sebelumnya, evaluasi merupakan bentuk pemberian nilai terhadap kebijakan publik, baik secara keseluruhan atau hanya memberikan penilaian secara sepotong-sepotong (hanya bagian- bagian tertentu) dengan maksud memperbaiki kebijakan publik selanjutnya. Evaluasi kebijakan publik dikatakan efektif manakala fungsi-fungsinya dapat terpenuhi secara baik. Seperti yang diutarakan oleh Widodo (2016: 112), evaluasi dimaksudkan untuk melihat atau mengukur tingkat kinerja pelaksanaan dan alasan- alasan diambilnya suatu kebijakan publik, tujuan dan kinerja kebijakan publik, berbagai instrumen yang dikembangkan dan dilaksanakan, respons kelompok sasaran dan stakeholder lainnya serta konsistensi aparat, dampak dan perubahan yang ditimbulkan, perkiraan perkembangan tanpa kehadirannya, dan kemajuan yang dicapai kalau kebijakan publik tersebut dilanjutkan atau diperluas.

Evaluasi bukan hanya mempersoalkan masalah teknis dari sebagian atau keseluruhan proses kebijakan publik, melainkan juga dapat mempersoalkan tataran yang "abstrak", berupa pemikiran, teori, maupun paradigma yang mendasari suatu kebijakan publik. Argumentasi tersebut memberikan gambaran bahwa cakupan evaluasi ternyata sangat luas, bukan hanya pada konteks implementasi, melainkan pada keseluruhan proses kebijakan publik yang pada akhirnya akan melahirkan rekomendasi selanjutnya.



Pandangan lain disampaikan oleh William N. Dunn (1999), bahwa evaluasi kebijakan publik diartikan sebagai produksi informasi mengenai nilai-nilai atau manfaat-manfaat hasil kebijakan publik. Dengan demikian, apabila kebijakan publik dianggap memberikan nilai atau manfaat bagi penyelesaian suatu masalah, maka sekaligus akan memberikan sumbangan pada evaluator atau pengguna lainnya untuk membuat kebijakan publik selanjutnya. Pertanyaannya adalah bagaimana sebuah kebijakan publik dapat diketahui memberikan nilai atau manfaat bagi penyelesaian suatu masalah yang ada di masyarakat? Jawaban sederhana untuk menjawab pertanyaan tersebut adalah terpenuhinya fungsi-fungsi evaluasi kebijakan publik (Agustino, 2014: 188).

Pandangan selanjutnya mengenai evaluasi kebijakan publik diartikan sebagai usaha-usaha yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu untuk mengetahui kebenaran, kekeliruan, dan kesalahan dari sebagian atau keseluruhan proses kebijakan publik yang diterapkan. Untuk mengetahui kebenaran, kekeliruan, dan kesalahan harus menggunakan standar-standar atau ukuran-ukuran yang andal dan rasional, sehingga hasil evaluasi proses kebijakan publik tersebut tidak mengandung keraguan dan dapat diterima semua pihak yang berkepentingan. Pandangan ini mengemukakan bahwa dalam kebijakan publik banyak hal yang perlu dievaluasi karena memang faktor-faktor di dalamnya yang sangat kompleks. Namun demikian, yang perlu ditekankan adalah dari sekian banyak hal yang perlu dievaluasi, pada dasarnya dapat disederhanakan menjadi tiga bagian utama, yaitu:

1. input instrumental yang merupakan kebijakan yang mendasarinya;
2. input material yang merupakan bahan-bahan yang digunakan dalam kebijakan; dan

3. input lingkungan terutama yang berkaitan dengan lingkungan sosial dan lingkungan fisik (Makmur dan Thahier, 2016: 40).

Berbagai argumentasi mengenai definisi evaluasi yang diajukan beberapa ahli tersebut, menunjukkan betapa kompleksnya persoalan dalam kebijakan publik yang harus dievaluasi. Namun demikian, pendapat penulis tetap mengarah pada satu titik yang disebut memberikan penilaian terhadap proses kebijakan publik secara keseluruhan, kendatipun dalam pelaksanaannya seringkali dilakukan secara segmen per segmen seperti yang disampaikan William N. Dunn. Dengan kata lain bahwa penilaian secara keseluruhan apabila kebijakan publik akan dievaluasi mulai dari penentuan ide/gagasan, teori, maupun paradigma yang mendasari kebijakan publik tersebut, hingga pada hasil akhir apakah kebijakan tersebut akan diteruskan dengan perbaikan-perbaikan atau dihentikan. Dapat juga evaluasi dilakukan secara per segmen, semisal berfokus pada hasil akhir kebijakan publik yang diterapkan. Namun demikian, evaluasi yang dilakukan per segmen tersebut tetap akan mengupas keseluruhan dari kebijakan publik, mengingat bahwa hasil tidak kemudian serta merta ada, melainkan dimulai dari berbagai aktivitas sebelumnya.

Dalam konteks pemberian penilaian terhadap proses kebijakan publik seperti dipaparkan di atas, merupakan suatu upaya untuk mengetahui kebenaran, kekeliruan, serta untuk mengetahui kesalahan dalam keseluruhan proses kebijakan publik tersebut. Sehingga titik akhir perjalanan dari suatu kebijakan publik adalah tahap evaluasi, yang menghasilkan informasi akurat dan dapat dipertanggungjawabkan sebagai bahan acuan, referensi, atau bahan pertimbangan pihak-pihak pembuat kebijakan publik atau pihak-pihak yang berkepentingan untuk

mengambil tindakan berikutnya, apakah suatu kebijakan publik yang ada akan dilanjutkan, diperbaiki kemudian diteruskan kembali, dihentikan karena tidak efektif atau bahkan diganti dengan kebijakan publik yang baru.

## **B. Tujuan Evaluasi Kebijakan Publik**

Tujuan evaluasi tentunya harus jelas dan bersifat penting, sehingga aktivitas evaluasi dapat terarah dan terhindar dari kesia-siaan. Oleh karenanya, tujuan evaluasi harus dapat mempertegas mengenai apa yang harus dilakukan dan apa yang semestinya tidak dilakukan. Demikian pula pada evaluasi kebijakan publik, maka tujuan harus dapat dijelaskan secara baik, sehingga dapat dipahami oleh tenaga yang terlibat di dalamnya. Keberadaan tujuan memberi tahu apa yang harus dikerjakan oleh pelaku evaluator dan berapa banyak usaha yang harus dikeluarkan. Sehingga dengan kata lain, tujuan yang baik dan jelas merupakan sumber motivasi utama bagi pelaku evaluator kebijakan publik.

Anggara (2016:275) mengetengahkan tujuan-tujuan evaluasi terhadap kebijakan publik dilakukan, antara lain adalah:

1. Mengukur dampak suatu kebijakan publik/program pada kehidupan masyarakat sehari-hari dengan membandingkan kondisi sebelum dan sesudah kebijakan publik tersebut diterapkan. Berbicara mengenai ukuran, tentunya erat kaitannya dengan metodologi penelitian agar hasil yang didapatkan akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Sedangkan perbandingan dampak dan tujuan mengharuskan adanya kriteria atau indikator, sehingga keduanya dapat dikomparasikan.

2. Memperoleh informasi yang valid mengenai kinerja (hasil) implementasi suatu kebijakan publik serta menilai kesesuaian dan perubahan program dengan rencana.
3. Memberikan umpan balik bag manajemen dalam rangka perbaikan/ penyempurnaan implementasi.
4. Memberi rekomendasi pada pembuat kebijakan publik untuk formulasi keputusan lebih lanjut mengenai program pada masa mendatang. Hal ini dilakukan sebagai bentuk pertanggungjawaban terhadap publik/memenuhi akuntabilitas publik.

Seperti argumentasi awal bahwa tujuan evaluasi harus jelas dan dipahami oleh tenaga pelaku evaluasi dengan baik, karena berdasarkan asumsi bahwa penetapan tujuan (termasuk tujuan evaluasi kebijakan publik) bukan suatu yang mudah. Kesalahan- kesalahan yang terjadi dalam penetapan tujuan evaluasi, akan memberikan dampak pada hasil yang tidak baik. Sehingga menyebabkan terabaikannya atau tidak dimanfaatkannya hasil evaluasi baik oleh pihak evaluator sendiri atau oleh pihak-pihak yang memiliki kepentingan dengan hasil evaluasi kebijakan publik tersebut. Salah satu penyebab biasanya tujuan dalam evaluasi kebijakan publik adalah banyaknya prioritas yang akan dievaluasi. Akibatnya terjadi ketidak-seimbangan antara beban kerja atau hal-hal yang menjadi tujuan evaluasi dengan waktu yang disediakan.

Apabila kondisi ini yang terjadi, akan memungkinkan evaluasi dilakukan dengan dasar yang penting selesai, bukan pada substansi yang seharusnya didapatkan. Kendati pada paparan sebelumnya juga dikatakan bahwa konteks cakupan evaluasi kebijakan publik meliputi keseluruhan dari prosesnya, namun harus tersegmentasi dengan baik. Sehingga upaya

memfokuskan pada hal-hal penting yang seharusnya diprioritaskan sebagai tujuan, tidak menjadi sulit.

### **C. Model-model Evaluasi Kebijakan Publik**

Kompleksnya evaluasi kebijakan publik yang melingkupi keseluruhan dari tahapan-tahapan yang dilalui, mulai dari perumusan, implementasi, kinerja (prestasi), dan lingkungan kebijakan publik itu sendiri, mengantarkan pada upaya untuk memberikan gambaran yang lebih sederhana dan dapat dipahami dengan mudah. Oleh karena itu, William N. Dunn (1999) memberikan gambaran model evaluasi dengan mengajukan kriteria-kriteria evaluasi kebijakan publik.

Dari evaluasi sebenarnya dapat disederhanakan dengan menjawab pertanyaan-pertanyaan yang ada berdasarkan delapan indikator tersebut. Karena pada dasarnya evaluasi dilakukan pada sisi post-tindakan atau pasca penerapan suatu kebijakan publik. Dengan kata lain bahwa evaluasi memberikan informasi yang valid mengenai kinerja (prestasi) kebijakan publik, yaitu seberapa jauh kebutuhan, nilai, dan kesempatan telah dapat dicapai melalui tindakan tersebut; evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target; dan evaluasi memberi sumbangan pada aplikasi metode-metode analisis kebijakan publik lainnya, termasuk perumusan masalah dan rekomendasi. Sehingga, kendatipun evaluasi berkenaan dengan keseluruhan proses kebijakan publik, namun harus tersegmentasi dan lebih difokuskan pada kinerja dan implementasi kebijakan publik itu sendiri. Argumentasi tersebut kemudian mengantarkan pada pemahaman bahwa evaluasi kebijakan publik dilihat dari segi timing (waktu pelaksanaan evaluasi) terbagi menjadi tiga bagian, yaitu evaluasi sebelum

dilaksanakan, evaluasi pada saat dilaksanakan yang juga disebut sebagai evaluasi proses, dan evaluasi setelah pelaksanaan yang juga disebut sebagai evaluasi konsekuensi (output) dan/atau evaluasi impact (outcome).

Selanjutnya Nugroho (2009: 674) mengutip pendapat Ernest R. House (1980) mengenai pengelompokan evaluasi ke dalam delapan model sebagai berikut:

1. Model sistem, dimana model ini menggunakan "efisiensi" sebagai indikator utama untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan publik;
2. Model perilaku, dimana model ini menggunakan " produktivitas" dan "akuntabilitas" sebagai indikator utamanya untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan publik dalam mencapai tujuan;
3. Model formulasi keputusan, dimana model ini menggunakan "keefektifan" dan "keterjagaan kualitas" dalam mengukur keberhasilan suatu kebijakan publik;
4. Model tujuan-bebas (*goal free*), model ini menggunakan indikator
5. utama "pilihan pengguna" dan "manfaat sosial" untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan publik;
6. Model kekritisan seni (*art criticism*), model ini menggunakan indikator "standar yang semakin baik" dan "kesadaran yang semakin meningkat" dalam mengukur keberhasilan suatu kebijakan publik;
7. Model *review professional*, model ini menggunakan indikator utama "penerimaan profesional" untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan publik;

8. Model quasi-legal (*quasi-legal*), dimana model ini menggunakan indikator utama "resolusi" atau kebulatan pendapat/keputusan dalam mengukur keberhasilan kebijakan publik;
9. Model studi kasus, model ini menggunakan indikator utama "pemahaman atas diversitas" untuk mengukur keberhasilan suatu kebijakan publik.

Paparan model tersebut memberikan gambaran bahwa dalam pelaksanaan evaluasi suatu kebijakan publik, harus disesuaikan dengan kebutuhan. Model-model yang dikemukakan di atas merupakan pendapat dari sudut pandang yang berlainan sesuai dengan kebijakan publik itu sendiri. Kendati demikian, paparan model tersebut pada dasarnya memiliki tujuan yang sama, yaitu memberikan kemudahan dalam melakukan evaluasi kebijakan publik dengan menyederhanakan suatu permasalahan yang ada. Sehingga pokok permasalahan yang akan dievaluasi dari suatu kebijakan publik akan lebih terarah dan dapat dibedakan antara hal yang harus diprioritaskan dan hal yang harus dikesampingkan.

#### **D. Permasalahan Evaluasi Kebijakan Publik**

Pada dasarnya evaluasi merupakan pemantauan terhadap keseluruhan atau sebagian dari proses kebijakan publik, apakah berjalan secara maksimal sesuai gagasan awal, atau sebaliknya menuai banyak kendala yang menjadi hambatan. Tujuan pemantauan tersebut tidak lain untuk memperoleh informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai kebijakan publik dimaksud, agar dapat dijadikan bahan rujukan nantinya untuk memperbaiki (meningkatkan), mengganti, atau bahkan menghentikannya. Lebih konkretnya, evaluasi

dimaksudkan untuk mengetahui hubungan kebijakan publik terhadap akibat atau dampak yang ditimbulkan serta efeknya pada kehidupan masyarakat yang menjadi kelompok sasaran. Kendati pada pembahasan mengenai implementasi dikatakan bahwa tahap yang paling sulit dalam keseluruhan proses kebijakan publik adalah tahap implementasi, namun bukan berarti tahap-tahap yang lain menjadi mudah tanpa halangan di lapangan. Termasuk tahap evaluasi juga banyak mengalami rintangan yang menjadi hambatan, sehingga hasil-hasil evaluasi yang didapatkan tidak akurat dan kurang bisa dipertanggung jawabkan.

Berangkat dari argumentasi tersebut, kiranya perlu dilakukan identifikasi permasalahan-permasalahan yang terjadi dalam proses evaluasi kebijakan publik. Identifikasi ini dimaksudkan untuk mengetahui dan memahami permasalahan-permasalahan yang ada, sehingga dapat diantisipasi sebelum terjadi, atau minimal tidak sulit untuk mencari solusi ketika permasalahan itu terjadi. Mengutip dari apa yang disampaikan. Agustino (2014: 194), terdapat lima permasalahan evaluasi kebijakan publik yang sering dijumpai di lapangan, di antaranya:

1. Ketidakpastian arah/tujuan kebijakan publik itu sendiri. Tidak dapat dipungkiri apabila tujuan atau arah dari suatu kebijakan publik bersifat abstrak, membingungkan, atau bahkan menyimpang, maka yang akan terjadi adalah kegagalan dari kebijakan publik itu sendiri. Termasuk dalam menentukan suatu yang akan dicapai selanjutnya, sehingga hal ini menjadi hambatan yang sulit dipecahkan dan membuat frustrasi pihak- pihak yang terlibat didalamnya. Salah satu contoh kebijakan publik mengenai "Model Perkotaan", tujuannya adalah dalam kehidupan masyarakat, pembangunan kembali daerah kumuh dan yang telah mati,



perbaikan rumah, kesempatan memperoleh pendapatan dan kebudayaan, pengurangan tindak kriminal dan kejahatan, mengurangi ketergantungan pada kesejahteraan, dan perawatan gedung bersejarah. Kebijakan publik tersebut tidak menjelaskan tujuan mana yang harus diprioritaskan, dan tujuan mana yang boleh dikesampingkan. Sehingga hal tersebut mem- permit penentuan tujuan yang harus dicapai dalam periode tertentu, Kondisi ini diperparah oleh persepsi para pejabat yang terlibat dalam kebijakan publik tersebut, karena perbedaan posisi masing-masing, seperti pembuat undang-undang dan administrator, atau antara pejabat di tingkat nasional dan yang ada di daerah, dan sebagainya.

2. Hubungan sebagian akibat (causality). Prinsipnya sebuah kebijakan publik dibuat untuk menyelesaikan suatu masalah yang terjadi di masyarakat. Artinya, dalam konteks ini ada hubungan sebab akibat yang terjadi antara satu hal dengan hal lainnya. Kebijakan publik yang dibuat berposisi sebagai sebab tentunya akan melahirkan akibat perubahan terhadap masalah yang ada. Untuk mengetahui sebab-akibat dari sebuah kebijakan publik terhadap perubahan kondisi kehidupan masyarakat, tepatnya menggunakan bentuk evaluasi yang sistematis. Sehingga benar-benar dapat diketahui perubahan yang terjadi apakah karena adanya kebijakan publik yang dijalankan atau tidak (karena disebabkan faktor lainnya). Untuk lebih memahami, sebagai contoh kebijakan publik mengenai pengendalian tindak kriminalitas. Tujuan atau paling tidak salah satu tujuan dari kebijakan publik tersebut adalah penanggulangan tindak kriminal. Istilah penanggulangan dapat didefinisikan sebagai pencegahan dari tindakan yang sungguh dapat terjadi. Persoalannya

adalah apakah seseorang yang tidak melakukan pencurian berarti bahwa ini merupakan akibat dari penerapan kebijakan publik tersebut secara efektif? Jawabannya bisa jadi "ya" atau sebaliknya, "tidak". Jika seseorang tersebut memiliki kecenderungan untuk melakukan pencurian, kemudian karena faktor kebijakan publik tersebut diterapkan sehingga tidak jadi melakukan pencurian, maka kebijakan publik tersebut "ya", berjalan secara efektif. Sebaliknya, Jika seseorang tersebut memiliki kecenderungan untuk melakukan pencurian, kemudian tidak jadi melakukan pencurian, karena faktor nilai-nilai lainnya, seperti nilai moral dan agama, maka kebijakan publik tersebut ""tidak" dapat dikatakan berjalan secara efektif. Atau seseorang tidak memiliki kecenderungan untuk melakukan pencurian sama sekali, artinya yang ia lakukan bukan karena adanya penerapan kebijakan publik tersebut, maka dalam hal tidak bisa dikatakan berjalan secara efektif (bukan pengaruh dari kebijakan publik tersebut).

3. Pengaruh kebijakan yang menyebar. Artinya implementasi sebuah kebijakan publik tidak menutup kemungkinan memberikan dampak pada satu kelompok di luar kelompok yang menjadi sasaran kebijakan. Seperti contoh "program kesejahteraan" dapat memberikan dampak bukan hanya kepada masyarakat miskin, melainkan juga terhadap masyarakat yang lain. Semisal, membayar pajak yang berlaku untuk semua masyarakat, yang digunakan untuk mensejahterakan masyarakat miskin. Bagi mereka yang berpenghasilan rendah, mungkin saja mengeluh karena uang yang didapat dengan susah payah harus dibayarkan dan digunakan untuk

membantu mereka yang malas bekerja, sedangkan ia sendiri tidak menikmati.

4. Kesulitan dalam memperoleh data sebagai bahan evaluasi. Data menjadi hal yang urgen dalam berbagai kesempatan, artinya apabila evaluasi dilakukan dengan tapa data yang memadai, maka hasil-hasil evaluasi terhadap suatu kebijakan publik akan jauh dari kata sempurna. Salah satu contoh adalah model ekonometrik dapat memperkirakan dampak pajak yang diambil dari kegiatan perekonomian, tetapi data yang sesuai untuk mengukur dampak ekonomi yang sesungguhnya sangat sulit dicapai. Dalam banyak program sosial dan ekonomi, pertanyaan yang muncul adalah "apakah seseorang yang menerima program tersebut akan lebih baik bila dibandingkan dengan yang tidak menerima?". Menjawab pertanyaan tersebut tidaklah mudah, jika tidak didukung dengan data yang memadai, apalagi upaya untuk membandingkan program-program yang hanya diperuntukkan kepada kelompok-kelompok tertentu saja.

5. Penolakan pejabat kantor (*official resistance*). Permasalahan ini hemat penulis hanya bersifat kasuistik atau insidental saja karena tidak semua pejabat kantor menolak pihak-pihak yang ingin mengambil data untuk bahan evaluasi. Melihat fakta di lapangan, tidak sedikit evaluasi mengenai suatu kebijakan publik tertentu diserahkan kepada peneliti-peneliti universitas yang dianggap objektif dalam mencari ilmu. Persoalannya adalah seringkali pejabat-pejabat kantor tidak memperhatikan konsekuensi turbulensi politik yang terjadi dalam evaluasi. Hal ini dapat terjadi apabila hasil evaluasi tidak menyenangkan berdasarkan pandangan mereka.

Akibatnya pejabat kantor meremehkan studi evaluasi, menolak akses data, atau tidak mengeluarkan kebijakan baru untuk perbaikan. Evaluasi suatu kebijakan publik, tentu akan jauh lebih baik hasilnya jika turut didukung atau dikontrol oleh pejabat yang lebih tinggi, yang harus membuat keputusan mengenai pemanfaatan sumber daya di antara program-program dan kelanjutan dari program yang telah diberikan. Sehingga permasalahan official resistance tidak terjadi, mengingat bahwa organisasi cenderung untuk menantang perubahan, sementara evaluasi justru memberikan perubahan. Kelambanan organisasi dalam bentuk perlawanan seperti di atas, akan menjadi salah satu penghalang keberhasilan evaluasi kebijakan publik tertentu.

### **E. Tahapan Evaluasi Kebijakan Publik**

Untuk melakukan evaluasi kebijakan publik secara maksimal, tentunya bukan dilaksanakan tanpa sistematika yang mumpuni. Kendati para analis dan perumus kebijakan publik memiliki pandangan masing-masing, karena perbedaan tingkat pengetahuan, posisi jabatan pemerintah, ideologi, dan persepsi terhadap suatu kebijakan. Widodo (2016: 125) mengatakan, dalam melakukan evaluasi suatu kebijakan publik (program, proyek, kegiatan), setidaknya perlu ada beberapa tahapan yang harus terpenuhi, diantaranya adalah:

1. Mengidentifikasi pa yang menjadi tujuan dari kebijakan publik, program, proyek, dan kegiatan yang dijalankan.
2. Penjabaran tujuan kebijakan publik, program, proyek, dan kegiatan yang dijalankan dalam kriteria atau indikator pencapaian tujuan.

3. Pengukuran indikator pencapaian tujuan kebijakan publik, program, proyek, dan kegiatan yang dijalankan.
4. Mencari data di lapangan berdasarkan indikator pencapaian tujuan kebijakan publik, program, proyek, dan kegiatan.
5. Hasil data dari lapangan selanjutnya dikomparasi dengan kriteria pencapaian tujuan.

Lima tahap-tahap evaluasi kebijakan publik tersebut, dari tahap satu hingga tahap keempat berjalan secara normatif saja. Namun pada tahap kelima yang perlu ditekankan, karena pada tahap tersebut kemudian output evaluasi dapat dilihat dan memberikan rekomendasi tindak selanjutnya. Apabila hasil dari komparasi antara tujuan dengan indikator pencapaian tujuan menunjukkan hasil yang linier, maka tujuan dari kebijakan publik, program, proyek, dan kegiatan yang dijalankan dikatakan berhasil. Sebaliknya, jika hasil komparasi antara tujuan dan indikator pencapaian tidak linier, maka tujuan kebijakan publik, program, proyek, dan kegiatan yang dijalankan dikatakan tidak berhasil. Berdasarkan tingkat keberhasilan dan kegagalan implementasi suatu kebijakan publik tersebut, kemudian dapat disusun rekomendasi berkenaan dengan nasib atau masa depan kebijakan publik selanjutnya, apakah diperbaiki, direvisi, atau bahkan dihentikan dan diganti dengan kebijakan yang lain.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pemberdayaan Aparatur Negara Nomor: PER/04/M.PAN/4/2007 tentang Pedoman Umum Formulasi, Implementasi, Evaluasi Kinerja, dan Revisi Kebijakan Publik di Lingkungan Lembaga Pemerintah Pusat dan Daerah, tahap-tahap evaluasi kebijakan publik, sebagai berikut:

#### 1. Perencanaan

Mempersiapkan rencana evaluasi, yang disusun paling lama sepuluh hari kerja, dan menentukan tim penilai, target evaluasi, dan metode evaluasi.

## 2. Pembentukan Tim

Pembentukan tim evaluasi kinerja kebijakan yang berasal dari pejabat intern lembaga Pemerintah, dibentuk paling lama sepuluh hari kerja. Jika tim evaluasi kinerja kebijakan berasal dari luar lembaga Pemerintah, diperlukan proses yang lebih lama karena mengikuti aturan peraturan perundangan, antara lain Ketentuan tentang pengadaan barang dan jasa pemerintah.

## 3. Rencana Kerja

Setelah terbentuk tim, tim menyusun rencana kerja. Proses penyusunan rencana kerja paling lama sepuluh hari kerja.

## 4. Proses Evaluasi

Evaluasi kinerja kebijakan berbeda dengan riset kebijakan. Evaluasi kinerja kebijakan lebih bersifat makro daripada mikro. Oleh karena itu, sampel atau data uji petik untuk evaluasi kinerja kebijakan disarankan bersifat kelembagaan, dan bukan bersifat individu. Secara ideal proses evaluasi kinerja kebijakan dapat diselenggarakan maksimal tiga bulan.

## 5. Pelaporan Hasil Evaluasi

Proses lanjutan dari pelaksanaan evaluasi kinerja kebijakan adalah laporan, yang dilaksanakan paling lambat lima belas hari kerja setelah evaluasi kinerja kebijakan selesai dilaksanakan. Dengan melihat rangkaian proses evaluasi kinerja kebijakan diatas, evaluasi kebijakan dapat dilaksanakan maksimal enam bulan. Sebagai pedoman, maka batasan waktu di sini bersifat acuan dasar atau koridor, dan dapat

disesuaikan sesuai kebutuhan evaluasi kebijakan yang dilaksanakan. Namun demikian, apabila dapat memenuhi kriteria kurang dari enam bulan, dapat dinilai sebagai produk yang efisien dan efektif secara proses.

## **BAB VI**

### **ORGANISASI**

---

#### **A. Pengertian Organisasi**

Hal pertama yang kita perlukan dalam studi tentang organisasi-organisasi adalah definisi eksplisit tentang apa yang dimaksud dengan suatu organisasi. James L. Gibson c.s. menyatakan bahwa:

"Organisasi-organisasi merupakan entitas-entitas yang memungkinkan masyarakat mencapai hasil-hasil tertentu, yang tidak mungkin dilaksanakan oleh individu-individu yang bertindak secara sendiri" (Gibson, et. al., 1985 :7) .

Ada banyak pengertian sederhana tentang organisasi, di mana antara pengertian satu dengan lainnya sebenarnya memiliki kesamaan esensial. Banyak para ahli organisasi yang melihat eksistensi organisasi dari sisi yang berbeda, sehingga sudut pandang yang berbeda itulah yang kemudian melahirkan beberapa pengertian yang berbeda tentang organisasi, diantaranya adalah:

- a. Kesatuan (entitas) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan kepemimpinan yang dapat diidentifikasi, yang bekerja secara teratur untuk mencapai suatu tujuan bersama atau tujuan sekelompok orang (Stephen Robbins).
- b. Bentuk perserikatan manusia untuk mencapai tujuan bersama (James D. Money).

- c. Struktur dari hubungan atas dasar wewenang dan bersifat tetap dalam suatu sistem administrasi (Dwight Waldo).
- d. Suatu sistem usaha bersama antara dua orang atau lebih yang bersifat formal untuk mencapai suatu tujuan (Chester I. Barnard).
- e. Suatu pola komunikasi yang kompleks dari hubungan antar manusia (Herbert A. Simon).
- f. Bentuk persekutuan dari sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai tujuan serta terikat secara formal dalam suatu ikatan hirarki, di mana selalu terdapat hubungan antara sekelompok orang yang disebut dengan pimpinan dan sekelompok orang yang disebut sebagai staf (Sondang P. Siagian). (BUKU ELIANA SARI)

Definisi yang disajikan oleh pakar teori organisasi yaitu Stephen Robbins yang mana memerlukan penjelasan lebih lanjut sebagai berikut. Kata-kata: terkoordinasi secara sadar bermakna manajemen. Entitas sosial berarti bahwa kesatuan tersebut terdiri dari orang-orang atau kelompok orang yang saling berinteraksi. Pola-pola interaksi yang diikuti orang-orang di dalam suatu organisasi tidak muncul begitu saja, tetapi mereka dipertimbangkan sebelumnya. Mengingat bahwa organisasi-organisasi merupakan entitas-entitas sosial, maka pola-pola interaksi anggota-anggotanya perlu diimbangkan serta diharmonisasi guna meminimasi kegiatan yang bertolak belakang satu sama lainnya. Hal itu guna memastikan bahwa tugas-tugas kritikal sudah dilaksanakan. Maka, hasilnya adalah bahwa definisi yang disajikan secara eksplisit mengasumsi adanya kebutuhan untuk mengkoordinasi pola-pola interaksi orang-orang.

Sebuah organisasi memiliki sebuah batas yang relatif dapat diidentifikasi. Adapun batas tersebut dapat berubah dengan



berlangsungnya waktu. Batas itu pun tidak senantiasa jelas, tetapi perlu terdapat adanya sebuah batas yang dapat diidentifikasi, guna dapat membedakan anggota organisasi tersebut, dengan bukan anggota. (Singkatnya, setiap organisasi memiliki suatu batas (*boundary*), yang memisahkan siapa saja yang menjadi bagian dari organisasi tersebut, dan siapa saja yang bukan merupakan bagiannya.

Manusia di dalam suatu organisasi memiliki ikatan yang berkelanjutan tentu (*some continuing bond*). Sudah tentu, ikatan tersebut bukanlah berarti keanggotaan seumur hidup. Justru sebaliknya, organisasi-organisasi senantiasa menghadapi perubahan konstan pada keanggotaan mereka.

Akhirnya, dikatakan bahwa organisasi-organisasi ada untuk mencapai sesuatu hal. Sesuatu hal tersebut merupakan tujuan-tujuan (*goals*) dan mereka biasanya tidak mungkin dicapai oleh individu-individu yang bekerja sendiri. Andaikata hal itu dapat dicapai secara individu, lebih efisien dapat dicapai melalui upaya kelompok.

Herbert G. Hicks menyajikan rumusan berikut untuk sebuah organisasi sebagai *an organization is a structured process in which persons interact for objectives* (Herbert G. Hicks, 1972 23).

Adapun definisi tersebut berlandaskan sejumlah fakta yang merupakan ciri umum semua organisasi, yaitu :

1. Sebuah organisasi senantiasa mencakup sejumlah orang.
2. Orang-orang tersebut terlibat satu sama lain dengan satu atau lain cara maksudnya mereka semua berinteraksi.
3. Interaksi tersebut selalu dapat diatur atau diterangkan dengan jenis struktur tertentu.

4. Masing-masing orang di dalam suatu organisasi memiliki sasaran-sasaran pribadi; beberapa di antaranya merupakan alasan bagi tindakan-tindakan yang dilakukannya. Ia mengekspektasi bahwa keterlibatannya di dalam organisasi tersebut akan membantunya mencapai sasaran-sasarannya.

Pengertian organisasi yang dikemukakan oleh para ahli lainnya di antaranya Rosenbloom and Kravchuk (2005:141) menyatakan *organizations are social units (or human grouping) deliberately constructed and reconstructed to seek specific goals*. Robbins and Barnwell (2002:6) menerangkan *organization is a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals*. Lebih lanjut Winardi (2003:15-17) memberikan definisi organisasi yaitu ; Sebuah organisasi merupakan sebuah sistem yang terdiri dari aneka macam elemen atau subsistem, di antara mana subsistem manusia mungkin merupakan subsistem terpenting, dan di mana terlihat bahwa masing-masing subsistem saling berinteraksi dalam upaya mencapai sasaran-sasaran atau tujuan- tujuan organisasi yang bersangkutan". Perlu dikemukakan catatan tambahan sebagai berikut :

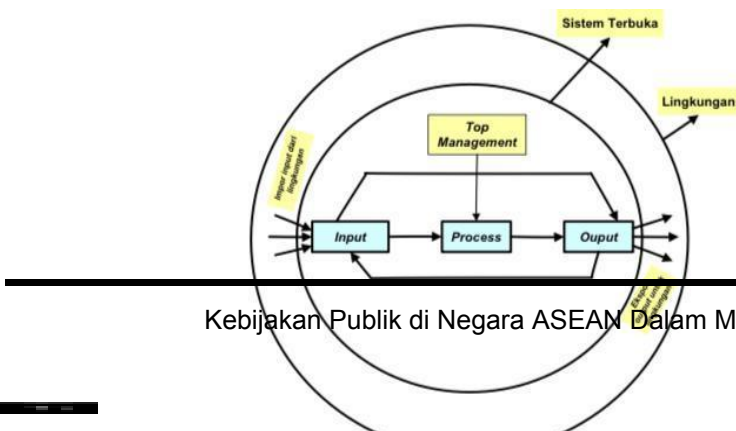
- a. Sinergi antara subsistem-subsistem yang ada dalam suatu organisasi, akan menyebabkan pencapaian sasaran lebih berhasil.
- b. Walaupun dikatakan bahwa sebuah organisasi merupakan sebuah sistem, tidak selalu setiap sistem merupakan sebuah organisasi.
- c. Apabila kita berbicara tentang perilaku keorganisasian (*organizational behavior*), maka yang dimaksud adalah perilaku manusia sebagai individu-perilaku manusia sebagai anggota

kelompok dan perilaku kelompok yang berinteraksi dengan kelompok lainnya di dalam organisasi yang bersangkutan.

Sebuah Organisasi sebagai Sebuah Sistem Terbuka, yang Berinteraksi dengan Lingkungan yang Mengelilinginya. Berikut gambar melukiskan sebuah organisasi sebagai sebuah sistem terbuka, yang berinteraksi dengan lingkungan yang mengelilinginya. Input tersebut lazim dinamakan "environmental input" dalam arti input dari lingkungan. Di samping itu, kita mengenal pula apa yang dinamakan instrumental input (input yang sudah ada dalam organisasi (sistem) yang bersangkutan).

Input tersebut setelah diimpor dari lingkungan, oleh organisasi (sistem) yang bersangkutan, diproses (transformasi atau konversi wujud input) hingga pada akhir proses yang bersangkutan, dicapai sejumlah output dalam bentuk barang- barang atau jasa-jasa. Selanjutnya, diekspor kepada lingkungan yang memerlukannya. Kerja sama yang menguntungkan antara organisasi (sistem) dan lingkungan akan menghasilkan kondisi simbiosis mutualis

**Gambar Bagan 03**



**Sumber : Winardi (2003 : 16)**

**Keterangan:**

Input organisasi (sistem) yang bersangkutan terdiri dari:

- a. Sumber-Sumber Daya Alam;
- b. Sumber-Sumber Daya Manusia;
- c. Sumber-Sumber Daya Modal;
- d. Piranti Keras;
- e. Piranti Lunak;
- f. Teknologi;
- g. Informasi;
- h. Komunikasi;
- i. Bahan-Bahan Dasar;
- j. Bahan-Bahan Pembantu Dan Macam-Macam Input Lainnya.

Secara umum sebagian besar masyarakat menganggap organisasi hanya sebagai wadah atau sarana bagi seseorang untuk mencapai tujuannya. Bahkan masih ada banyak lagi pengertian tentang organisasi yang dibuat dan disesuaikan dengan karakteristik kegiatan organisasinya, sehingga pengertian-pengertian organisasi yang lebih spesifik tidak bisa dielakkan. Secara prinsip tidak salah, hanya pengertian organisasi dalam arti yang sebenarnya akhirnya tidak bisa dilepaskan dari tujuan organisasi.

**B. Karakteristik Organisasi**

Apabila kita meneliti sifat-sifat organisasi, maka kita dapat menemukan empat (4) karakteristik yang terdapat dalam semua organisasi, yakni :

### 1. Tujuan Bersama

Suatu pernyataan, keinginan atau target yang ditentukan secara bersama mengenai hasil yang ingin dicapai oleh organisasi. Sebelum tujuan atau sasaran dapat dicapai, maka tujuan harus dirumuskan dengan jelas, dimengerti, dan diterima baik oleh setiap orang yang berkepentingan dalam mencapai tujuan tersebut. Sebaiknya dinyatakan secara kuantitatif, dapat diukur, (atau dibandingkan) dalam bentuk pernyataan tertulis mengenai hasil yang ingin dicapai, dalam jangka waktu yang ditentukan.

### 2. Pembagian Pekerjaan

Penempatan seorang pegawai pada jenis pekerjaan yang sesuai dengan kompetensi dan kepribadiannya. Pembagian pekerjaan merupakan proses membagi pekerjaan menjadi bagian-bagian khusus yang kecil-kecil. Dengan adanya pembagian pekerjaan, organisasi dapat memanfaatkan setiap keahlian dan keterampilan anggotanya. Lagipula dengan pembagian pekerjaan, setiap pegawai dapat menjadi sangat ahli dan terampil dalam mengerjakan tugas khusus secara berulang-ulang.

### 3. Hirarki Wewenang

Hak untuk memutuskan atau kekuasaan untuk mengerjakan sesuatu atau untuk menyuruh orang lain mengerjakan sesuatu. Hirarki wewenang dalam sebuah organisasi pada umumnya bertingkat-tingkat. Orang yang menduduki jabatan yang lebih tinggi mempunyai wewenang yang lebih banyak daripada orang yang ada dibawahnya. Hirarki

wewenang ini kadang-kadang dinamakan juga rantai komando (*chain of command*).

#### 4. Koordinasi

Menyatupadukan bermacam-macam bagian dari organisasi sehingga bagian-bagian tersebut dapat bekerja sama secara harmonis. Dengan mengkoordinasi, kita dapat menghindari timbulnya konflik atau dapat mengatasi konflik yang ada. Tanpa koordinasi, tiap-tiap bagian dan pegawai akan berjalan menurut keinginan mereka masing-masing, dan akan timbul kesimpangsiuran dan kekacauan.

Ada dua (2) macam koordinasi :

##### a. Koordinasi Pikiran

Mengkoordinasi pikiran staf lewat komunikasi, artinya kita perlu menyampaikan pengertian dan penjelasan, baik secara tertulis maupun lisan, kepada staf, menanamkan pengertian yang sama mengenai tujuan organisasi kepada semua staf.

##### b. Koordinasi Kegiatan

Mengkoordinasi staf dengan menyusun rencana kegiatan yang antara lain mencakup urutan langkah-langkah yang harus ditempuh, peranan tiap-tiap orang dan kerjasamanya.

Dalam mengadakan koordinasi, kita sering menghadapi kesulitan. Orang memandang tujuan kelompok berbeda dengan tujuannya sendiri, dan metode yang mereka gunakan untuk mencapai tujuan tersebut berbeda-beda juga. Hal yang berbeda-beda ini harus kita selaraskan. Maka seorang koordinator harus mampu menyatu-padukan mereka semuanya, dan memanfaatkan kekuatan dan keahlian masing-masing dalam mencapai tujuan bersama.

Tugas pimpinan adalah mengurangi perbedaan kepentingan para stafnya dan menyelaraskan tujuan bersama dengan tujuan staf masing-masing. Jadi koordinasi merupakan satu ciri khas penting dari organisasi, tanpa koordinasi organisasi tidak akan berjalan lancar sehingga organisasi bisa gagal dalam mencapai tujuan.

### **C. Unsur-Unsur Organisasi**

Secara sederhana organisasi memiliki tiga unsur, yaitu ada orang ada kerjasama dan ada tujuan bersama. Tiga unsur organisasi itu tidak berdiri sendiri-sendiri, akan tetap saling terkait atau saling berhubungan sehingga merupakan suatu kesatuan yang utuh. Adapun unsur-unsur organisasi secara terperinci adalah (*PerilakuDanTeoriOrganisasi.pdf*, t.t.) :

#### 1. Man (Orang – orang)

Man (orang-orang), dalam kehidupan organisasi atau ketatalembagaan sering disebut dengan istilah pegawai atau personel terdiri dari semua anggota atau warga organisasi, yang menurut fungsi dan tingkatannya terdiri dari unsur warga organisasi yang menurut fungsi dan tingkatannya terdiri dari unsur pimpinan (*administrator*) sebagai unsur pimpinan tertinggi dalam organisasi, para manajer yang memimpin suatu unit satuan kerja sesuai dengan fungsinya masing-masing dan para pekerja (*non management/workers*). Semua itu secara bersama- sama merupakan kekuatan manusiawi (*manpower*) organisasi.

#### 2. Kerja Sama

Kerjasama merupakan suatu perbuatan bantu- membantu akan suatu pekerjaan/perbuatan/aktivitas yang dilakukan secara bersama-sama untuk mencapai tujuan bersama. Oleh karena itu, semua anggota atau

semua warga yang menurut tingkatan-tingkatannya dibedakan menjadi administrator, manajer, dan pekerja (*workers*), secara bersama-sama merupakan kekuatan manusiawi (*manpower*) organisasi.

### 3. Tujuan Bersama

Tujuan merupakan arah atau sasaran yang dicapai. Tujuan menggambarkan tentang apa yang akan dicapai atau yang diharapkan. Tujuan merupakan titik akhir tentang apa yang harus dikerjakan. Tujuan juga menggambarkan tentang apa yang harus dicapai melalui prosedur, program, pola (*network*), kebijakan (*policy*), strategi, anggaran (*budgeting*), dan peraturan-peraturan (*regulation*) yang telah ditetapkan.

### 4. Peralatan

Unsur yang keempat adalah peralatan atau equipments yang terdiri dari semua sarana, berupa materi, uang, dan barang modal lainnya (tanah, gedung/bangunan/kantor).

### 5. Lingkungan (*Environment*)

Faktor lingkungan misalnya keadaan sosial, budaya, ekonomi, kekayaan alam dan teknologi. Termasuk dalam unsur lingkungan, antara lain :

- a. Kondisi atau situasi yang secara langsung maupun secara tidak langsung berpengaruh terhadap daya gerak kehidupan organisasi, karena kondisi atau situasi akan selalu mengalami perubahan
- b. Tempat atau lokasi, sangat erat hubungannya dengan masalah komunikasi dan transportasi yang harus dilakukan oleh organisasi
- c. Wilayah operasi yang dijadikan sasaran kegiatan organisasi.

### 6. Kekayaan Alam

Kekayaan alam yang termasuk dalam kekayaan alam ini misalnya keadaan iklim, udara, air, cuaca (geografi, hidrografi, geologi,



klimatologi), flora dan fauna. Pendapat lain yang mengemukakan dan mengklasifikasikan unsur – unsur organisasi dilakukan oleh (Davis, 1981) dalam bukunya “Human Behavior at Work: Organizational Behavior” membagi unsur – unsur organisasi menjadi tiga unsur yaitu:

- a. Unsur Pertama, bahwa keikutsertaan atau partisipasi itu sesungguhnya adalah keterlibatan perasaan dan mental, lebih daripada atau hanya keterlibatan secara fisik atau jasmaniah;
- b. Unsur Kedua, adanya sikap kesukarelaan dalam membantu suatu kelompok dalam mencapai tujuan tertentu;
- c. Unsur Ketiga, unsur tanggung jawab termasuk frasa yang sangat menonjol dalam menjadi anggota. Organisasi sebagai wadah atau tempat berkumpulnya individu atau orang – orang, dimana masing – masing individu mempunyai kepentingan yang berbeda. Hal tersebut yang menyebabkan munculnya tujuan organisasi.

#### **D. Tujuan Organisasi**

Setiap individu yang memiliki kepentingan dan tujuan yang sama, menciptakan sebuah wadah atau badan dimana mereka saling berusaha untuk mewujudkan tujuan tersebut. Dan hal ini lah yang menjadi sebab adanya tujuan dari sebuah organisasi. Tujuan dicerminkan oleh sasaran yang harus dilakukan baik dalam jangka pendek, maupun jangka panjang.

Tujuan organisasi memiliki pengaruh dalam mengembangkan organisasi baik untuk perekrutan anggota dan pencapaian apa yang akan atau ingin dilakukan dalam proses berjalannya organisasi tersebut. Tujuan dari sebuah organisasi sangat mempengaruhi kinerja dari organisasi itu sendiri maupun untuk mencari massa atau anggota baru dalam pengembangan sebuah organisasi dan untuk menjaga kaderisasi anggota.

Organisasi perlu melakukan kaderisasi untuk menjaga keberlangsungan organisasi dan eksistensi organisasi dalam jangka waktu yang panjang.

Para ahli dalam bidang sosiologi dan administrasi telah menyusun tingkatan pengelompokan yang mendefinisikan prioritas sebuah tujuan organisasi, yaitu:

1. Tujuan atau Misi umum : Pernyataan luas, atau tujuan dalam skala umum yang mendefinisikan bagaimana tercipta sebuah organisasi tersebut, biasanya tidak berubah dari tahun ke tahun dan sering menjadi pertanyaan pertama dalam konstitusi sebuah organisasi;
2. Tujuan adalah pernyataan yang menjelaskan apa yang sebuah organisasi itu ingin dicapai. Merupakan bagian dari tujuan dan misi dari sebuah organisasi, tujuan seperti ini bisa seperti ini bisa berubah dari tahun ke tahun tergantung pada kesepakatan dari kelompok tersebut;
3. Tujuan merupakan deskripsi dari apa yang harus dilakukan berasal dari tujuan, spesifik yang jelas. laporan tugas terukur untuk mencapai tujuan yang diharapkan dari sebuah kelompok, biasanya memiliki jangka pendek dan batas waktu tertentu.

Pemilihan tujuan dari setiap organisasi sangat penting, karena dengan hal tersebut, bisa menjadi semangat kerja, dan rasa bertanggung jawab, komitmen dan motivasi dari setiap anggota dalam sebuah kelompok. Untuk itu tujuan dalam sebuah organisasi menjadi sangat penting dan harus disosialisasikan pada setiap anggota baru ataupun anggota lama dari organisasi itu sendiri. Konsep tujuan organisasi dipandang secara luas mempunyai beberapa fungsi penting yang bervariasi menurut waktu dan keadaan. Berbagai fungsi tujuan organisasi adalah sebagai berikut :

- a. Pedoman Bagi Kegiatan; Tujuan berfungsi sebagai pedoman bagi kegiatan pengarah dan penyaluran usaha-usaha dan kegiatan-kegiatan para anggota organisasi. Dalam hal ini, fungsi tujuan memberikan arah dan pemusatan kegiatan organisasi mengenai apa yang harus dan harus tidak dilakukan
- b. Sumber Legitimasi; Tujuan juga merupakan sumber legitimasi bagi suatu organisasi melalui pembenaran kegiatan-kegiatannya, dan di samping itu keberadaannya diakui di kalangan kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat. Pengakuan atas legitimasi ini akan meningkatkan kemampuan organisasi untuk mendapatkan berbagai sumber daya dan dukungan dari lingkungan di sekitarnya.
- c. Standar Pelaksanaan; bila tujuan dinyatakan secara jelas dan dipahami, hal ini akan memberikan standar langsung bagi penilaian pelaksanaan kegiatan atau prestasi organisasi. sehingga setelah organisasi menetapkan tujuan-tujuan dalam bidang-bidang yang dapat dikuantifikasikan, derajat kesuksesan yang dicapai dapat dengan mudah diukur.
- d. Sumber Motivasi; Tujuan organisasi dapat berfungsi sebagai sumber motivasi dan identifikasi karyawan yang penting. Tujuan organisasi sering memberikan insentif bagi para anggota. Hal ini tampak paling jelas dalam organisasi yang menawarkan bonus bagi pencapaian tingkat penjualan tertentu, dan lain-lain yang dikaitkan dengan secara langsung dengan laba tahunan.
- e. Dasar Rasional Pengorganisasian; Tujuan organisasi merupakan suatu dasar perancangan organisasi. Tujuan organisasi dan struktur organisasi berinteraksi dalam kegiatan-kegiatan yang

diperlukan untuk, pencapaian tujuan, pola penggunaan sumber daya, implementasi berbagai unsur perancangan organisasi, yang meliputi pola komunikasi, mekanisme pengawasan, departementalisasi, dan lain-lain.

Penetapan tujuan dari organisasi dibutuhkan tahapan- tahapan perencanaan yang matang serta konsep yang jelas tentang tujuan organisasi. Tujuan dari organisasi tersebut tentunya dapat pula berfungsi sebagai pengikat para anggotanya baik di dalam maupun di luar organisasi. Semua tindakan dan perbuatan yang dilakukan oleh anggota organisasi haruslah ditujukan untuk tercapainya tujuan dari organisasi tersebut. Untuk itulah diperlukan anggota organisasi yang mempunyai kapasitas dan komitmen yang kuat untuk menetapkan dan mencapai tujuan organisasi.

### **E. Manfaat Organisasi**

Mengikuti atau menjadi bagian dari sebuah organisasi mempunyai dampak sangat besar untuk kehidupan, karena dalam sebuah organisasi bisa diibaratkan sebagai masyarakat dalam lingkup kecil. Selalu ada masalah yang perlu dipecahkan bersama, sikap saling menjaga dan bertanggung jawab terhadap keutuhan anggota ataupun mempertahankan sebuah kelompok, memberikan gambaran sebuah perjuangan panjang, dan ini akan sangat membantu ketika dalam penyelesaian masalah atau memberikan masukan kepada masyarakat dalam lingkup yang lebih luas. Beberapa manfaat lain yang dapat kita peroleh dari suatu organisasi antara lain:

1. Tercapainya sebuah tujuan: organisasi dibentuk dari tujuan-tujuan bersama yang berkaitan, maka pencapaian tujuan yang

dilakukan oleh orang banyak atau dalam artian anggota sebuah kelompok lebih berpeluang untuk mencapai tujuan yang lebih maksimal dan efektif.

2. Melatih mental berbicara di depan publik : mental berbicara didepan umum tidak setiap orang bisa peroleh dengan mudah, harus dengan pelatihan lama dan berkala. Sebuah organisasi, kelompok belajar, atau kelompok studi ilmiah bagi para mahasiswa adalah sebuah wadah yang tepat untuk pengembangan public speaking.
3. Mudah memecahkan masalah : karena dalam sebuah organisasi permasalahan adalah hal yang sangat sering terjadi, entah karena perbedaan pendapat atau permasalahan dalam segi fiskal sebuah kelompok. Pemecahan dari setiap permasalahan yang ada mengajarkan bagaimana harus bersikap dan menyikapi permasalahan yang ada dalam kehidupan masyarakat yang lebih kompleks dan majemuk.

Selain hal-hal diatas, masih banyak manfaat organisasi yang bisa diperoleh, namun disini tidak dijabarkan lebih lanjut, hal lain yang bisa kita dapatkan antara lain :

1. Melatih Leadership;
2. Memperluas pergaulan;
3. Meningkatkan wawasan dan pengetahuan;
4. Membentuk karakteristik seseorang;
5. Kuat dalam menghadapi tekanan;
6. Mampu mengatur waktu dengan sangat baik;
7. Sebagai ajang pembelajaran kerja yang sesungguhnya.

Sebelum kita bergabung, membuat atau mencari organisasi yang akan di ikuti, maka hendaknya kita pahami dulu ciri, bentuk, tujuan dan manfaat organisasi tersebut. Ada baik kita sesuaikan dengan karakteristik dan kepribadian diri, serta mempunyai tujuan yang sama dan jelas dalam perjalanan sebuah organisasi.

## **F. Pembentukan Organisasi**

Sebuah organisasi dapat terbentuk karena dipengaruhi oleh beberapa aspek seperti penyatuan visi dan misi serta tujuan yang sama dengan perwujudan eksistensi sekelompok orang tersebut terhadap masyarakat. Organisasi yang dianggap baik adalah organisasi yang dapat diakui keberadaannya oleh masyarakat disekitarnya, karena memberikan kontribusi seperti; pengambilan sumber daya manusia dalam masyarakat sebagai anggota- anggotanya sehingga menekan angka pengangguran. Orang-orang yang ada di dalam suatu organisasi mempunyai suatu keterkaitan yang terus menerus. Rasa keterkaitan ini, bukan berarti keanggotaan seumur hidup. Akan tetapi sebaliknya, organisasi menghadapi perubahan yang konstan di dalam keanggotaan mereka, meskipun pada saat mereka menjadi anggota, orang-orang dalam organisasi berpartisipasi secara relatif teratur. Organisasi merupakan sekumpulan orang yang mengatur sistem agar tercapai tujuan bersama dengan lancar dan tetap pada porosnya. Orang- orang yang mengaturnya disebut sebagai organisator.

Pembentukan organisasi yang resmi dan formal melalui berbagai tahapan yang harus dilalui, yaitu:

1. Ada sekumpulan orang yang mempunyai tujuan yang sama sekaligus sebagai penggerak dari organisasi tersebut. Orang –

orang tersebut akan mengatur dan mengelola organisasi yang dibentuknya;

2. Adanya tujuan yang ingin dicapai. Tujuan ini tertuang dan diwujudkan dalam visi dan misi organisasi. Visi dan misi juga berfungsi sebagai pengingat ataupun pengatur arah bagi organisasi dalam menjalankan roda organisasinya;
3. Adanya AD/ART organisasi. AD (Anggaran Dasar) dan ART (Anggaran Rumah Tangga) merupakan aturan main yang telah disepakati oleh seluruh anggota organisasi. AD/ART biasanya tersusun dan ditulis dalam format Bab – bab dan butir – butir pasal – pasal yang harus diketahui dan dipahami oleh seluruh anggota organisasi.
4. Adanya struktur organisasi. Struktur organisasi berfungsi untuk mengatur pembagian tugas dari masing – masing anggota dan pengurus organisasi. Dengan adanya struktur diharapkan tidak terjadi tumpang tindih dalam melakukan tugas dan menjalankan peran masing – masing.

Organisasi yang baik adalah organisasi yang melihat ke depan dan mempersiapkan diri untuk itu. Organisasi harus mempersiapkan forecast dan estimasi situasi lingkungan, agar lebih cepat tanggap dan dapat bersiap-siap sebelumnya terhadap perubahan lingkungan. Organisasi sangat tergantung pada lingkungan, dengan demikian organisasi harus mampu menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang terjadi pada lingkungan, apabila ingin tetap bertahan (survival) dan berumur panjang.

## **G. Efektivitas Organisasi**

## **A. Pengertian dan Pengukuran Efektivitas Organisasi**

Efektivitas organisasi adalah kemampuan organisasi dalam mengoptimalkan sumber dayanya secara efektif dan efisien dalam rangka mencapai tujuan organisasi. Waterman dalam Robbins menyimpulkan organisasi yang efektif memiliki 8 karakteristik sebagai berikut :

- o Memiliki komitmen terhadap tindakan dan penyelesaian pekerjaan.
- o Selalu dekat dengan masyarakat (pelanggan) sehingga mengetahui kebutuhan mereka.
- o Memberikan otonomi yang tinggi kepada pegawai dan memupuk semangat kewirausahaan.
- o Peningkatan produktivitas melalui partisipasi.
- o Pegawai mengerti kemauan organisasi dan pimpinan terlibat aktif dalam penyelesaian semua permasalahan.
- o Dekat dengan bidang pelayanan (usaha) yang diketahui dan dipahami.
- o Memiliki struktur organisasi yang luwes dan sederhana, dengan staf pendukung yang memadai.
- o Penggabungan kebijakan pengendalian ketat (mengamankan nilai inti organisasi) dengan desentralisasi (mendorong inovasi).

Efektivitas organisasi sangat dipengaruhi oleh struktur organisasi yang tepat. Elemen utama dari struktur organisasi adalah diferensiasi dan integrasi yang juga merupakan komponen dari lingkungan internal organisasi. (Steers, dkk,) mengemukakan beberapa variabel yang mempengaruhi efektivitas organisasi, yaitu :

- a. Karakteristik organisasi, seperti struktur dan teknologi.



- b. Karakteristik lingkungan, seperti ekonomi, sosial dan peraturan pemerintah.
- c. Karakteristik pegawai, seperti prestasi kerja.
- d. Kebijakan-kebijakan dan praktek-praktek manajerial.

John P. Campbell dalam Robbins (1990) mengemukakan ada 29 kriteria keefektifan organisasi, yaitu :

**Gambar Tabel 04.**  
**Kriteria keefektifan organisasi**

KRITERIA KEEFEKTIFAN ORGANISASI			
1	Keefektifan Keseluruhan	16	Perencanaan & Penetapan Tujuan
2	Produktivitas	17	Konsensus tentang Tujuan
3	Efisiensi	18	Internalisasi Tujuan Organisasi
4	Laba	19	Keterampilan Interpersonal Manajerial
5	Kualitas	20	Keterampilan Manajerial
6	Kecelakaan	21	Manajemen Informasi & Komunikasi
7	Pertumbuhan	22	Kesiapan
8	Kemangkiran	23	Pemanfaatan lingkungan
9	Peggantian Pegawai	24	Evaluasi Pihak Luar
10	Kepuasan Kerja	25	Stabilitas
11	Motivasi	26	Nilai Sumber Daya Manusia
12	Moral atau Semangat Kerja	27	Partisipasi dan Pengaruh yang Digunakan Bersama
13	Kontrol	28	Penekanan pada Pelatihan dan Pengembangan
14	Konflik/Solidaritas	29	Penekanan pada Performa
15	Fleksibilitas/Penyesuaian		

Beberapa pendekatan untuk mengukur efektivitas organisasi, diantaranya adalah:

#### 1. Pendekatan Pencapaian Tujuan

Efektivitas organisasi ditentukan oleh keberhasilan dalam mencapai tujuan, bukan pada cara pencapaiannya. Tujuan organisasi dimaknai sebagai : jumlah laba, kemenangan dalam persaingan, survei kepuasan, dlsb.

#### 2. Pendekatan Sistem

Efektivitas organisasi diukur dari kemampuan organisasi dalam memperoleh input dan memprosesnya menjadi output sesuai dengan yang diinginkan.

### 3. Pendekatan Konstituensi Strategis

Efektivitas organisasi diukur dari kemampuan organisasi dalam memuaskan konstituen (pelanggan) yang dianggap prioritas oleh organisasi.

Jones mengemukakan efektivitas organisasi, diukur dari kemampuan organisasi memenuhi 3 pendekatan, yaitu :

1. Pendekatan sumber-sumber eksternal
2. Pendekatan sistem internal
3. Pendekatan teknikal.

**Gambar Tabel 05.**  
**Kriteria keefektifan organisasi**

Pendekatan	Deskripsi	Tujuan mengukur Efektivitas
Pendekatan sumber eksternal ( <i>external resource approach</i> )	Mengevaluasi kemampuan organisasi dalam menjamin, mengatur dan mengawasi keterampilan dan sumber yang bernilai dan berharga.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Input yang lebih murah.</li> <li>• Memperoleh input material &amp; bahan mentah yang bermutu tinggi.</li> <li>• Meningkatkan pangsa pasar.</li> <li>• Memperoleh dukungan dari stakeholder, mis : pemerintah &amp; pencinta lingkungan.</li> </ul>
Pendekatan sistem internal	Mengevaluasi kemampuan organisasi dalam melakukan	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pemotongan waktu pembuatan keputusan.</li> <li>• Peningkatan tingkat</li> </ul>

<i>(internal system approach)</i>	inovasi dan dapat menjalankan fungsinya secara cepat dan bertanggung jawab.	inovasi produk. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan koordinasi dan motivasi pekerja.</li> <li>• Pengurangan konflik.</li> <li>• Pengurangan waktu ke pasar.</li> </ul>
Pendekatan teknis <i>(technical approach)</i>	Mengevaluasi kemampuan organisasi dalam mengkonversi keterampilan dan sumber-sumber menjadi barang dan jasa secara efisien.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Peningkatan kualitas produk.</li> <li>• Pengurangan jumlah kerusakan.</li> <li>• Pengurangan biaya produksi.</li> <li>• Peningkatan kualitas pelayanan pelanggan.</li> <li>• Pengurangan waktu pengiriman kepada pelanggan.</li> </ul>

## B. Bagan Organisasi

Sebuah diagram yang memperlihatkan alur keterkaitan, interaksi dan pelaporan antar posisi-posisi fungsional, departemen maupun individu dalam organisasi.

Bagan organisasi merupakan salah satu cara yang dipakai untuk menggambarkan keterkaitan antar ke-empat elemen dasar dalam organisasi. Secara umum bagan organisasi menyediakan 4 jenis informasi mengenai struktur sebuah organisasi, yaitu informasi mengenai :

1. Tugas atau Pekerjaan
2. Sub divisi atau Pembagian tugas
3. Tingkatan manajemen
4. Garis wewenang atau otoritas

Bagan organisasi selalu menampilkan profil keorganisasian di mana hal ini menginformasikan kepada para pegawai maupun stakeholders, tentang bagaimana keseluruhan aktivitas dipersatukan dan tugas-tugas spesifik tetap saling memiliki keterkaitan dalam kegiatan

operasional organisasi. Bagan organisasi memberi pedoman pada pegawai untuk mengetahui hirarki dan struktur kepemimpinan dalam organisasi dan tentu ini akan mempermudah proses pertanggungjawaban suatu pekerjaan. Meskipun demikian, bagan organisasi tidak mampu memberi informasi di mana dan bagaimana suatu arus komunikasi informal yang penting terjadi dan beroperasi di dalam organisasi. Selain itu bagan organisasi juga tidak dapat menjamin implementasi dan proses di lapangan dapat berjalan sesuai dengan yang sebagaimana mestinya (lebih efektif) dalam pencapaian tujuan organisasi.

#### a. Tiga Bentuk Bagan Organisasi

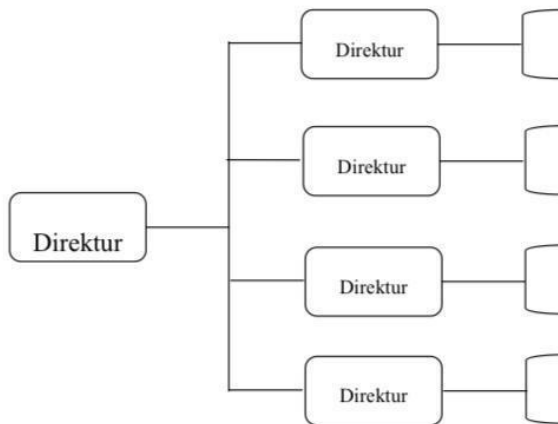
Bagan organisasi menggambarkan struktur atau susunan organisasi. Dari bagan tersebut kita dapat melihat kaitan antara orang dengan departemen atau dengan bagian organisasi, selain melukiskan kaitan, bagan organisasi menggambarkan juga :

- Garis wewenang (untuk memutuskan, memerintahkan)
- Jenis dan arus pekerjaan
- Rentang kendali, yakni jumlah staf langsung yang dapat diurus oleh seseorang secara efektif.

Ada tiga macam bentuk yang dapat kita pilih dalam menyusun bagan organisasi, yaitu :

1. Bagan Vertikal, ini merupakan metode tradisional dalam melukiskan susunan organisasi organisasi. Kotak-kotak disusun dari atas ke bawah, sehingga kelihatan jelas siapakah pimpinan dan siapakah staf, siapakah yang lebih tinggi wewenangnya dan siapakah yang lebih rendah.
2. Bagan Horizontal, menggunakan metode biasa untuk membaca huruf Latin, dari kiri ke kanan; metode ini mengurangi sebanyak mungkin gagasan mengenai tingkat yang berbeda-beda, gagasan mengenai

pimpinan dan staf. Dengan demikian, orang yang lebih rendah posisinya dalam organisasi tidak secara jelas diperlihatkan dalam gambar. Hal ini untuk menghilangkan rasa rendah diri dari pegawai yang lebih rendah tingkatnya.



3. Bagan yang Konsentris, terdiri atas beberapa lingkaran yang sepusat. Kepala eksekutif berada di tengah-tengah. Bagan ini menunjukkan sifat dinamis dari hubungan pribadi, dan menghilangkan “perasaan pimpinan” dan “staf”. Jarak terdiri titik pusat menunjukkan dekat-jauhnya dari kepala eksekutif. Pangsa (segmen) dari lingkaran menunjukkan departemen yang berbeda-beda.

Bagan organisasi vertikal adalah bagan organisasi yang paling banyak digunakan oleh organisasi, dan kita akan lebih memfokuskan pada bagan organisasi vertikal. Pada dasarnya bagan organisasi vertikal melukiskan hubungan hirarki (jenjang) antara staf dan pimpinan. Dalam bagan organisasi, orang-orang disusun atau dikelompokkan sesuai dengan

wewenang, kekuasaan, atau pangkat mereka. Inilah yang dinamakan hubungan hirarki.

Hirarki (jenjang) Sekelompok orang yang diorganisasi atau klasifikasi menurut wewenang, kekuasaan atau pangkat mereka. Oleh karena bagan organisasi melukiskan hirarki, maka bagan tersebut digambar mulai dari puncak dan terus menurun. Karena itu, kita harus mengetahui fungsi utama di dalam organisasi (yang paling penting) untuk kita tempatkan di puncak. Kita perlu mengetahui juga fungsi sekunder yang termasuk didalam fungsi utama tersebut untuk kita tempatkan di bawahnya.

#### b. Petunjuk Menggambar Bagan Organisasi

Berikut ini beberapa pedoman menggambar sebuah bagan organisasi yang baik.

1. Kita harus memperhatikan hubungan hirarki, sehingga orang atau departemen yang mempunyai kedudukan hirarki tertinggi, ditempatkan di puncak, dan mereka yang mempunyai kedudukan sama pentingnya, ditempatkan pada tingkat horisontal yang sama tingginya.

Misalnya, jika Direktur organisasi mempunyai kedudukan yang tertinggi, maka ia harus ditempatkan di puncak bagan organisasi. Dan jika pimpinan produksi, pimpinan pemasaran, pimpinan keuangan dan pimpinan personalia mempunyai kedudukan yang sama tingginya, maka mereka keempat-empatnya harus ditempatkan dalam kotak horisontal yang sama tingginya.

2. Diferensiasi vertikal (perbedaan wewenang) dan diferensiasi horisontal (keahlian) harus digambarkan dengan garis utuh, bukan titik-titik atau garis yang terputus-putus.

3. Garis vertikal dan garis horisontal harus memotong kotak di tengah-tengahnya, tetapi tidak boleh menerobos kotak tersebut.
4. Tiap-tiap kotak dalam barisan horisontal yang sama tingginya harus dilukis sama besarnya.
5. Judul yang ditulis dalam bagan harus lengkap, seperti pimpinan produksi, pimpinan pemasaran, pimpinan keuangan, dan pimpinan personalia.

#### c. Kegunaan Bagan Organisasi

Penggunaan bagan organisasi mempunyai banyak manfaat, antara lain :

1. Bagan organisasi melukiskan garis wewenang yang terdapat dalam organisasi. Jadi orang mengetahui siapa pimpinannya dan siapa stafnya. Dengan mengetahui garis wewenang ini, pegawai dapat lebih mudah memahami susunan organisasi. Hal ini sangat penting bagi kelancaran pekerjaan manajemen.
2. Bagan organisasi berguna untuk memberi penjelasan kepada pegawai baru tentang susunan organisasi, dan bermanfaat untuk menggambarkan kesempatan naik pangkat baik bagi calon pegawai, pegawai baru, maupun pegawai lama.
3. Bagan organisasi merupakan dasar untuk mengadakan perubahan keorganisasian.

#### d. Kelemahan Bagan Organisasi

1. Struktur organisasi cepat menjadi usang. Perubahan didalam organisasi itu sendiri dan perubahan diluar seperti perubahan sosial dan ekonomis, menyebabkan struktur organisasi tidak sesuai lagi dan bagan organisasi juga harus diubah.

1. Bagan organisasi tidak dapat menggambarkan hubungan manusiawi diantara para pegawai (hubungan persahabatan, permusuhan, persaingan dan sebagainya).
2. Bagan organisasi menimbulkan hubungan yang kaku, karena orang cenderung mempertahankan bidangnya dalam bagan organisasi.
3. Bagan organisasi menimbulkan persoalan status. Orang mungkin tidak senang dibandingkan dengan orang lain dari segi posisinya dalam organisasi.

## **H. Evolusi Teori Organisasi**

### **1. Perkembangan Aliran Teori Organisasi**

Teori organisasi yang ada sekarang ini merupakan hasil dari sebuah proses evolusi. Berbagai teori yang ada sekarang ini setelah diperkenalkan, dievaluasi dan diperbaharui dari waktu ke waktu di mana teori-teori baru tentang organisasi mencerminkan keterbatasan teori-teori terdahulu. Para ilmuwan dari berbagai latar belakang pemikiran dan perspektif telah mengkaji dan menganalisis perkembangan organisasi-organisasi dari waktu ke waktu secara berkesinambungan dan berusaha menemukan benang merah dari keterkaitan antara perkembangan organisasi satu dengan perkembangan organisasi berikutnya. Organisasi-organisasi yang ada pada saat ini mencerminkan suatu pola perkembangan yang kumulatif, di mana teori organisasi terjadi sejak permulaan abad ini.

Sejarah teori organisasi bermula dari karya Adam Smith dalam *An Inquiry into The Nature and Causes of The Wealth of Nations*, yang kemudian menjadi tonggak perkembangan awal teori organisasi, karena membangun sebuah *framework* bagi pengetahuan tentang organisasi, di



mana secara rinci perkembangan pengetahuan tentang organisasi diklasifikasikan menjadi beberapa aliran, yaitu:

- Aliran Klasik
- Aliran Perilaku
- Aliran Sistem
- Aliran Kontingensi

Di mana masing-masing aliran memiliki konsep dan karakteristik sendiri yang berbeda satu dengan lainnya.

Tabel 1.

Perkembangan Aliran Teori Organisasi

Aliran/ Tahun	Konsep Utama	Teori Yang Mendasari	Tokoh
<b>Klasik</b> (1890-1930)	- Pembagian kerja. - Proses skalar dan fungsional. - Struktur. - Rentang kendali.	- Teknik. - Ekonomi.	Taylor, Mooney, Reiley, Weber, Gantt, Fayol F. L. Gilberth dan Graicunas.
<b>Perilaku</b> (1930-1960)	- Motivasi/teori kebutuhan. - Komunikasi. - Teori kepemimpinan. - Dinamika kelompok. - Hubungan antar manusia.	- Psikologi. - Sosiologi. - Psikologi sosial.	Follet, Barnard, Mc. Gregor, Maslow, Herzberg, Homans dan Lewin.
<b>Sistem</b> (1960- sekarang)	- Teknik-teknik kuantitatif. - Holisme. - Terbuka/tertutup. - Perspektif makro. - Fungsionalisme.	- Matematika. - Teknik. - Ilmu Komputer.	Von Bertalanffy, Boulding, Ackoff, Forrester, Kast & Rosenzweig.
<b>Kontingensi</b> (1965- sekarang)	- Sistem terbuka. - Pendekatan preskriptif. - Hubungan yang dinamis.	- Sosiologi. - Studi tentang kepemimpinan dan manajemen - Teknik industri.	Woodward, Thompson, Lorsch, Lawrence dan Galbraight.

*Sumber : Hodge and Anthony ; 1988*

**Aliran Klasik**

Memandang organisasi sebagai sistem tertutup dengan penekanan pada aspek membangun rasionalitas dalam mekanisme kerja organisasi. Tujuan utamanya adalah menyusun organisasi yang paling efisien, dengan cara membangun organisasi di atas 4 pilar utama, yaitu :

1. Pembagian Kerja (*division of Labor*)

Pembagian pekerjaan adalah kegiatan memecah-mecah suatu tugas menjadi beberapa pekerjaan yang lebih kecil. Pembagian kerja kemudian melahirkan pengkhususan atau spesialisasi, yang kemudian akan menjadi dasar dalam penentuan pekerjaan bagi seorang pegawai, proses rekrutmen, pelatihan, penempatan dan pengembangan pegawai.

2. Proses Fungsional dan Perkembangan Vertikal (*scalar & functional processes*) Proses pertumbuhan organisasi secara vertikal (*scalar*) dan horizontal untuk melengkapi fungsi yang sudah ada, yang akhirnya berdampak terhadap penambahan dan pengembangan pegawai.

3. Struktur (*structure*)

Koordinasi atas hubungan, kewenangan dan pertanggungjawaban yang mencerminkan pembagian kerja secara vertikal dalam organisasi.

4. Rentang Kendali (*span of control*)

Jumlah staf yang dapat dikendalikan oleh seorang pimpinan agar dapat melakukan proses pengawasan secara efektif.

**Aliran Perilaku**

Memandang organisasi sebagai wadah hubungan antar manusia (*human relations*), menaruh perhatian cukup tinggi pada dinamika kelompok, peranan kinerja, motivasi, kepemimpinan dan hubungan antar manusia. Organisasi banyak memahami perilaku para anggotanya untuk mencapai efektivitas organisasi. Organisasi berusaha menggali peran para anggota suatu kelompok, sebagai faktor yang cukup menentukan dalam

terbentuknya perilaku organisasi. Kebiasaan dan norma kelompok dianggap dapat membentuk perilaku organisasi sehingga akan mempengaruhi tingkat produktivitas.

### **Aliran Sistem**

Organisasi dipandang sebagai sebuah sistem kombinasi dari berbagai sumber daya yang terdiri dari komponen-komponen yang dapat bekerja sendiri-sendiri tetapi saling terintegrasi dalam rangka pencapaian tujuan organisasi. Menganalisis dan menemukan keseimbangan yang diperlukan organisasi dalam berhubungan dengan lingkungannya.

### **Aliran Kontingensi**

Organisasi dipandang sebagai sebuah sistem terbuka, yang harus berhubungan dengan lingkungannya termasuk dengan organisasi lain. Efektivitas organisasi ditentukan oleh kemampuan struktur organisasi menyesuaikan dengan karakteristik lingkungan sekitarnya. Mensyaratkan adanya fleksibilitas dan adaptabilitas dalam proses pengambilan keputusan di dalam organisasi. Secara garis besar evolusi teori organisasi diklasifikasikan menjadi 2 (dua) fase teori organisasi, yaitu : fase teori tradisional dan modern.

## **2. Fase Teori Tradisional**

Menurut fase teori tradisional organisasi adalah sebuah sistem yang tertutup (*closed-system*), artinya suatu sistem yang berdiri sendiri yang tidak dapat dipengaruhi oleh lingkungan.

Tujuan utama dari fase teori tradisional adalah menyusun organisasi yang paling efisien, dan mencari pedomannya. Mereka berhasil menemukan lima prinsip yang dapat digunakan untuk menyusun organisasi yang efisien. Menurut fase teori tradisional, lingkungan di

sekitar organisasi itu dapat diramalkan dengan cukup pasti, dan bahwa ketidak-pastian yang terdapat dalam organisasi itu sendiri dapat dihilangkan dengan mengadakan perencanaan dan pengendalian yang tepat.

Para perintis manajemen dalam usahanya mencari bentuk organisasi yang paling efisien, menemukan lima prinsip yang dapat dipakai sebagai pedoman menyusun organisasi yang efisien, yaitu :

### **1. Prinsip Pembagian Pekerjaan**

Pembagian pekerjaan adalah kegiatan memecah-mecah suatu tugas menjadi beberapa pekerjaan yang lebih kecil. Pembagian pekerjaan ini disebut juga pengkhususan atau spesialisasi. Dengan menggunakan prinsip pembagian pekerjaan ini, dapat disusun organisasi yang efisien.

#### **Keuntungan Pembagian Kerja**

Dapat menimbulkan efisiensi kerja yang lebih tinggi, karena :

- a) Para pekerja dapat mengerjakan tugas yang paling sesuai dengan keterampilannya dan keahliannya.
- b) Dengan melakukan pekerjaan yang sama secara berulang-ulang, para pekerja makin lama makin bertambah ahli.
- c) Para pekerja mempunyai kesempatan yang lebih banyak untuk menemukan cara yang lebih baik guna melakukan pekerjaan mereka.
- d) Para pekerja tidak harus pindah dari satu pekerjaan ke pekerjaan lain. Jadi dengan demikian dapat dihemat banyak waktu.

#### **Kelemahan Pembagian Kerja**

- a) Jika pekerjaan dipecah-pecah menjadi pekerjaan yang lebih kecil, para pekerja dapat menjadi bosan, jemu, dan merasa tidak puas. Hal ini semuanya menurunkan produktivitas dalam jangka panjangnya.

b) Pembagian pekerjaan yang semakin terperinci, sering menurunkan martabat orang, karena membuat manusia menjadi mesin atau robot. Setiap orang harus mengulangi gerak yang sama dan semacam saja, tanpa mempunyai minat dalam pekerjaan itu, atau memahami maksud pekerjaan dalam kaitannya dengan pekerjaan seutuhnya. Inilah yang dinamakan penurunan martabat manusia atau degradasi manusia, atau dehumanisasi dari pembagian pekerjaan.

### **Cara mengatasi kelemahan pembagian pekerjaan:**

#### **Perluasan Pekerjaan (*job enlargement*)**

Pekerjaan yang bosan karena harus melakukan pekerjaan yang sama secara berulang-ulang, dapat dikurangi kebosannya dengan menambah pekerjaan lain. Sebenarnya perluasan pekerjaan adalah lawan dari pembagian pekerjaan. Dengan perluasan pekerjaan, pekerja melakukan beberapa tugas yang berbeda-beda. Tentu saja hal ini memerlukan pelatihan yang lebih banyak, tetapi dengan demikian kebosanan berkurang dan efisiensi kerja meningkat.

#### **Pergiliran atau Rotasi Pekerjaan**

Giliran atau rotasi pekerjaan adalah mengalihkan pekerja dari tugas yang satu kepada tugas yang lain. Dengan mengalihkan pekerjaan secara berkala, kebosanan akan berkurang, minat bertambah, dan pekerja dapat mengetahui secara lebih lengkap pentingnya setiap pekerjaan dalam kerangka keseluruhan. Strategi ini juga lebih mudah bagi manajemen, karena pekerjaan tidak perlu dirubah atau disusun kembali.

#### **Peran serta atau Partisipasi**

Partisipasi adalah memberi kesempatan kepada pekerja untuk ikut berperan dalam mengambil keputusan yang akan mempengaruhi mereka. Dengan ikut berperan serta dalam mengambil keputusan, staf lebih yakin

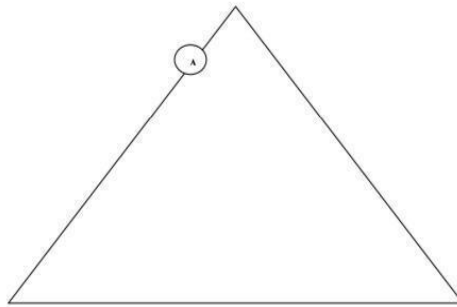
menerima keputusan tersebut. Pegawai berperan serta dalam mengambil keputusan yang menyangkut kepentingan mereka, antara lain keputusan dalam bidang

- Rancangan pekerjaan mereka
- Promosi atau kenaikan pangkat mereka
- Gaji mereka
- Rencana pengunduran diri
- Prosedur naik banding

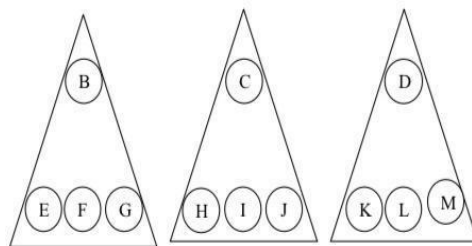
Tentu saja manajemen harus bersedia mengurangi sebagian dari wewenangnya. Namun demikian, pengorbanan ini diimbangi oleh rasa puas dari pegawai yang diajak berperan serta.

## **2. Prinsip Satu Komando**

Menurut prinsip kesatuan komando, setiap staf bertanggung jawab hanya kepada satu orang pimpinan saja. Kesatuan komando merupakan prinsip yang sederhana, tetapi tidak mudah dilaksanakan. Biasanya sukar bagi seseorang staf untuk memenuhi perintah dari satu orang saja, karena ia sering menghadapi beberapa orang pimpinan yang memberi perintah bersama-sama. Apabila staf harus melaksanakan perintah dari dua orang atau lebih, seringkali ia mengalami kesulitan, karena mungkin perintah itu saling bertentangan. Akibatnya staf tidak dapat memenuhi dengan baik semua perintah yang ditugaskan kepadanya, hal ini sering kita alami dalam praktek.



Gambar 2. Prinsip Satu Komando



Ket :

(1) A boleh memberi perintah kepada B, C, dan D. Tetapi hanya B yang boleh memberi perintah kepada E, F, dan G, walaupun C dan D mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari E, F, dan G.

(2) C boleh memberi perintah kepada H, I, dan Y. Tetapi hanya C yang boleh memberi perintah kepada H, I, dan J, walaupun B dan D mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari H, I, dan J.

Dengan kesatuan komando diharapkan organisasi dapat berjalan efisien, namun dalam praktik prinsip ini sering dilanggar. Walaupun prinsip satu komando lebih sering dilanggar daripada ditaati, tetapi ini tidak berarti bahwa kesatuan komando tidak penting. Menyimpang terlalu jauh dari yang ideal dapat menimbulkan kekacauan dan bencana.

### 3. Prinsip Sentralisasi

Sentralisasi adalah pemutusan wewenang dan tanggung jawab pada puncak organisasi, sehingga semua keputusan diambil oleh eksekutif puncak. Sentralisasi atau pemusatan wewenang itu dapat memberi beban yang terlalu berat kepada eksekutif puncak. Semua persoalan dan kesulitan mengalir ke puncak, dan eksekutif puncak harus memecahkan masalah yang sering tidak mereka pahami, sehingga keputusan mereka kurang tepat dan kurang bijaksana. Maka tanggapan pertama terhadap persoalan ini adalah proses kebalikannya, yakni desentralisasi atau penyebaran wewenang kepada staf, tetapi staf yang terlalu banyak wewenang menyebabkan pimpinan kehilangan kendali. Perlu dicari keseimbangan antara desentralisasi dan sentralisasi. Keseimbangan ini tidak dapat dicapai, kecuali dengan memperhatikan kemampuan pimpinan yang ditunjuk untuk mengkoordinasi departemen. Sekali orang dibebani tanggung jawab, maka orang tersebut harus diberi juga wewenang yang setaraf.

#### **4. Prinsip Wewenang dan Tanggung Jawab**

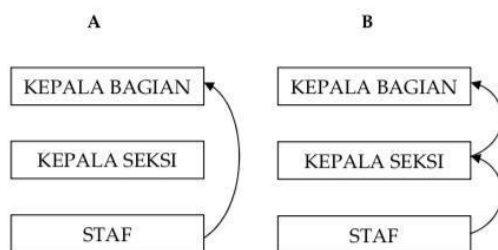
Wewenang atau authority diartikan sebagai hak memerintah staf untuk mengerjakan dan menyelesaikan sesuatu. Sedangkan tanggung jawab atau responsibility diartikan sebagai kewajiban untuk mengerjakan dan menyelesaikan sesuatu. Antara tanggung jawab pimpinan terhadap hasil pekerjaannya dan wewenang yang dimilikinya untuk melaksanakan pekerjaan tersebut, harus ada hubungan tertentu. Hubungan yang ideal adalah kesempatan antara tanggung jawab dan wewenang, artinya tanggung jawab harus sama dengan wewenang. Namun kita sukar menilai perkaitan tersebut, khususnya apabila kita memeriksa tugas pimpinan



puncak. Apabila ‘produk akhir’ kurang baik mutunya, bahannya, dan konstruksinya, kita sukar mencari siapa yang bertanggung jawab dan sampai seberapa tanggung jawabnya.

## 5. Prinsip Rantai Komando

Rantai komando adalah arah yang diikuti oleh semua komunikasi dalam organisasi mulai dari tingkat yang tertinggi, wewenang mengalir bertahap ke bawah sampai kepada tingkat wewenang yang paling rendah. Sesuai dengan prinsip tersebut komunikasi dari tingkat yang paling rendah harus melewati setiap pimpinan dari rantai komando. Begitu pula, komunikasi dari atas harus melewati staf langsung dan seterusnya sehingga akhirnya komunikasi mencapai tingkat bawah yang dituju.



Gambar 5.  
Komunikasi Rantai Komando

### Gambar A

Rantai komando dilanggar staf berhubungan langsung dengan kepala bagian, tanpa melewati kepala seksi atasannya langsungnya

### Gambar B

Rantai komando ditaati. Staf berhubungan dengan kepala bagian melalui atasan langsungnya, kepala seksi

Catatan :

Arus komunikasi mengalir dari atas (A) lewat staf B, yang meneruskan kepada stafnya C dan C menyampaikan kepada D. Sebaliknya komunikasi ke atas dari DAN kepada pimpinannya C, dan C meneruskan kepada B & akhirnya B menyampaikannya kepada A.

## **Sanggahan Terhadap**

### **Fase Teori Tradisional**

Sebelum kita membahas teori modern, marilah kita tinjau beberapa sanggahan terhadap fase teori tradisional, terutama yang menyangkut prinsip bahwa wewenang atau kekuasaan itu mengalir dari atas ke bawah dan prinsip bahwa faktor-faktor lingkungan dapat diramalkan dengan pasti dan dapat dikendalikan.

Seperti Kita ketahui fase teori tradisional berusaha menunjukkan satu cara yang paling efisien untuk menyusun organisasi. Kenyataannya semua prinsip itu tampaknya sangat menarik, tetapi dalam kenyataannya gagal mencapai tujuan. Para ahli fase teori tradisional berpendapat bahwa wewenang berasal dari puncak organisasi dan dari situ mengalir ke bawah. Mereka yang paling jauh dari puncak, memiliki wewenang yang paling kecil. Mereka berpendapat bahwa wewenang staf diperoleh dari pimpinannya, dan wewenang pimpinan ini diperoleh dari pimpinannya lagi, dan seterusnya.

Pendapat bahwa wewenang mengalir dari puncak ke bawah, mendapat sanggahan keras. Wewenang tidak berasal dari atas, tetapi sebaliknya, wewenang berasal dari bawah. Wewenang atau kekuasaan pemimpin ditentukan oleh kesediaan staf untuk menerimanya dan mentaatinya. Artinya pemimpin hanya mempunyai kekuasaan atau wewenang, jika staf menerima, menaati dan mengakui pimpinannya. Pimpinan yang tidak diterima oleh staf tidak mempunyai wewenang atau kekuasaan. Jadi wewenang tidak berasal dari puncak organisasi, tetapi sebaliknya, wewenang berasal dari bawah. Ini yang dinamakan teori

penerimaan wewenang, atau teori pengakuan wewenang (*acceptance theory of authority*).

Menurut teori penerimaan, staf hanya mengakui komunikasi dari atas sebagai sesuatu yang berwibawa dan bersedia menaatinya, hanya jika komunikasi itu memenuhi beberapa syarat :

- a) Staff memahami & meyakini komunikasi itu sesuai dengan kepentingan staf.
- b) Staf berpendapat bahwa komunikasi itu tidak bertentangan dengan tujuan organisasi.
- c) Staf berpendapat bahwa komunikasi
- d) Staf mampu menaatinya.

Ada lagi kelemahan fase teori tradisional yang mendapat sanggahan keras, yakni pendapat bahwa faktor-faktor lingkungan dapat diramalkan dan dapat dikendalikan. Walaupun para pimpinan cenderung menyetujui pendapat fase teori tradisional bahwa organisasi yang disusun secara rasional dan mengikuti prinsip-prinsip tertentu akan efisien dan efektif, para pimpinan mengalami kesukaran menghadapi faktor lingkungan yang sangat rumit dan tidak pasti itu. Bertambah rumitnya pasar, keanekaragaman produk, terobosan teknologi yang mengejutkan, munculnya bermacam-macam cabang organisasi baru, semuanya ini memerlukan organisasi yang luwes, dan mampu menyesuaikan diri terhadap segala macam perubahan. Sanggahan terhadap fase teori tradisional ini membuka pemikiran baru terhadap organisasi, organisasi harus:

- a) Bersifat lebih luwes, artinya mampu menyesuaikan diri.
- b) Merupakan sistem terbuka, memperlihatkan juga perubahan lingkungan.

### **C. Fase Teori Modern**

Fase teori modern memandang organisasi sebagai sebuah sistem terbuka (*open system*) yang selalu dapat dipengaruhi oleh lingkungan. Organisasi selalu berhubungan dengan lingkungan yang mempengaruhi organisasi dan yang menyebabkan organisasi harus selalu berubah untuk menyesuaikan diri dengan lingkungan.

Tujuan fase teori modern adalah bagaimana organisasi dapat bertahan dalam lingkungan yang selalu berubah dan sering mengejutkan. Sebagaimana Kita ketahui, fase teori tradisional memandang organisasi sebagai 'sistem tertutup'. Artinya organisasi dapat berdiri sendiri tanpa dipengaruhi oleh lingkungan di sekitarnya. Faktor-faktor lingkungan dianggap dapat diketahui dengan pasti dan dapat dikendalikan. Inilah yang disanggah oleh fase teori modern, yang mengemukakan bahwa organisasi merupakan 'sistem terbuka'. Artinya organisasi sangat tergantung pada lingkungan sekitarnya untuk dapat mempertahankan hidupnya.

Organisasi tidak cukup hanya memperhatikan cara kerja intern organisasi saja, tetapi kita perlu memperhatikan juga kaitan organisasi itu dengan sistem yang lebih luas, yakni sistem-sistem ekonomi, sosial, politik, budaya dan sebagainya. Para ahli fase teori modern menyatakan bahwa semua organisasi merupakan sistem terbuka, karena kehidupan organisasi tergantung kepada interaksinya dengan lingkungannya.

Empat ciri utama organisasi yang terdapat dalam semua sistem terbuka, yakni:

#### **Interaksi dengan Lingkungan Sekitarnya.**

Organisasi merupakan suatu sistem terbuka seperti halnya dengan badan manusia. Badan manusia memerlukan udara, air, makanan dan sebagainya dari lingkungan disekitarnya, dan kemudian harus mengeluarkan pikiran dan tenaga agar dapat hidup terus. Organisasi sama dengan badan manusia, bahan energi dan gagasan-gagasan, masuk kedalam organisasi, diolah didalamnya dan keluar sebagai produk yang berupa barang ataupun jasa.

### **Sinergi atau Falsafah Sapu Lidi.**

Sinergi adalah suatu persamaan yang menyatakan bahwa keseluruhan adalah lebih besar daripada jumlah bagian-bagiannya. Satu contoh dapat menjelaskan hal ini: Sepuluh lidi yang bekerja sendiri-sendiri tidak akan mampu menyapu bersih lantai sebersih sepuluh lidi yang diikat menjadi satu sapu. Begitu pula organisasi sebagai keseluruhan mempunyai sifat/ kemampuan yang lebih besar daripada jumlah sifat/kemampuan dari masing-masing anggotanya.

### **Keseimbangan yang Dinamis.**

Berikut ini ada sebuah contoh sederhana mengenai kerja keseimbangan yang dinamis (dynamic equilibrium). Dalam sirkus, kita sering melihat kain kanvas lebar sekali yang direntangkan di atas lantai untuk menampung jatuhnya pemain akrobat. Pegas dan kerangka di sekitar kanvas menahan permukaan kanvas dalam keadaan seimbang yang dinamis. Pegas dan kerangka itu mempunyai kekuatan yang saling menarik dalam arah yang berlawanan, baik ada orang yang jatuh di atasnya ataupun tidak ada. Walaupun ada akrobatik yang jatuh di atas kanvas itu, kanvas dapat tetap dalam keadaan seimbang. Inilah yang dinamakan keseimbangan yang dinamis.

Begitu pula keadaan organisasi apabila beberapa variabel yang saling bertentangan dalam sebuah sistem berada dalam keseimbangan, sistem itu dikatakan seimbang. Keseimbangan itu dapat bersifat statis dan tidak berubah, atau keseimbangan itu dapat dipelihara di tengah-tengah perubahan yang dinamis. Apabila secara mendadak organisasi kehilangan seorang pimpinan utama atau kekurangan modal kerja, organisasi dapat terlempar dari keseimbangan dinamis.

**Ekuifinalitas (satu akibat yang sama).**

Hubungan sebab akibat dalam sistem terbuka tidak sederhana, satu sebab akan menimbulkan satu akibat tertentu. Hubungan sebab akibat dalam sistem terbuka lebih rumit. Disini kita menghadapi apa yang dinamakan ekuifinalitas. Ekuifinalitas berarti bahwa dalam sistem terbuka, beberapa sebab yang berbeda-beda dapat menimbulkan satu akibat yang sama.

Dalam organisasi, pimpinan dapat memanfaatkan konsep ekuifinalitas ini, di mana pimpinan dapat mengolah masukan dengan berbagai macam cara, sehingga dapat mencapai keluaran yang memuaskan. Misalnya organisasi dapat meningkatkan laba dengan mengurangi pemborosan, menggunakan bahan yang lebih murah, menggunakan metode kerja yang lebih efektif serta efisien dan sebagainya.

Tabel 2.  
Karakteristik Organisasi pada  
Fase Teori Tradisional dan  
Fase Teori Modern

NO	Fase Teori Tradisional	Fase Teori Modern
1	Memandang organisasi sebagai sistem tertutup.	Memandang organisasi sebagai sistem terbuka.
2	Memandang tujuan utama dari organisasi adalah efisiensi.	Memandang tujuan utama organisasi adalah mampu untuk hidup terus ( <i>survival</i> ) dalam lingkungan yang berubah-ubah.
3	Menganggap lingkungan disekitar organisasi dapat diramalkan dengan cukup pasti.	Menganggap lingkungan di sekitar organisasi sukar diramalkan dan sukar dikendalikan.
4	Menganggap semua variabel sebab musabab dapat diketahui dan dapat dikendalikan. Ketidakpastian dapat dihilangkan dengan perencanaan dan pengendalian.	Menganggap sistem organisasi mempunyai lebih banyak variabel daripada yang dapat diketahui pada waktu tertentu. Seringkali variabel dipengaruhi oleh faktor yang tidak dapat dikendalikan atau diramalkan.

## I. Lingkungan Organisasi

### A. Pola Organisasi

Pada fase teori modern organisasi sangat dipengaruhi oleh lingkungan di sekitarnya, seperti keadaan ekonomi, sosial dan politik, kemajuan teknologi, tersedianya sumber daya, keadaan pasar pada waktu tertentu dan sebagainya. Sehingga dalam menyusun pola organisasi, harus diperhatikan faktor-faktor lingkungan tersebut. Lingkungan organisasi selalu berubah-ubah, oleh sebab itu pola organisasi harus dapat menyesuaikan dengan perubahan lingkungan yang tidak pasti.

Lingkungan yang berbeda menghendaki pola organisasi yang berbeda pula. Pola yang mengikuti perubahan lingkungan ini dinamakan pola organisasi yang tergantung pada lingkungan atau pola yang tidak tetap.

### Ketidakpastian Lingkungan Organisasi

Sebelum menyusun pola organisasi, perlu meneliti dan memeriksa terlebih dulu ketidakpastian lingkungan, dan kemudian disesuaikan pola organisasi dengan ketidakpastian tersebut. Organisasi tidak selalu harus disusun menurut rancangan pola yang bergantung kepada lingkungan, diusahakan disusun berbeda antara pola yang satu dengan yang lain.

Biasanya pimpinan yang memilih ancangan ini, akan mulai dengan mengumpulkan beberapa pola dasar organisasi, memilih pola yang paling efektif atau membuat gabungan yang khas dari pola-pola tersebut. Dalam menyusun pola organisasi yang tergantung pada lingkungan, harus diketahui dulu tentang hal sebagai berikut ini:

- Seberapa tingkat ketidakpastian lingkungan itu? Apakah sangat tidak pasti dan sukar diramalkan, ataukah sedang-sedang saja, ataukah malah hanya kecil, sehingga mudah sekali bagi Kita meramalkannya?
- Jenis organisasi manakah yang paling baik untuk menghadapi ketidakpastian tersebut?

Untuk mengetahui seberapa besar ketidakpastian lingkungan, ada tiga (3) faktor yang berkontribusi terhadap ketidakpastian lingkungan, yaitu :

- a) Output (keluaran) organisasi yang beraneka ragam.
- b) Jumlah tenaga spesialis teknis yang berbeda untuk setiap kegiatan.
- c) Tingkat kesulitan di dalam pencapaian sasaran.

Menyusun pola organisasi tanpa memperhatikan lingkungan sekitarnya, tidak akan berhasil baik, bahkan mungkin sekali akan menemui kegagalan dalam mencapai tujuan. Tetapi bagaimanakah caranya kita menyusun pola organisasi dengan memperhatikan lingkungan yang selalu berubah-ubah dan yang penuh dengan ketidakpastian itu? Untuk itu perlu dikelompokkan jenis-jenis ketidakpastian, dan kemudian masing-masing



dinilai. Ketidakpastian dapat dibagi dalam empat kelompok yakni ketidakpastian mengenai

- Dampak ekonomi, sosial dan politik, terhadap organisasi;
- Seringnya timbul kemajuan teknologis;
- Suplai sumber daya;
- Kemantapan permintaan akan produk organisasi

Tabel 7.  
Tingkat Ketidakpastian Lingkungan Organisasi

	Peringkat Ketidak-pastian		
	Rendah	Sedang	Tinggi
1. Berapakah besarnya dampak ekonomis, sosial, dan politik terhadap organisasi?	Minimal	Sedang	Tinggi
2. Seberapakah seringnya terjadi penerobosan teknologi dalam bidang industri?	Jarang	Kadang-kadang	Seringkali
3. Dapatkah suplai sumber daya diperhitungkan?	Dapat diperhitungkan	Kadang-kadang dapat diramalkan adanya kekurangan	Tidak dapat diperhitungkan
4. Sampai seberapakah kemantapan permintaan akan produk organisasi?	Tidak mantap	Sedang-sedang saja mantapnya	Sangat mantap

Empat kelompok ketidak-pastian ini, masing-masing dapat diberi nilai rendah, sedang, atau tinggi. Peringkat ketidak pastian yang ‘rendah’ berarti bahwa perubahan itu dapat diketahui sebelumnya dengan pasti; peringkat ketidak pastian yang ‘sedang’ berarti perubahan dapat diramalkan dengan agak pasti, sedangkan peringkat ketidakpastian yang ‘tinggi’ berarti perubahan sangat tidak menentu, dan tidak dapat diketahui sebelumnya. Pola organisasi akan berbeda-beda, tergantung pada peringkat ketidakpastian.

**Tabel 8.**

**Pola Organisasi Menurut Peringkat Ketidakpastian**

Peringkat Ketidak-pastian	Sifat Pola Organisasi
1. <b>Rendah</b> (dapat diramalkan dengan pasti)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Stabil atau mantap</li><li>• Dapat diperhitungkan</li><li>• Keras atau kaku</li></ul>
2. <b>Sedang</b> (dapat diramalkan dengan agak pasti)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Agak stabil</li><li>• Tidak terlalu sering</li></ul>
3. <b>Tinggi</b> (sangat tidak pasti; tidak dapat diramalkan)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Luwes atau fleksibel</li><li>• Lancar</li><li>• Mudah menyesuaikan diri</li></ul>

**B. Jenis Pola Organisasi**

Secara umum pola organisasi yang banyak dipakai pengelola organisasi biasanya mengacu pada dua jenis, yaitu;

1. Organisasi yang Mekanistik
2. Organisasi yang Organik

Di mana perbedaan antara pola mekanistik dan organik terletak dalam ciri- ciri utamanya

- Penentuan tugas
- Keluwesan tugas
- Komunikasi
- Pengetahuan yang diperlukan

Tabel 9.  
Perbedaan antara Pola Mekanistik dan Pola Organik

Organisasi yang Mekanistik	Organisasi yang Organik
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tugas individu ditentukan secara sempit dan tegas.</li> <li>• Tugas individu tidak fleksibel, sukar dirubah.</li> <li>• Mengutamakan pengendalian hirarkis.</li> <li>• mengutamakan arah komunikasi vertikal dari atas ke bawah Instruksi dan keputusan dari pimpinan.</li> <li>• Diperlukan pengetahuan yang sempit, teknis dan khusus.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Tugas individu ditentukan secara luas dan umum.</li> <li>• Tugas individu sangat fleksibel.</li> <li>• Mengutamakan pengendalian diri sendiri.</li> <li>• Mengutamakan arah komunikasi lateral (ke samping, antara teman sejawat)</li> <li>• Pimpinan memberi informasi dan nasihat.</li> <li>• Diperlukan pengetahuan yang luas dan profesional.</li> </ul>

Ada beberapa kesimpulan mengenai pola organisasi yang dapat kita ambil yaitu :

- Dalam lingkungan dengan tingkat ketidak-pastian yang relatif rendah, artinya dalam lingkungan yang relatif stabil dan pasti, pola organisasi yang cocok adalah pola yang mekanistik.
- Dalam lingkungan dengan tingkat ketidak pastian yang relatif tinggi, artinya dalam lingkungan yang sangat tidak pasti dan tidak stabil, maka pola organisasi yang cocok adalah pola yang organik.

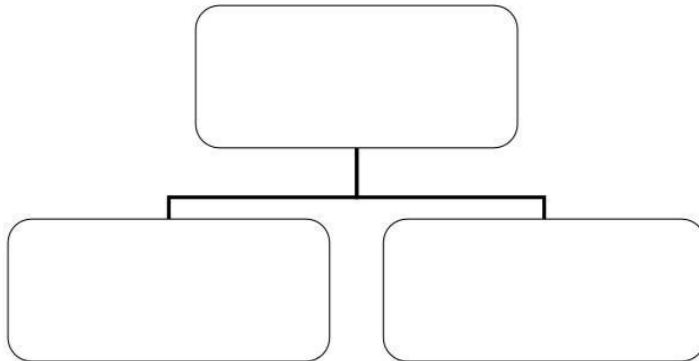
Sekarang langkah berikutnya adalah mengumpulkan beberapa alternatif atau pilihan pola organisasi yang dapat digabungkan dan dicocokkan dengan situasi tertentu. Pilihan pola ini dapat diambil dari bentuk-bentuk departementalisasi.

### C. Rentang Kendali dalam Pola Organisasi

Jumlah staf langsung yang dapat diurus oleh seorang pimpinan secara efektif, dinamakan rentang kendali atau span of control. Dalam pola

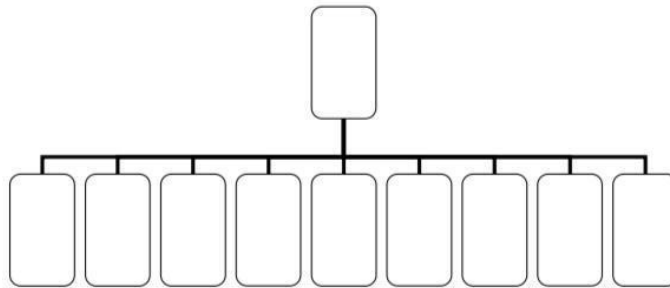
organisasi, ada dua rentang kendali yaitu rentang kendali sempit dan rentang kendali lebar.

- Bila rentang kendali itu sempit, jumlah staf langsung yang melaporkan kepada pimpinan tersebut sedikit
- Bila rentang kendali itu lebar, jumlah staf langsung yang melaporkan kepada pimpinan tersebut banyak.



Gambar 18.

Rentang Kendali Sempit



Gambar 19.

## Rentang Kendali Lebar

Dalam rentang kendali aspek spesialisasi dan koordinasi mempunyai peranan penting, hal ini terlihat dari:

- Dalam rentang kendali yang sempit, staf langsung harus menjalankan beberapa macam tugas, sehingga spesialisasi kurang efektif. Dengan perkataan lain, spesialisasi rendah. Tetapi sebaliknya, pimpinan mudah mengadakan koordinasi, karena jumlah stafnya sedikit. Dikatakan bahwa dalam rentang kendali yang sempit terdapat koordinasi yang tinggi.
- Hal yang sebaliknya berlaku bagi rentang kendali yang lebar. Yakni, dalam rentang kendali yang lebar terdapat spesialisasi tinggi dan koordinasi rendah.

Jika staf langsung seorang pimpinan itu banyak jumlahnya, ada banyak pekerjaan yang berbeda-beda yang dilaksanakan dalam departemennya. Hal ini membuat sukar pimpinan untuk mengawasi secara efektif setiap pekerjaan staf dari dekat, maka bertalian dengan ini timbul persoalan:

### Masalah Rentang Kendali

Penerapan rentang kendali yang kurang tepat dalam sebuah organisasi bisa berdampak kurang efektif dan kurang efisiennya sebuah organisasi, oleh sebab itu ada beberapa hal yang harus diperhatikan dalam hal rentang kendali, diantaranya;

- Apakah ada rentang kendali yang ideal?
- Apakah ada jumlah yang ideal berapa banyak jumlah staf langsung yang berada di bawah kendali seorang atasan langsung

Ada dua pendapat mengenai masalah ini :

- a. Para perintis manajemen secara tegas menunjukkan jumlah tertentu dari rentang kendali ini. Mereka mengatakan : “Tidak ada pimpinan yang mampu mengawasi secara langsung staf lebih banyak dari lima orang atau paling banyak enam orang”. Namun menurut pengalaman, organisasi dapat juga berhasil baik dengan rentang kendali jauh lebih banyak dari enam orang.
- b. Para ahli manajemen akhir-akhir ini tidak menyatakan jumlah yang tetap, tetapi mereka mengemukakan bahwa rentang kendali yang tepat tergantung kepada beberapa faktor situasional, antara lain :
  - Sifat pekerjaan
  - Teknologi
  - Kepemimpinan
  - Kesetupaduan kelompok

### 1. Rentang Kendali Lebar

Rentang kendali yang lebar memudahkan terciptanya organisasi yang organis, yang memberi kebebasan bertindak yang agak luas kepada staf, karena sukarnya pengawasan. Walaupun demikian rentang kendali yang lebar harus memenuhi beberapa persyaratan, yaitu :

- Staf harus memahami benar-benar tentang pekerjaan mereka.
- Staf harus mampu mengambil keputusan sendiri;
- Tugas dan teknologi memungkinkan rentang kendali yang lebar.
- Dalam rentang kendali yang lebar, pimpinan sukar mengadakan koordinasi.

Berkurangnya koordinasi ini harus diimbangi oleh :

- kemampuan staf mengendalikan diri sendiri; dan
- keterikatan staf untuk mencapai sasaran organisasi.

## 2. Rentang Kendali Sempit

Kadang-kadang diperlukan juga rentang kendali yang sempit, yakni jika staf tidak mampu mengendalikan diri sendiri dan tidak mempunyai keterikatan mencapai sasaran organisasi. Dalam hal ini koordinasi harus dilaksanakan lewat pengendalian hirarkis, yakni lewat rentang kendali yang sempit. Rentang kendali yang sempit diperlukan juga jika manajemen seringkali perlu berkomunikasi secara luas dengan setiap stafnya.

## D. Sentralisasi, Desentralisasi dan Kombinasi

### 1) Sentralisasi

Sebagai pemusatan kegiatan tertentu dalam satu lokasi dan pembebanan tanggung jawab kepada satu orang untuk mengamati para pegawainya. Sentralisasi menunjukkan bahwa wewenang ditahan di puncak.

### 1) Kriteria Sentralisasi

Dalam memutuskan pilihan ini ada banyak faktor yang perlu kita pertimbangkan supaya sentralisasi dari kegiatan administrasi kantor dapat dilaksanakan dan dapat efektif. Diantaranya adalah :

#### a) Sifat Organisasi

Semakin banyak pekerjaan kantor dan semakin banyak kegiatan memproses surat-surat dalam organisasi, maka semakin baik kita mengadakan sentralisasi kantor. Lembaga keuangan atau bank dan organisasi asuransi adalah organisasi yang banyak menggunakan

sentralisasi, karena banyaknya pekerjaan administrasi yang harus diproses.

b) Ukuran Organisasi

Jika organisasi berkembang menjadi lebih besar, sentralisasi makin dirasakan perlu. Untuk menghindari kesimpangsiuran dan mengadakan pengendalian, diperlukan sentralisasi kegiatan.

c) Proses yang dibakukan

Untuk mencapai efisiensi kerja yang tinggi, organisasi memerlukan proses yang dibakukan. Dengan sentralisasi proses yang dibakukan, dan para pegawai diharapkan menggunakan proses ini dalam melaksanakan pekerjaannya. Standarisasi dan sentralisasi tidak dapat dipisahkan satu dari yang lain.

## 2. Desentralisasi

Desentralisasi berhubungan dengan pelimpahan wewenang dan menyangkut masalah-masalah :

- Wewenang apakah yang seharusnya dilimpahkan kepada staf?
- Kebijakan apakah yang diperlukan guna dijadikan pedoman dalam melaksanakan tindakan yang dilimpahkan?
- Kebutuhan memilih dan melatih orang serta mengendalikan tindakan yang dilimpahkan.

Kriteria Desentralisasi, diantaranya adalah :

a) Keanekaragaman (Diversifikasi)

Organisasi yang menghasilkan beraneka macam produk dan yang menggunakan bermacam-macam proses, sukar mengadakan sentralisasi. Inilah sebabnya, organisasi semacam itu lebih banyak menggunakan bentuk desentralisasi. Hanya pekerjaan kantor saja yang masih dapat disentralisasikan.



### b) Keahlian Pegawai

Apabila dalam suatu organisasi tidak banyak terdapat tenaga yang mempunyai keahlian khusus desentralisasi sukar dilaksanakan. Jika toh diperlukan desentralisasi, organisasi harus menyelenggarakan pelatihan yang efisien.

### c) Pengendalian yang Baik

Jika organisasi mempunyai teknik pengendalian yang baik, mudah mengendalikan pegawainya, desentralisasi yang diselenggarakan oleh organisasi dapat berhasil baik.

## 3. Kombinasi

Sebenarnya sentralisasi dan desentralisasi merupakan dua ekstrim, dua ujung yang berlawanan sama sekali. Sentralisasi terletak pada ujung yang satu dan desentralisasi pada ujung yang lain. Diantara dua ujung tersebut terletak beberapa bentuk campuran/kombinasi.

Bentuk yang semakin dekat dengan sentralisasi berarti bentuk yang semakin banyak sentralisasi dan semakin sedikit desentralisasi. Dan sebaliknya, bentuk yang mendekati desentralisasi berarti campuran antara banyak desentralisasi dan sedikit sentralisasi. Campuran tersebut berarti bahwa dalam beberapa hal organisasi mengadakan sentralisasi dan dalam beberapa hal lain organisasi mendelegasikan wewenangnya untuk mengambil keputusan kepada jenjang manajemen menengah dan bawah. Satu bentuk campuran sukar dibedakan dari bentuk yang ada didekatnya. Bentuk-bentuk campuran itu merupakan suatu deretan yang bagian-bagiannya tidak dapat dibedakan dengan jelas dari bagian yang berdekatan, kecuali dengan cara yang dibuat-buat.

Kontinum (*Continuum*)

Suatu deretan yang batas bagiannya tidak dapat dibedakan dengan jelas dari bagian yang berdekatan, kecuali dengan cara yang dibuat-buat.

## **BAB VII**

### **PELAYANAN PUBLIK**

---

#### **A. Pengertian Pelayanan Publik**

Pelayanan publik menurut Pasolong adalah setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik (*Berita - Ombudsman RI*, t.t.). Selanjutnya Kurniawan menyatakan bahwa pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.

Pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian kegiatan dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, dan/atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik. (UU Nomor 25 Tahun 2009)

ZOTERO\_ITEM

CSL\_CITATION

```
{"citationID":"z704HSx9","properties":{"formattedCitation": "(BA B II.pdf, t.t.)", "plainCitation": "(BAB II.pdf, t.t.)", "noteIndex": 0}, "citationItems": [{"id": "M9MrMV8Q/76EVBcTF", "uris": ["http://zotero.org/users/local/pZEScXyQ/items/4U75D4B8"], "itemData": {"id": "M9MrMV8Q/76EVBcTF", "type": "document", "title": "BAB II.pdf", "URL": "http://digilib.uinsby.ac.id/8064/4/BAB%20II.pdf", "access
```

ed":{"date-parts":[["2022",11,16]]}}},"schema":"https://github.com/citation-style-language/schema/raw/master/csl-citation.json"} (BAB II.pdf, t.t.)

Pengertian dari pelayanan publik terdapat di dalam Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara (Meneg PAN) Nomor 63/KEP/M.PAN/7/2003, Kepmenpan ini memberikan pengertian terhadap pelayanan publik, pelayanan publik yaitu; segala bentuk dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh institusi penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya dalam proses pemenuhan dari segala bentuk kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Fungsi dari suatu pelayanan publik adalah; sebagai salah satu bentuk dari fungsi fundamental yang harus diemban oleh unsur institusi pemerintah baik di tingkat pusat maupun unsur pada pemerintah di daerah. Fungsi dari pelayanan publik ini juga diemban oleh unsur BUMN/BUMD. dalam memberikan dan menyediakan layanan jasa dan atau pelayanan barang Publik Dalam konsep pelayanan publik ini, dikenal dengan adanya dua jenis pelaku dalam suatu proses penyelenggaraan pelayanan publik, yaitu unsur dari penyedia layanan publik dan unsur penerima pelayanan publik. Barata (2003: 11) Penyedia layanan atau service provider adalah suatu pihak yang dapat memberikan suatu layanan tertentu kepada konsumen, yakni;

- Layanan dalam bentuk penyediaan dan penyerahan barang (*goods*) atau jasa-jasa (*services*).
- Penerima layanan atau *service receiver* adalah unsur pelanggan (*customer*) atau konsumen (*consumer*) yang menerima layanan dari para penyedia layanan. Terkait dengan proses

penyelenggaraan pelayanan publik oleh institusi pemerintah terhadap unsur masyarakat, maka pelayanan umum menurut Wasistiono (2003:43) adalah; suatu bentuk pemberian jasa baik oleh unsur pemerintah, pihak swasta atas nama pemerintah maupun pihak swasta kepada masyarakat, dengan atau tanpa adanya pembayaran guna memenuhi kebutuhan dan atau kepentingan dari masyarakat.

Menurut Thoha, pelayanan publik dapat diartikan sebagai pemberi layanan (melayani) keperluan orang atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan. Sementara itu, kondisi masyarakat saat ini telah terjadi suatu perkembangan yang sangat dinamis, tingkat kehidupan masyarakat yang semakin baik, merupakan indikasi dari empowering yang dialami oleh masyarakat. Hal ini berarti masyarakat semakin sadar akan apa yang menjadi hak dan kewajibannya sebagai warga negara dalam hidup bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Masyarakat semakin berani mengajukan tuntutan, keinginan dan aspirasinya kepada pemerintah. Masyarakat semakin kritis dan semakin berani untuk melakukan kontrol terhadap apa yang dilakukan oleh pemerintahnya.

Siklus pelayanan itu sendiri menurut A.Imanto, 2002, adalah “Sebuah rangkaian peristiwa yang dilalui pelanggan sewaktu menikmati atau menerima layanan yang diberikan. Dikatakan bahwa siklus layanan dimulai pada saat konsumen mengadakan kontak pertama kali dengan *service delivery system* dan dilanjutkan dengan kontak-kontak berikutnya sampai dengan selesai jasa tersebut diberikan”. Beberapa definisi lain dari pelayanan public yang banyak digunakan dalam adalah:

- a) Lovelock, Christopher H, 1991:7, mengatakan bahwa "service" adalah produk yang tidak berwujud, berlangsung sebentar dan dirasakan atau dialami" Artinya service merupakan produk yang tidak ada wujud atau bentuknya sehingga tidak ada bentuk yang dapat dimiliki, dan berlangsung sesaat atau tidak tahan lama, tetapi dialami dan dapat dirasakan oleh penerima layanan.
- b) David Mckevitt; dalam bukunya *Managing Core Public Services* (1998), membahas secara spesifik mengenai inti pelayanan publik yang menjadi tugas pemerintah dan pemerintah daerah, menyatakan bahwa "*Core Public Services may be defined as those services which are important for the protection and promotion of citizen well-being, but are in areas where the market is incapable of reaching or even approaching a socially optimal state; health, education, welfare and security provide the most obvious best know example*".

Dari beberapa pengertian pelayanan publik yang diuraikan tersebut, maka pelayanan publik dapat disimpulkan sebagai pemberian layanan atau melayani keperluan orang atau masyarakat dan/atau organisasi lain yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu, sesuai dengan aturan pokok dan tatacara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima pelayanan.

## **B. Jenis, Bentuk dan Proses Pelayanan Publik**

### **1. Jenis-jenis Pelayanan Publik**

Jenis pelayanan publik juga dapat dilihat dari tingkat perwujudannya (*tangibility*), yang terdiri dari 3 (tiga) jenis pelayanan publik yakni;

- Pelayanan publik dalam bentuk jasa barang sewaan, merupakan proses pemenuhan kebutuhan pelanggan dalam bentuk barang yang bersifat sewaan oleh pemiliknya
- Pelayanan dalam bentuk barang milik konsumen adalah proses pemenuhan kebutuhan khusus untuk barang- barang yang memang milik dari konsumen
- Pelayanan dalam bentuk jasa untuk bukan barang merupakan proses pemenuhan kebutuhan konsumen atau pelanggan dalam bentuk jasa-jasa yang bukan barang. (*BAB II.pdf, t.t.*)

Jenis pelayanan publik juga dapat dibedakan dari sisi keterampilan para penyedia jasa yakni;

- Pelayanan profesional, adalah suatu bentuk proses pemenuhan kebutuhan masyarakat dan lembaga pemerintah yang diberikan oleh orang-orang atau sumber daya manusia aparatur pemerintah yang telah memiliki keahlian dan keterampilan secara profesional di bidang teknis dan pelayanan publik,
- Pelayanan non profesional. Pelayanan profesional maksudnya sedangkan pelayanan non profesional maksudnya adalah suatu proses pemenuhan kebutuhan yang diberikan oleh orang-orang yang bukan memiliki keahlian atau keterampilan khusus dibidang pelayanan publik.

Jenis pelayanan publik dari sisi tujuan organisasi juga dapat dibedakan menjadi dua jenis, yakni;

- Pelayanan komersial merupakan suatu bentuk dari pelayanan publik yang lebih berorientasi atau memiliki tujuan untuk

mendapatkan berbagai keuntungan dari suatu proses pemenuhan kebutuhan terhadap pelanggannya (konsumen) tersebut

- Pelayanan nirlaba merupakan suatu pelayanan publik yang lebih berorientasi kepada nilai-nilai sosial atau bukan untuk mencari keuntungan, akan tetapi lebih menekankan pada proses pemenuhan kebutuhan masyarakat yang bernilai sosial, maka pemerintah sebagai unsur pelayan harus memberikan pelayanan public yang maksimal kepada masyarakatnya.

Jenis pelayanan publik juga dapat dilihat dari indikator tingkat intensitas karyawannya, yakni;

- Jenis pelayanan publik yang berbasis pada alat adalah suatu proses pemenuhan dari berbagai bentuk kebutuhan kepada konsumen (masyarakat) dengan berbasiskan atau menggunakan alat-alat yang telah tersedia.
- Jenis pelayanan publik yang berbasis pada orang. sedangkan pelayanan publik yang berbasis pada orang maksudnya adalah suatu bentuk proses dari pemenuhan berbagai kebutuhan masyarakat melalui orang-orang yang berperan dan berfungsi sebagai unsur pelayanan publik yang dalam hal ini adalah karyawan atau anggota dari suatu organisasi pelayanan publik tersebut, dan dapat diukur melalui kinerja suatu pelayanan itu sendiri.

Jenis pelayanan publik dari sisi pengaturannya dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yakni;

- Pelayanan yang diatur merupakan dalam proses pemenuhan berbagai kebutuhan konsumen telah diatur dengan jelas tentang

prosedur dan standar keberhasilan dari pelaksanaan pelayanan publik tersebut melalui suatu peraturan perundang-undangan atau dalam bentuk peraturan organisasi itu sendiri yang dibuat oleh organisasi pelayanan tersebut, yang sekarang kita kenal dengan sebutan Standar Operasional Pelayanan (SOP).

- Pelayanan yang tidak diatur suatu proses pemenuhan berbagai kebutuhan dasar dari masyarakat yang dilakukan tidak diatur dengan jelas dan baik tentang peraturan pelaksanaannya oleh lembaga pemerintah maupun standar operasionalnya akan tetapi diatur sendiri oleh lembaga yang memberikan pelayanan kepada unsur masyarakat dan untuk kepentingannya organisasi atau lembaganya sendiri dan hanya berlaku secara internal dari lembaga tersebut.

## **2. Bentuk-bentuk Pelayanan Publik**

Dalam konsep penyelenggaraan pelayanan publik yang dilaksanakan oleh unsur lembaga pemerintah, disamping adanya jenis-jenis dari pelayanan publik juga ada bentuk-bentuk dari penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh unsur pemerintah sebagai unsur pemberi layanan publik kepada masyarakat, dan masyarakat sebagai unsur penerima pelayanan publik untuk memenuhi berbagai bentuk kebutuhan masyarakat. Menurut Rauf (2012;16) bahwa; secara umum bentuk-bentuk dari suatu pelayanan publik tersebut terdiri dari:

1. Pelayanan internal
2. Pelayanan eksternal.



Sehubungan dengan pelanggan internal dan eksternal ini, Skelcher dalam Supriyanto (2009; 308) menyatakan bahwa; Secara realita membagi pelanggan masyarakat menjadi dua bagian, yaitu pelanggan internal dan pelanggan eksternal. Perhatian masyarakat sering terfokus pada pelanggan eksternal, yaitu masyarakat sebagai Stakeholder. Dalam membangun kualitas sebuah pelayanan tidak hanya ditentukan oleh pelanggan eksternal tetapi juga ikut ditentukan oleh pelanggan internal.

Lebih lanjut tentang pelanggan internal dan pelanggan eksternal ini dinyatakan oleh Skelcher dalam Supriyanto (2009;308), bahwa : *“Increasingly local authorities are organized in term of internal client or purchasers and contractors or providers”*. Hal ini sejalan dengan pendapat Rosen dalam Suprayitno (2009;308), yang menyatakan bahwa; pelaku dari pelayanan publik adalah pemerintah daerah, maka pelaku perbaikan pelayanan umum berasal dari para Stakeholders, yang dalam hal ini adalah pihak-pihak yang memiliki kepentingan dan peran penting. Para pelakunya dapat digolongkan menjadi dua bagian besar yaitu organisasi eksternal dan organisasi internal pemerintah. Pelayanan internal merupakan proses pemenuhan kebutuhan di dalam suatu organisasi atau institusi dari pemerintah itu sendiri, seperti pelayanan publik dari bawahan terhadap unsur atasan (pimpinan) yakni bawahan menyiapkan data-data yang diperlukan oleh atasan (pimpinan) pada saat akan mengadakan pertemuan-pertemuan, atau pelayanan yang diberikan kepada instansi pemerintah lainnya, seperti Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) harus melayani instansi lain dalam menyusun perencanaan pembangunan, atau pelayanan yang diberikan

oleh pimpinan kepada bawahan seperti pemberian asuransi, pemberian motivasi dalam bentuk bonus., dan lain-lain.

Dengan diadakannya suatu bentuk pelayanan publik secara internal ini, maka segala bentuk kebutuhan dari instansi pemerintah sebagai unsur internal lembaga pemerintah akan dapat terpenuhi oleh lembaga birokrasi pemerintah itu sendiri yang diberikan fungsi pelayanan publik, sehingga pelayanan publik dalam bentuk internal pemerintah kepada anggotanya akan dapat terlaksana.

Pelayanan eksternal merupakan proses pemenuhan kebutuhan yang diberikan oleh pemberi layanan kepada unsur-unsur diluar dari kelembagaan pemberi layanan, seperti kepada masyarakat dan kepada pelanggan, masyarakat merupakan unsur yang berada di luar kelembagaan institusi pemberi layanan, dan inilah yang sering disebut dengan pelayanan publik. Menurut Ruhana dalam jurnal Transformasi pemerintahan (2010;17) Pelayanan publik yang harus diberikan oleh pemerintah sebagai unsur pemberi pelayanan publik seperti yang dikemukakan oleh Mahmudi (2005;229) dapat diklasifikasikan ke dalam dua kategori utama, yaitu pelayanan kebutuhan dasar (meliputi kesehatan, pendidikan dasar dan bahan kebutuhan pokok masyarakat dan pelayanan umum (terdiri dari pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa) Berdasarkan pendapat di atas, dapat diketahui bahwa klasifikasi pelayanan publik memiliki dua kategori, yakni;

- 1) Pelayanan kebutuhan dasar, yang meliputi pelayanan kesehatan, pelayanan pendidikan dasar, dan pelayanan jasa.
- 2) Pelayanan umum, yang meliputi pelayanan administratif, pelayanan barang, dan pelayanan jasa.

Oleh karena itu, kedua bentuk dari pelayanan publik tersebut sama-sama dibutuhkan oleh unsur masyarakat (publik) sebagai warga negara, baik pelayanan publik dalam bentuk kebutuhan dasar manusia, maupun pelayanan publik dalam bentuk umum, dan pemerintah sebagai unsur penyelenggara negara juga berkewajiban untuk memenuhi kedua klasifikasi dari pelayanan publik tersebut, sesuai dengan amanah fungsi pemerintah yang tercantum dengan jelas di dalam penjelasan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945, yakni melindungi dan melayani seluruh masyarakatnya (warga negara).

### **3. Proses Pelayanan Publik**

Secara umum pelayanan publik merupakan salah satu bentuk dari tugas utama yang hakiki dari suatu negara yang menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan sebagai salah satu kewajiban dari pemerintah terhadap seluruh masyarakatnya, menurut Tahir dalam Jurnal Transformasi Pemerintahan (2010;1) bahwa; Pelayanan publik merupakan salah satu tugas utama yang bersifat hakiki dari Negara yang menjalankan fungsi pemerintahan. Tugas ini telah jelas digariskan dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Republik Indonesia tahun 1945 alinea ke empat, yang meliputi 4 (empat) aspek pelayanan pokok aparatur terhadap masyarakat, yaitu;

- Melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, - memajukan kesejahteraan umum,
- Mencerdaskan kehidupan bangsa, dan
- Ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial

Dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh unsur pemerintah, selama ini terkesan masih kurangnya perhatian dan keseriusan dari institusi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik, seperti yang dinyatakan oleh Supriyanto (2009;310), bahwa: Dalam praktiknya selama ini unsur pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik masih terasa kurang serius dalam melaksanakan proses penyelenggaraan pelayanan publik kepada masyarakat. Ada beberapa alasan mengapa kurang seriusnya dan kurangnya perhatian dari unsur pemerintah terhadap arti pentingnya suatu penyelenggaraan pelayanan publik kepada unsur masyarakat, antara lain:

1. Pemerintah lebih bersifat monopoli sehingga dalam pelayanan publik tidak akan ada kompetisi dan tidak efisien. Dalam menyelenggarakan kegiatan pelayanan publik, instansi birokrasi pemerintah pada umumnya bersifat monopoli, sehingga tidak terciptanya suatu iklim kompetisi di dalamnya. Padahal tanpa adanya kompetisi tidak akan mungkin terciptanya nilai-nilai efisiensi dan peningkatan pelayanan publik.
2. Instansi pemerintah lebih mengandalkan kepada kewenangan yang dimiliki dalam menjalankan pelayanan publik. Aparatur birokrasi pemerintah lebih mengandalkan kepada kewenangan yang dimiliki, dari pada memperhatikan dan memepertimbangkan kekuatan pasar atau kebutuhan konsumen yang dalam hal ini adalah kebutuhan masyarakat.
3. Akuntabilitas dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik belum berjalan sebagaimana mestinya. Belum berjalannya konsep akuntabilitas terhadap pelayanan publik di instansi pemerintah,

baik akuntabilitas secara vertikal ke bawah, maupun secara horizontal ke samping maupun secara vertikal ke atas. Hal ini disebabkan karena belum adanya tolok ukur kinerja (standar) dari setiap instansi pemerintah yang dibakukan secara nasional berdasarkan standar yang dapat diterima secara umum.

4. Terjadinya suatu pandangan yang salah dari instansi birokrasi pemerintah sebagai unsur penyelenggara pelayanan publik. Dalam memberikan pelayanan publik kepada unsur masyarakatnya. Aparatur birokrasi pemerintah sering terjebak pada pola pikir yang mengutamakan pandangan dan keinginan mereka sendiri dari pada pandangan dan kebutuhan dari unsur masyarakat sebagai penerima jasa pelayanan publik.
5. Kesadaran Rendah, masih rendahnya kesadaran akan anggota masyarakat terhadap hak dan kewajiban yang dimiliki oleh sebagai warga negara maupun oleh sebagai konsumen, berada pada kategori yang relatif masih rendah, sehingga mereka (masyarakat) akan cenderung dapat menerima begitu saja proses penyelenggaraan pelayanan publik yang diberikan oleh instansi birokrasi pemerintah. Terlebih lagi, tidak demokratis dan cenderung represif seperti yang selama ini diharapkan, yaitu selalu berupaya menekan adanya kontrol sosial.

Pelayanan publik memiliki suatu proses yang memiliki tahapan-tahapan tersendiri dalam pelaksanaannya, proses pelayanan bahkan sudah diatur dengan jelas melalui suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di Indonesia, pelayanan publik telah diatur dalam Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.

Lebih lanjut menurut Ruhana (2010;17), bahwa; asas penyelenggaraan pelayanan publik dalam Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 dijelaskan pada bab II Pasal 4 adalah sebagai berikut;

- a. Kepentingan umum
- b. Kepastian hukum
- c. Kesamaan hak
- d. Keseimbangan hak dan kewajiban
- e. Keprofesionalan
- f. Partisipatif
- g. Persamaan perlakuan/tidak diskriminatif
- h. Keterbukaan
- i. Akuntabilitas
- j. Fasilitas dan perlakuan khusus bagi kelompok rentan
- k. Ketepatan waktu; dan
- l. Kecepatan, kemudahan, dan keterjangkauan.

### **C. Kualitas Pelayanan Publik**

Dilematis Pelayanan Publik Salah satu fungsi pemerintah adalah memberikan pelayanan publik kepada masyarakatnya, oleh karena itu salah satu tujuan dari reformasi di Indonesia adalah dalam rangka reformasi penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Oleh karena itu, untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan pelayanan publik diperlukannya adanya pembaruan-pembaruan, baik dari sisi sistem pelayanan, proses pelayanan, maupun prosedur dari pelayanan publik itu sendiri, sehingga tujuan pemberian pelayanan publik kepada masyarakat akan dapat tercapai dan masyarakat sebagai unsur yang dilayani juga akan

merasakan adanya rasa kepuasan dalam menerima pelayanan publik tersebut.

Sehubungan dengan fungsi pelayanan publik yang diberikan oleh lembaga pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik, menurut Soerya Putri (2010:45) bahwa; Pemberian pelayanan publik kepada unsur masyarakat merupakan tujuan utama dari suatu reformasi penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia khususnya dalam penyelenggaraan pemerintah daerah. Dalam hubungannya dengan pelaksanaan fungsi pelayanan publik kepada masyarakat Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah menetapkan dengan jelas berbagai urusan wajib dan urusan pilihan yang menjadi kewenangan dari pemerintah provinsi, kabupaten/kota yang dikategorikan sebagai kebutuhan dasar masyarakat yaitu penyediaan sarana dan prasarana umum daerah di antaranya adalah penyediaan sarana transportasi, penyediaan air bersih dan pemeliharaan lingkungan.

Terkait dengan tugas pokok pemerintah, lebih lanjut dikatakan oleh Rasyid dalam Giroth (2004;65) bahwa; Tugas pokok dari suatu pemerintah pada hakikatnya dapat dibagi menjadi tiga fungsi yang hakiki, yaitu;

1. Pelayanan (*service*)
2. Pemberdayaan (*empowerment*)
3. Pembangunan (*Development*)

Terkait dengan kualitas pelayanan publik, lebih lanjut juga dinyatakan oleh Ruhana (2010;12), bahwa; kualitas pelayanan publik yang diberikan oleh unsur instansi birokrasi pada pemerintah daerah

dalam penyelenggaraan pelayanan publik selama ini senantiasa menjadi keluhan utama bagi unsur masyarakat selaku unsur yang dilayani, sebagaimana ditulis oleh harian Kompas dalam Syukri (2009:2), bahwa persentase jumlah keluhan masyarakat pada instansi birokrasi Pemerintah Daerah 34,9 %, Kepolisian 27,6 %, Lembaga Peradilan 13 %, Kejaksaan 7,9 %, dan BPN 6,9 %. Adapun substansi keluhan diantaranya karena penundaan pelayanan 43 %, penyimpangan prosedur 14 %, perbuatan melawan hukum 8 % dan pembiaran 6 %.”

Terkait dengan berbagai bentuk upaya dalam peningkatan kualitas pelayanan publik yang dilakukan dan dilaksanakan oleh unsur pemerintah, menurut Thahir (2010:5) bahwa; salah satu tujuan dari penyelenggaraan otonomi daerah adalah peningkatan kualitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik, pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah serta antar daerah dalam rangka menjaga keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Pada hakikatnya pemberian otonomi daerah kepada daerah oleh pemerintah bertujuan adalah untuk peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat daerah, dan peningkatan kesejahteraan masyarakat daerah, serta pengembangan kehidupan demokratisasi di daerah, keadilan dan pemerataan pelayanan dan pembangunan, serta pemeliharaan hubungan yang lebih serasi antara pemerintah dengan pemerintah daerah dengan senantiasa menghormati dan menjaga keutuhan dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, karena kepada daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus pemerintah dan masyarakatnya sendiri berdasarkan asas desentralisasi. Mengatur maksudnya membuat berbagai



aturan-aturan di daerah dan mengurus berarti kepada daerah diberikan keleluasaan untuk mengelola pemerintahan daerah (manajemen pemerintahan) sesuai dengan karakteristik dan kondisi dari daerah itu sendiri.

Kegiatan pelayanan publik dalam penyelenggaraannya lebih menunjukkan kepada hubungan timbal balik atau interaksi antara pemerintah sebagai unsur pemberi pelayanan dengan masyarakat selaku unsur yang menerima pelayanan atau unsur yang dilayani, sehingga hubungan tersebut menurut banyak ahli simetris dengan hubungan antara produser/penjual/distributor dengan konsumen/pembeli/distribute pada dunia usaha. Dalam memberikan pelayanan publik yang berkualitas, menurut Moenir dalam Thahir (2010;5) bahwa; untuk dapat memberikan pelayanan publik yang berkualitas, maka organisasi publik atau pemerintah harus mengetahui dan memahami segala tuntutan, keinginan, harapan atau tingkat kepuasan dari pelanggan atau masyarakatnya. Secara praktis kualitas pelayanan publik akan terlaksana dengan baik dan dapat memuaskan masyarakat sebagai pelanggan apabila didukung oleh faktor-faktor yang antara lain adalah;

1. Kesadaran para pejabat,
2. Kesadaran pimpinan dan pelaksana,
3. Adanya aturan yang memadai,
4. Organisasi dengan mekanisme sistem yang cukup dinamis,
5. Pendapatan pegawai yang cukup,
6. Kemampuan dan keterampilan yang sesuai,
7. Tersedianya sarana dan prasarana pelayanan publik

Proses peningkatan kualitas pelayanan publik akan dapat terlaksana dengan baik apabila didukung oleh faktor-faktor dari pelayanan publik itu sendiri, yang antara lain adalah :

1. Kesadaran dari pejabat atau pimpinan pemerintah.
  2. Kesadaran dari unsur pelaksana teknis pelayanan publik.
  3. Adanya aturan pelayanan publik yang memadai
  4. Organisasi dan mekanisme sistem pelayanan yang lebih dinamis.
  5. Pendapatan atau imbal jasa pegawai yang cukup memadai
  6. Kemampuan dan keterampilan pegawai yang sesuai dengan kebutuhan pelayanan.
  7. Tersedianya sarana dan prasarana penunjang pelayanan public
- (Amin & Adil, 2018)

#### **D. Perubahan Paradigma dan Reformasi Pelayanan Publik**

Pada hakikatnya suatu pelayanan publik merupakan tugas utama dari pemerintah dan secara historis merupakan alasan dibentuknya suatu pemerintahan, oleh karena itu hanya pemerintahlah yang dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik tersebut. Seperti yang dinyatakan oleh Muhdad, dkk. (2008;2), bahwa; Pelayanan publik pada dasarnya adalah menjadi tugas utama dari institusi pemerintah dan alasan dari dibentuknya suatu pemerintahan. Karena itu, hanya pemerintahlah yang dapat memperbaikinya. Kesadaran inilah yang membawa Pemerintah Amerika Serikat memulai upaya perbaikan pelayanannya sejak tahun 1966. Sedangkan di Eropa, Australia dan Asia, reformasi pelayanan publik baru dimulai pada dekade tahun 1980 dan 1990-an. Berbagai perbaikan itu intinya untuk mempermudah warga masyarakat dan pelaku

usaha untuk memperoleh suatu pelayanan publik. Bahkan di Australia, melalui model pelayanan terpadu yang dinamakan dengan Centerlink, warga Australia dapat mengakses pelayanan dengan mudah melalui gerai pelayanan (mirip ATM), internet, telepon dan petugas keliling. Jenis pelayanan yang diberikan mulai dari administrasi kependudukan, tunjangan pendidikan, tunjangan kesehatan dan tunjangan hidup lainnya.

Reformasi Pelayanan Publik di sana didedikasikan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Reformasi pelayanan publik juga dilakukan di Indonesia, reformasi pelayanan publik telah dilakukan semenjak tahun 1997 yang digagas oleh pemerintah (pusat) dengan menerbitkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Tahun 1997 Nomor 503/125/PUOD tentang Pembentukan Pelayanan Terpadu Satu Atap (PTSA), Surat Edaran Menteri Dalam Negeri ini dilanjutkan dengan Instruksi Menteri Dalam Negeri Nomor 25 tahun 1998 tentang Pelayanan Terpadu Satu Atap. Namun dalam implementasinya terlihat hanya sedikit pemerintah daerah yang telah benar-benar menerapkannya secara optimal. Permasalahan yang senantiasa muncul dan hampir terjadi pada setiap daerah yakni tidak terpadunya berbagai instansi dalam proses pelayanan berbagai perizinan. Meskipun pelayanan sudah satu atap, akan tetapi warga masih harus berhubungan dengan berbagai instansi.

Menurut Muhdad, dkk. (2008;4), bahwa; dalam paradigma pelayanan publik, inilah yang disebut dengan old public administration yang dicirikan pada ketaatan menjalankan aturan, serta hubungan yang hirarkis antara pemerintah dan masyarakat. Posisi pemerintah sangat dominan. Seiring dengan arah reformasi, pelayanan pemerintah dituntut

lebih berorientasi kepada kepuasan pelanggan (masyarakat dan dunia usaha). Masyarakat berhak memberikan masukan, koreksi dan perbaikan terhadap pelayanan. Inilah yang disebut dengan new public management yang bercirikan kewenangan pada petugas pelayanan dan pelanggan; menekankan pada pelayanan yang “menyentuh hati” dan perombakan visi dan misi pelayanan. Peran pemerintah adalah sebagai pengarah untuk mengendalikan kekuatan pasar (*steering*).

Selanjutnya, dalam perkembangan terakhir di dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang baru telah memposisikan warga masyarakat sebagai pemilik saham di dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik, seperti dinyatakan oleh Denhart dan Denhart dalam Muhdad, Dkk. (2008:5), bahwa; perkembangan mutakhir adalah new public service yang memposisikan masyarakat sebagai pemilik saham (shareholders), sehingga pelayanan lebih menekankan pada kualitas sebagai hasil negosiasi kepentingan masyarakat dan pemerintah. Peran pemerintah adalah pelayanan sekaligus sebagai perantara kepentingan beberapa kelompok masyarakat. Dengan kata lain, posisi pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik berubah dari “dilayani” menjadi “melayani”.

## **BAB VIII**

### **KORUPSI**

---

#### **A. Pengertian Korupsi**

Kasus korupsi yang marak terjadi di lingkungan pemerintahan negeri ini, menjadikan masyarakat Indonesia beranggapan korupsi sangat merugikan dan perlu ditindak secara tegas. Pada saat mendengar kata korupsi, apakah yang ada dalam benak Anda? Korupsi sering kali identik dengan tindakan kecurangan yang bisa merugikan negara. Banyak juga yang membuat asumsi jika korupsi seperti sebuah Tindakan pencurian uang negara. Korupsi juga bisa diartikan sebagai tindakan penyyuapan terhadap salah satu oknum tertentu agar memudahkan suatu hal. Lalu apa sebenarnya pengertian dari korupsi itu?

Kata korupsi selalu berkaitan dengan koruptor. Korupsi merupakan sebuah cerminan dari moralitas suatu komunitas masyarakat yang tidak lagi menjunjung tinggi kejujuran. Korupsi yang dilakukan oleh oknum tertentu pada mulanya dilakukan untuk memudahkan urusannya dalam hal tertentu, Oleh karena itu, korupsi tidak hanya berkaitan dengan kegiatan pemerintahan saja, melainkan juga bisa terjadi dalam kehidupan manusia sehari-hari. Misalnya Adalah Praktik-praktik menyalahgunakan jabatan yang dimiliki meskipun bukan jabatan dalam jajaran pemerintahan. Penggunaan jabatan dengan maksud memudahkan urusan pribadinya termasuk ke dalam sebuah praktik korupsi. Contoh lain yang sering terjadi dalam kehidupan kita sehari-hari adalah praktik menyogok atau memberikan uang suap agar pihak lain menyetujui keinginannya. Hal ini juga merupakan sebuah praktek korupsi (Setiyawati dkk., 2017).

Sejarah mencatat bahwa korupsi bermula sejak awal kehidupan manusia, di mana organisasi kemasyarakatan yang rumit mulai muncul. Korupsi sudah berlangsung sejak terbentuknya peradaban manusia, yaitu sejak zaman Mesir Kuno, Babilonia, Roma, sampai pada abad pertengahan, hingga sekarang. Pada zaman Romawi, praktik korupsi dilakukan oleh para jenderal dengan cara memeras daerah jajahannya, untuk memperkaya dirinya sendiri. Pada abad pertengahan, para bangsawan kerajaan juga melakukan praktik korupsi dengan penggelapan uang kerajaan. Pendek kata, korupsi merupakan benalu sosial dan masalah besar dalam kehidupan manusia. Dan hal tersebut sudah berlangsung dan tercatat di dalam sejarah Mesir, Babilonia, Ibrani, India, Cina, Yunani, dan Romawi Kuno.

Di Kerajaan Kuno Indonesia pun juga sudah dikenal korupsi, misalnya, pada Masa Balitung, Mataram Kuno (820-832 Saka), menurut beberapa prasasti Kinewu yang ditemukan di kawasan Blitar, Jawa Timur tindak korupsi Masa Balitung dilakukan oleh para petugas pajak yang ditugasi mengumpulkan uang dari para penduduk, berdasarkan proses tersebut, para petugas palak banyak melakukan kecurangan. Mereka sengaja melakukan kesalahan untuk memberikan keuntungan pada mereka. Untungnya, di masa itu ada penduduk yang sehingga tindakan yang menjurus ke arah korupsi bisa digagalkan dengan lebih cepat.

### **Definisi Korupsi**

Korupsi merupakan sebuah istilah modern, namun wujud dari tindakan korupsi itu sendiri ternyata telah berlangsung sejak lama. Sekitar dua ribu tahun yang lalu, seorang Indian yang menjabat semacam perdana menteri, telah menulis buku berjudul "Arthashastra" yang membahas

masalah korupsi di masa itu, Dalam literatur Islam, pada abad ke-7, Nabi Muhammad Saw. juga telah memperingatkan sahabatnya untuk meninggalkan segala bentuk tindakan yang merugikan orang lain yang kemudian dikenal sebagai bagian dari korupsi.

Kata "Korupsi" berasal dari bahasa latin "*Corruptio*" (Fockema Andreae: 1951) atau *Corruptus* (Webster Student Dictionary: 1960). Selanjutnya disebutkan bahwa "*Corruptio*" itu berasal pula dari kata asal "*Corrumperere*" suatu kata latin yang lebih tua. Dari bahasa latin itulah turn ke banyak bahasa Eropa seperti Inggris: *Corruption, Corrupt*; Perancis *Corruption* dan Belanda *Corruptie (korruptie)*. Dapat kita simpulkan bahwa dari bahasa Belanda inilah kata itu turn ke bahasa Indonesia "Korupsi". Arti harfiah dari kata itu adalah kebusukan, keburukan, kebejatan, ketidakjujuran, dapat disuap, tidak bermoral, penyimpangan dari kesucian, kata-kata atau ucapan yang menghina atau memfitnah. Meskipun kata *Corruptio* itu luas sekali artinya namun sering "*Corruptio*" dapat disamaartikan dengan " penyuapan Kemudian arti kata korupsi yang telah diterima dalam perbendaharaan kata bahasa Indonesia disimpulkan oleh Poerwadarminta dalam "Kamus umum Bahasa Indonesia"- Korupsi adalah perbuatan yang buruk seperti pengertian penggelapan uang, penerimaan uang sogok dan sebagainya, (Muhammad Azhar (Metal). Pendidikan Antikorupsi, (Yogyakarta: LP3 UMY. Partnership, Koalisi Antarumat Beragama untuk Antikorupsi, 2003)

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan korupsi sebagai penyelewengan atau penggelapan (uang negara atau perusahaan), dan sebagainya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan orang lain. Korupsi berasal dari kata 'korup' yang berarti buruk, rusak,

busuk, suka memakai barang (uang) yang dipercayakan padanya, dapat disogok (melalui kekuasaannya) untuk kepentingan pribadi.

Soedjono Dirdjosisworo mengutip dari John A. Gardiner dan David J. Olson dalam buku "*Theft of The City*", *Reading on Corruption in Urban America*, memberikan pengertian korupsi in secara umum dari berbagai sumber dengan pengelompokan sebagai berikut.

- a. Dalam *Oxford English Dictionary (DED)* makna korupsi dikategorikan dalam tiga kelompok sebagai berikut.
  1. secara fisik, misalnya perbuatan pengrusakan atau dengan sengaja menimbulkan pembusukan dengan tindakan yang tidak masuk akal sehingga menjijikkan.
  2. Secara moral, bersifat politis yaitu membuat korup moral seseorang atau bisa berarti fakta kondisi korup, dan kemerosotan yang terjadi dalam masyarakat. Penyelewengan terhadap kemurnian; seperti misalnya penyelewengan norma sebuah lembaga sosial tertentu, adat istiadat dan seterusnya
- b. Definisi korupsi yang berkaitan dengan konsep jabatan dalam pemerintahan terlihat dalam karya tiga penulis sebagai berikut.
  1. Barley, kata 'korupsi' dikaitkan dengan kegiatan penyuaipan yang berhubungan dengan penyalahgunaan wewenang atau kekuasaan sebagai akibat adanya pertimbangan dari mereka yang memegang jabatan bagi keuntungan pribadi.
  2. M. Mc. Cullen, seseorang pejabat pemerintah dikatakan 'korup' apabila dia menerima uang yang dirasakan sebagai dorongan untuk melakukan sesuatu yang dia bisa lakukan



dalam tugas jabatannya, padahal dia selama menjalankan tugasnya seharusnya tidak berbuat demikian.

3. J.S Nye, menyebutkan korupsi sebagai perilaku yang menyimpang dari kewajiban- kewajiban normal suatu peranan jabatan pemerintah, karena kepentingan pribadi (keluarga, golongan, teman akrab), demi mengejar gengsi atau pencari pengaruh bagi kepentingan pribadi.

c. Rumusan definisi korupsi yang dihubungkan dengan teori pasar, dikembangkan oleh para ahli sebagai berikut.

1. Jacob Van Klaveren, menyebutkan bahwa seorang abdi negara (pegawai negeri) yang berjiwa 'korup', menganggap kantor jawabannya akan diusahakan semaksimal mungkin. Besarnya hasil yang diperoleh tergantung pada situasi pasar dan pada kepandaiannya dalam menemukan titik maksimal permintaan pasar (Demand).
2. Robert Timan, berpendapat bahwa korupsi meliputi suatu pergeseran dari model penentuan harga yang dilepaskan ke pasar bebas. Pembeli akan mengambil resiko yang sudah diketahui dan membayar harga yang lebih tinggi agar terjamin untuk memperoleh keuntungan yang diinginkan.

d. Rumusan definisi korupsi yang berorientasi pada kepentingan umum, antara lain sebagai berikut.

1. Menurut Carl. J. Friedrich, pola korupsi dapat dikatakan ada apabila pemegang kekuasaan yang berwenang untuk melakukan hal- hal tertentu, membujuk untuk mengambil langkah tidak sah, yaitu dengan menolong siapa saja yang menyediakan hadiah dan tindakannya benar-benar membahayakan kepentingan umum.

2. Arnold A. Regan dan H.D. Lasswell, menyebutkan bahwa suatu perbuatan korup adalah adanya penodaan terhadap sistem tata tertib umum atau warga negara dengan perbuatan yang bertentangan dalam sistem tersebut. Penodaan tersebut dimaksudkan untuk mendapatkan manfaat dan keuntungan bagi kepentingan sendiri.

Dalam Kamus Lengkap *Oxford The Oxford Unabridged Dictionary*) korupsi didefinisikan sebagai "penyimpangan atau kerusakan integritas dalam pelaksanaan tugas-tugas publik dengan penyuaipan atau balas jasa". Sedangkan pengertian ringkas yang dipergunakan *World Bank* adalah "penyalahgunaan jabatan publik untuk keuntungan pribadi (*The abuse of public office, for private gain*).

Definisi ini juga serupa dengan yang dipergunakan oleh *Transparency International (TI)*, yaitu "forum melibatkan perilaku oleh pegawai di sektor publik, bait politikus atau pegawai negeri, dimana mereka dengan tidak pantas dan melawan hukum memperkaya diri mereka sendiri, atau yang dekat dengan mereka dengan menyalahgunakan kekuasaan publik yang dipercayakan kepada mereka. (Ahmad Fatwa"la sultonul Huda, NU Melawan Korupsi: Kajian Tafsir dan Fiqih.

Definisi lengkap menurut *Asian Development Bank (ADB)* adalah "korupsi melibatkan perilaku oleh sebagian pegawai sektor publik dan swasta, di mana mereka dengan tidak pantas dan melawan hukum memperkaya diri mereka sendiri dan atau orang-orang yang dekat dengan mereka, atau membujuk orang lain untuk melakukan hal-hal tersebut, dengan menyalahgunakan jabatan di mana mereka ditempatkan.

Sedangkan Baswir (2002) mengutip Braz dalam Lubis dan Scott menengarai bahwa korupsi dapat didefinisikan dengan berbagai cara. Namun demikian, bila dikaji secara mendalam dan eksplisit, dapat diketahui bahwa hampir semua definisi korupsi mengandung dua unsur di dalamnya sebagai berikut:

- a. Pertama, penyalahgunaan kekuasaan yang melampaui batasan kewajaran hukum oleh para pejabat atau aparatur negara.
- b. Kedua, pengutamaan kepentingan pribadi atau klien di atas kepentingan publik oleh para pejabat atau aparatur negara yang bersangkutan. Dengan melihat beberapa definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa korupsi secara implisit adalah menyalahgunakan kewenangan, jabatan atau amanah dengan cara yang melawan hukum untuk memperoleh keuntungan atau manfaat pribadi dan atau kelompok tertentu yang dapat merugikan kepentingan umum.

Dari beberapa definisi tersebut juga terdapat beberapa unsur yang melekat pada korupsi, yaitu sebagai berikut.

- a. pertama, tindakan mengambil, menyembunyikan, menggelapkan harta negara atau masyarakat.
- b. Kedua, melawan norma-norma yang sah dan berlaku.
- c. Ketiga, penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang atau amanah yang ada pada dirinya.
- d. Keempat, demi kepentingan diri sendiri, keluarga, kerabat, korporasi atau lembaga instansi tertentu.
- e. Kelima, merugikan pihak lain, baik masyarakat maupun negara.(Setiyawati dkk., 2017).

## Definisi Korupsi dari Berbagai Negara

Menurut Encyclopedia Americana, korupsi adalah melakukan tindak pidana memperkaya diri sendiri yang secara langsung atau tidak langsung merugikan keuangan/perekonomian negara. Beberapa negara di dunia mengartikan korupsi sebagai berikut (dalam Syed Hussein Alatas, Sosiologi Korupsi, Jakarta, LP3ES, 1975 (*BAB II.pdf*, t.t.)).

- a. *“Meksiko. Corruption is acts of dishonesty such as bribery, graft, conflict of interest negligence and lack of efficiency that require the planning of specific strategies. It is an illegal interchange of favors”*. Korupsi diartikan sebagai bentuk penyimpangan ketidakjujuran berupa pemberian sogokan, upeti, terjadinya pertentangan kepentingan kelalaian dan pemborosan yang memerlukan rencana dan strategi yang akan memberikan keuntungan kepada pelakunya.
- b. *Nigeria Corruption as being : an act done with an intent to give some advantage inconsistent with official duty and the rights of others. The act of an official or judiciar person who lawfully and wrongfully fully uses his station or character to procure some benefit for himself or for other persons contrary to duty and the right of others*. Korupsi diartikan : sebagai suatu perbuatan yang dilakukan dengan tujuan untuk memperoleh keuntungan yang tidak sesuai dengan tugas / jabatannya dan melanggar hak orang lain. Suatu perbuatan oleh seorang pegawai/pejabat atas petugas hukum (*judiciary*) yang tidak secara sah menyalahgunakan kedudukannya untuk memperoleh keuntungan baginya atau orang

lain, yang bertolak belakang dengan kewajibannya dan bertentangan dengan hak-hak orang lain). *Bribery as : The offering, giving, receiving or soliciting of anything of value to influence action as an official or in discharge of a legal or/public duty*). Penyuapan adalah : Penawaran pemberian menerima atau menyediakan sesuatu yang berharga yang akan mempengaruhi tindakan sebagai pejabat/petugas atau yang menyelewengkan (merusakan) tugas-tugas yang seharusnya dilaksanakan. 3. *Uganda Corruption called : Any practice act or omission by a public official, that is a deviation from the norm and that cannot be openly acknowledged but must be hidden from the public eye. Corruption diverts official decision making from what a decision should have been to what it should not have been. Corruption introduce discrimination and arbitrariness in decision making so that rules, regulations and procedures become unimportant*). Korupsi diartikan : Suatu praktek/perbuatan atau kelalaian yang dilakukan oleh seorang pegawai negeri yang merupakan suatu penyimpangan dari norma dan tidak dapat diketahui umum secara terbuka, tetapi hanya disembunyikan dari penglihatan masyarakat. Mengubah putusan yang harus diambil oleh pejabat, membuat suatu keputusan yang tidak harus dilakukan menjadi putusan yang dilaksanakan. Menjadikan suatu putusan dapat dibuat berbeda-beda dan membuat suatu alternatif dalam suatu putusan, sehingga dengan peraturan-peraturan dan prosedur tidak lagi menjadi penting.

- c. *Brasilia Corruption in government “lato sensu” is the direct or indirect use of the public power outside of it rasual scope. With*

*the finality of obtaining advantages to the servants or to their friends, partners etc.* Korupsi yang terjadi di pemerintahan “*lato sensu*” adalah menggunakan secara langsung atau tidak langsung kekuasaan yang dimilikinya diluar bidang (*scope*) yang harus dilakukannya, yang pada akhirnya bertujuan memperoleh keuntungan kepada bawahannya, kawannya dan sebagainya. *Corruption is to ask advantages (usually financial) because of his public function (corrupcao passiva) or to offer this advantage to a public servant to intend that he takes or does not take something in his public activity (corrupcao Ativa).* (Korupsi sebagai meminta keuntungan (biasanya dalam bentuk keuangan) yang disebabkan oleh kedudukannya (*corrupcao pasiva*) atau menawarkan suatu kesempatan kepada petugas pemerintah/negara dengan maksud dia akan memperoleh sesuatu jika membantunya (*corrupcao activa*).

- d. *Cameroon Corruption as : the solicensing, accepting, or receiving bay a public servant or agent, for himself or for another person of offers, promises, gifts or present for performing, postponing or retraining, from any act of his office.* suatu permintaan, penerimaan atau persetujuan yang dilakukan oleh seorang pegawai negeri atau bawahan/pembantunya, baik untuk dirinya sendiri maupun orang lain atas suatu tawaran janji, hadiah atau untuk melakukan sesuatu pekerjaan melakukan penundaan atau tidak melakukan sesuatu pekerjaan dalam menjalankan tugas-tugas di kantornya yang bersangkutan). *The act by any corrupt person of facilitating by his functions, the accomplishment of an act which does not fall or lie within his competence.* (suatu

tindakan yang menyalahgunakan pemberian fasilitas karena kedudukannya tersebut, melakukan suatu tindakan tidak sesuai atau bertentangan dengan wewenangnya). *The soliciting or accepting of any reward in money or in kind by any public servant or agent for himself or for another person in payment for an already performed act or for having refrained from any such act.* (Meminta atau menerima suatu pemberian dalam bentuk uang atau sesuatu barang oleh seorang pegawai negeri/pembantunya untuk dirinya sendiri atau orang lain dengan imbalan untuk suatu perbuatan atau dalam bentuk tidak melakukan perbuatan). *The act for any person either to offer gifts or presents or to requests to remunerate and already performed act or a past abstention.* (Suatu perbuatan baik yang berupa penawaran hadiah-hadiah pemberian sesuatu atau sesuatu imbalan dalam bentuk lainnya bagi suatu perbuatan yang telah dilaksanakan atau dalam hal tidak melakukan suatu perbuatan).

- e. *Russian Corruption as : A system of certain relations based on unlawful deals of officials to the detriment of the state and public interests their motives may be variegated.* (sebagai suatu sistem hubungan tertentu yang melanggar hukum dari semua aparat negara yang melanggar kepentingan negara dan masyarakat, dengan motivasi beraneka ragam).
- f. *Muangthai Corruption as : behaviour of public servant that are condemned by law.* Perilaku yang dilarang oleh undang-undang bagi pegawai negeri (pemerintahan).
- g. Philipina Korupsi mempunyai karakteristik sebagai berikut : 1. Penyalahgunaan wewenang terhadap dana masyarakat

(*Malversation of public fund*). 2. Pemalsuan dokumen-dokumen (*falsification of public documents*) 3. Suap menyuap (*bribery*).

- h. *India, Behavior of unscrupulous elements to indulge in making quick money by misuse of official position or authority or by resorting to intentional delay and dilatory tactics with a view to cause harassment and thereby putting pressure on some members of the public to part with money in clandestine manner.* (Perbuatan dari oknum-oknum yang tidak terpuji ingin memperoleh keuntungan (uang) secepat mungkin dengan menyalahgunakan kedudukan kewenangan atau dengan taktik-taktik yang sengaja memperlambat suatu penyelesaian dengan tujuan agar menjadi gangguan-gangguan sehingga mau tidak mau orang yang berkepentingan harus berurusan dengan uang dengan cara jalan belakang).
- i. Argentina, Di argentina karakteristik korupsi adalah perbuatan-perbuatan yang berupa :
- Penyogokan/penyuapan (*bribery*): perbuatan menerima sesuatu langsung ataupun melalui perantara yang berupa uang maupun pemberian lain ataupun janji untuk melakukan sesuatu dalam suatu hubungan yang berkaitan dengan fungsi (kedudukan) sebagai seorang pejabat/pegawai negeri ataupun menggunakan pengaruh atas kedudukannya tersebut sebelum pegawai negeri/pejabat lain melakukan sesuatu.
  - Penyalahgunaan dana pemerintah/negara : Tindakan menggunakan dana milik negara yang dikelola oleh



pegawai/pejabat untuk tujuan yang berlainan dengan yang dimaksudkan untuk hal tersebut.

- Penggelapan (*Embezzlement*) tindakan pegawai negeri yang mencuri (memakai untuk diri sendiri dana yang dipercayakan kepadanya.
- Melakukan transaksi yang tidak sesuai dengan fungsi pejabat yang bersangkutan (Setiyawati dkk., 2017).

## **B. Sejarah Korupsi**

### **Sejarah korupsi**

Menurut sejarahnya, awal mula terciptanya korupsi adalah sejak terciptanya suatu tatanan dalam masyarakat. Awal mulanya terjadi korupsi didorong oleh watak dan karakter manusia sendiri. Naluri manusia untuk selalu menggunakan berbagai cara dalam memenuhi kebutuhan dapat memotivasi seseorang berbuat korupsi.

Saat dimana peradaban muncul, di mana terdapat golongan penguasa yang menguasai suatu wilayah dan sumber daya alam di wilayah tersebut maka akan muncul juga segolongan orang yang berusaha merebut dan mengambilnya.

Nilai-nilai moralitas yang dijunjung tinggi mulai ditinggalkan di mana mulai terjadi kebutuhan untuk bertahan hidup kian menanjak, tapi kesempatan untuk memenuhinya semakin terbatas. Oleh karena itulah, korupsi menjadi hal yang biasa kita temui. Tak hanya dalam urusan pemerintahan saja, melainkan juga dalam kehidupan kita sehari-hari.

Permasalahan korupsi memang bukan hal yang baru bagi kita sekarang. Banyak cerita sejarah yang bisa dibaca dan dituliskan bahwa korupsi itu selalu ada dalam setiap pemerintahan. Begitu pula dengan pemerintahan di Indonesia. Korupsi tidak hanya bisa kita temui di zaman

modern sekarang ini saja, melainkan juga dapat ditemukan sejak zaman kerajaan. Jika kita lihat dari sejarahnya sampai keadaan sekarang bahwa tindakan korupsi itu sudah merupakan tradisi atau budaya bagi warga Indonesia yang diwariskan secara turun temurun.

Korupsi sudah seperti kebiasaan bagi rakyat Indonesia dan sudah membaaur dalam kehidupan sosial masyarakat. Tetapi korupsi ini menjadi lawan berat bagi masyarakat sendiri hingga sampai saat ini karena berdampak besar terhadap kehidupan. Indonesia dan sudah membaaur dalam kehidupan sosial masyarakat. Tetapi korupsi ini menjadi lawan berat bagi masyarakat sendiri hingga sampai saat ini karena berdampak besar terhadap kehidupan (Setiyawati dkk., 2017).

### **Sejarah korupsi di dunia**

Di dalam sejarah, kita dapat menemukan banyak catatan yang terkait dengan korupsi. Korupsi di Indonesia mungkin membooming dan banyak dikenal oleh masyarakat saat awal era reformasi. Di masa itu didengungkan slogan anti-KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme). Semenjak saat itu, kata korupsi seolah menjadi sebuah topik pembicaraan yang hangat di kalangan masyarakat Indonesia dari berbagai kalangan. Kini muncul pertanyaan, sejak kapan sebenarnya korupsi mulai muncul?

Menjawab pertanyaan tersebut, jawaban yang logis adalah ketika manusia mulai mengenal kehidupan bermasyarakat, yakni tatkala organisasi masyarakat yang rumit mulai muncul. Di saat sebuah peradaban masyarakat mulai terbentuk, organisasi di dalam masyarakat juga telah muncul maka akan menimbulkan celah dilakukannya korupsi. Sejarah menunjukkan bahwa di hampir setiap peradaban kuno dunia mengalami masalah ini. Beberapa penelitian mengenai sejarah peradaban dunia yang mencatatkan korupsi di antaranya sebagai berikut:

1. Di India korupsi sudah menjadi permasalahan serius sejak 2.300 tahun yang lalu, hal ini terbukti dengan adanya tulisan seorang perdana menteri Chandragupta tentang 40 cara untuk mencuri kekayaan negara. Kautilya seorang Perdana Menteri di India juga pernah menulis dalam bukunya yang berjudul "*Arthashastra*" yang membahas korupsi lebih dari 2000 tahun yang lalu. Kalimatnya yang sangat terkenal dan cukup banyak dikutip, "*Just as it is impossible not to taste the honey (or the poison) that finds itself at the tip of the tongue, so it is impossible for a government servant not to eat up, at least, a bit of the king's revenue.*" Artinya tidak mungkin untuk tidak merasakan madu dan racun sendiri-sendiri di lidah, jadi tidak mungkin pegawai pemerintahan tidak memakannya, paling tidak sedikit pendapatan yang diterima raja.
2. Kerajaan China, pada ribuan tahun yang lalu telah menerapkan kebijakan yang disebut Yang-lain yaitu hadiah untuk pejabat negara yang bersih, sebagai insentif untuk menekan korupsi.
3. Tujuh abad silam, Dante menyebutkan bahwa para koruptor akan tinggal di kerak neraka dan Shakespeare mengangkat tema-tema korupsi dalam berbagai karyanya.
4. Pada abad ke-14 Abdul Rahman berpendapat bahwa akar korupsi adalah keinginan hidup bermewah-mewah di kalangan elit pemegang kekuasaan, sehingga mereka menghalalkan berbagai cara untuk membiayai gaya hidup mereka.
5. Plato dalam bukunya *The Laws* menyatakan bahwa "*The servants of the nations are to render their services without any taking of presents.... To form your judgment and then abide by it is no easy task, and 'tis a man's surest course to give loyal obedience to the*

*law which commands, "Do no service for a present"* Artinya pegawai negara menyumbangkan pelayanannya tanpa mengambil hadiah. Untuk membentuk pertimbanganmu dan kemudian menaatinya bukanlah tugas yang mudah dan orang-orang ini tentunya harus memberikan kepatuhan, kesetiiaannya pada hukum yang memerintahkan "Jangan melayani untuk sebuah hadiah."

Fakta empiris tersebut menunjukkan bahwa korupsi merupakan masalah besar nan akut yang menghinggapi setiap organisasi kemasyarakatan. Dalam konteks kekinian merambah pada ranah pemerintahan. Perang terhadap korupsi pun kini tidak hanya menjadi agenda nasional. Lebih dari itu, telah menjadi agenda internasional. Hal ini berkorelasi linear kaitannya dengan implementasi demokrasi di seluruh penjuru dunia.

Dari konteks historis kita tahu korupsi sudah terjadi semenjak Kekaisaran Romawi, ketika terjadi kasus penyuapan hakim saat itu. Bahkan telah tercatat dalam sejarah, Mesir, Babilonia, Ibrani, India, Cina, Yunani, dan Romawi kuno merupakan deretan peradaban kuno yang tersentuh praktik korupsi. Hammurabi dari Babilonia, yang naik tahta sekitar tahun 1.200 Sebelum Masehi, memerintahkan salah seorang gubernur untuk menyelidiki suatu perkara penyuapan. Disebutkan pula bahwa hukum Hammurabi mengancam beberapa bentuk korupsi oleh pejabat pemerintahan dengan hukuman mati. Shamash, seorang raja Assyria (sekitar tahun 200 S) menjatuhkan pidana tegas kepada hakim yang terbukti menerima suap (Setiyawati dkk., 2017).

### **C. Ciri, Bentuk, Model Korupsi**

#### **Ciri-Ciri Korupsi**

Setiap tindakan korupsi pasti mengandung pengkhianatan kepercayaan dan penyimpangan. Lebih jauh lagi pengkhianatan kepercayaan ini bukan hanya terhadap kepercayaan dari publik atau masyarakat, melainkan juga kepercayaan dari Tuhan YME yang telah menjadikan manusia sebagai khalifah di muka bumi ini.

Penyimpangan terhadap nilai-nilai yang diamanahkan kepada manusia sebagai khalifah di antaranya adalah nilai integritas, akuntabilitas, dan kepemimpinan. Beratnya korupsi berbeda-beda, dari yang paling ringan dalam bentuk penggunaan pengaruh dan dukungan untuk member dan menerima pertolongan, sampai dengan korupsi berat yang diresmikan, dan sebagainya.

Titik kulminasi korupsi adalah kleptokrasi, yang arti harfiahnya pemerintahan oleh para pencuri, di mana pura-pura bertindak jujur pun tidak ada sama sekali. Korupsi yang muncul di bidang politik dan birokrasi bisa berbentuk ringan atau berat, terorganisasi atau tidak.

Terdapat banyak ciri-ciri perilaku korupsi, antara lain sebagai berikut:

1. Biasanya melibatkan lebih dari satu orang.
2. Melibatkan keserbarahasaan kecuali telah berurat berakar.
3. Melibatkan elemen kewajiban dan keuntungan timbal balik (tidak selalu uang).
4. Pelaku biasanya berlindung dibalik pembenaran hukum.
5. Pelaku adalah orang yang mampu mempengaruhi keputusan.
6. Mengandung penipuan kepada badan publik atau masyarakat umum.
7. Pengkhianatan kepercayaan.
8. Melibatkan fungsi ganda yang kontradiktif

9. Melanggar norma-norma tugas dan pertanggung jawaban.
10. Kepentingan umum di bawah kepentingan khusus.

Syed Hussein Alatas, mengemukakan ciri-ciri korupsi sebagai berikut:

- 1) Suatu penghianatan terhadap kepercayaan. Seseorang yang diberikan amanah seperti seorang pemimpin yang menyalahgunakan wewenangnya untuk kepentingan pribadi, golongan, atau kelompoknya.
- 2) Penipuan terhadap badan pemerintah, lembaga swasta, atau masyarakat umumnya. Usaha untuk memperoleh keuntungan dengan mengatasnamakan suatu lembaga tertentu seperti penipuan memperoleh hadiah undian dari suatu perusahaan padahal perusahaan yang sesungguhnya tidak menyelenggarakan undian.
- 3) Dengan sengaja melalaikan kepentingan umum untuk kepentingan khusus. Contohnya, mengalihkan anggaran keuangan yang semestinya untuk kegiatan Sosial ternyata digunakan untuk kampanye partai politik
- 4) Dilakukan dengan rahasia, kecuali dalam keadaan dimana orang-orang yang berkuasa atau bawahan menganggapnya tidak perlu, Korupsi biasanya Dilakukan secara tersembunyi untuk menghindari jejak penyimpangan yang dilakukannya. Melibatkan lebih dari satu orang atau pihak beberapa jenis korupsi melibatkan adanya pemberi dan penerima,
- 5) Adanya kewajiban dan keuntungan bersama, dalam bentuk wang atau yang lain. Pemberi dan penerima suap pada dasarnya bertujuan mengambil keuntungan bersama.
- 6) Terpusatnya kegiatan korupsi pada mereka yang menghendaki keputusan yang pasti dan mereka yang dapat mempengaruhinya.

Pemberian sap pada kasus yang melibatkan petinggi Mahkamah Konstitusi bertujuan mempengaruhi keputusannya.

- 7) Adanya usaha untuk menutupi perbuatan korup dalam bentuk pengesahan hukum. Adanya upaya melemahkan lembaga pemberantasan korupsi melalui produk hukum yang dihasilkan suatu negara atas inisiatif oknum-oknum tertentu di pemerintahan(Setiyawati dkk., 2017).

### **Model-model Korupsi**

Dari berbagai definisi korupsi yang telah disebutkan di atas, dapat kita ketahui bahwa praktik korupsi ternyata sangat luas. Dari batasan definisi di atas maka dapat dikategorikan bentuk atau model -model korupsi yang selama ini mengakar dalam kehidupan masyarakat kita. Tindak pidana korupsi dalam berbagai bentuk mencakup pemerasan, penyuapan dan gratifikasi pada dasarnya telah terjadi sejak lama dengan pelaku mulai dari pejabat negara pegawai yang paling rendah. Korupsi yang terjadi di Indonesia saat ini, terutama yang dilakukan oleh aparat pemerintah.

Sudah mulai dilakukan secara sistematis baik oleh perorangan maupun berkelompok (berjamaah), serta semakin meluas dan semakin canggih dalam proses pelaksanaannya. Korupsi ini semakin memprihatinkan bila terjadi dalam aspek pelayanan yang berkaitan dengan sektor publik, mengingat tugas dan kewajiban utama dari aparat pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada publik atau masyarakat. Korupsi pada hakekatnya berawal dari suatu kebiasaan (habit) yang tidak disadari oleh setiap aparat, mulai dari kebiasaan menerima upeti, hadiah, suap, pemberian fasilitas tertentu ataupun yang

lain dan pada akhirnya kebiasaan tersebut lama-lama akan menjadi bibit korupsi yang nyata dan dapat merugikan keuangan negara.

Hal-hal yang berkaitan dengan tindakan korupsi di negeri ini dilakukan dengan adanya suatu motif tertentu. Motif seseorang dalam melakukan tindakan korupsi itu terdiri dari empat macam, yaitu sebagai berikut:

1. Corruption by Greed

Motif ini terkait dengan keserakahan dan kerakusan para pelaku korupsi. Motif ini didasari oleh karakter dari perilaku yang melakukan tindakan korupsi. Manusia pada dasarnya memiliki watak yang selalu tidak puas akan keadaannya. Sikap tidak puas akan harta dan kedudukan biasanya membutuhkan seseorang untuk dapat melakukan tindakan korupsi.

2. Corruption by Opportunities

Motif ini terkait dengan sistem yang memberi lubang terjadinya korupsi. Sistem-sistem yang ada di masyarakat seringkali bisa menjadi penyebab seseorang melakukan tindakan korupsi. Sistem pemerintahan yang menerapkan birokrasi berbelit-belit misalnya dapat menyebabkan korupsi dapat terjadi. Dengan alasan mempermudah birokrasi maka beberapa pihak akan rela melakukan tindakan korupsi,

3. Corruption by Need

Motif ini berhubungan dengan sikap mental yang tidak pernah cukup, penuh sikap konsumerisme dan selalu sarat kebutuhan yang tidak pernah usai. Motif ini juga sangat dipengaruhi oleh karakter dan watak pribadi manusia sendiri. Kebiasaan untuk memenuhi kebutuhan hidup karena gengsi sering menjadi



penyebab dilakukannya korupsi. Manusia yang mementingkan gengsi semata akan selalu bersifat konsumerisme tanpa memandang jumlah pemasukannya. Sikap-sikap seperti ini tentu membuat dorongan dalam dirinya untuk melakukan tindakan korupsi agar dapat memperoleh pemasukan yang lebih banyak,

#### 4. Corruption by Exposures

Motif ini berkaitan dengan hukuman para pelaku korupsi yang rendah. Di Indonesia, tingkat hukuman pelaku tindakan korupsi masih terbilang rendah. Hal ini tentu saja mengakibatkan tidak adanya efek jera bagi pelaku serta tidak adanya efek yang membuat orang lain takut untuk melakukan tindakan korupsi. Mental para penegak hukum yang masih juga menggunakan kewenangannya dalam memperingan hukuman para pelaku tindakan korupsi akan membuat berbagai pihak menyepelkan hukuman tindak korupsi. Hal ini tentu akan menjadi motif untuk melakukan tindakan korupsi.

Untuk mencabut akar permasalahan sumber terjadinya korupsi di sektor publik, perlu didefinisikan pula sifat atau model dari korupsi dan dilakukan pengukuran secara komprehensif dan berkesinambungan. Untuk dapat dimulai mendefinisikan model korupsi, dengan melakukan pengukuran secara objektif dan komprehensif dalam mengidentifikasi jenis korupsi, tingkat korupsi dan perkembangan korupsi dan menganalisa bagaimana korupsi bisa terjadi dan bagaimana kondisi korupsi saat ini.

Seiring dengan perkembangan zaman dan budaya masyarakat, korupsi pun ikut tumbuh sedemikian rupa sehingga memiliki bentuk, model atau jenis yang beragam. Banyak para pakar yang telah mencoba

mengelompokkan jenis-jenis atau model-model korupsi. Dari beberapa definisi yang telah disebutkan di atas, dapat diringkas secara umum bentuk-bentuk, karakteristik atau ciri-ciri, dan unsur-unsur (dari sudut pandang hukum) korupsi sebagai berikut:

1. Penyuapan (*bribery*) mencakup tindakan memberi dan menerima suap, baik berupa uang maupun barang.
2. *Embezzlement*, merupakan tindakan penipuan dan pencurian sumber daya yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu yang mengelola sumber daya tersebut, baik berupa dana publik atau sumber daya alam tertentu.
3. *Fraud*, merupakan suatu tindakan kejahatan ekonomi yang melibatkan penipuan (*trickery or swindle*). Termasuk di dalamnya proses manipulasi atau mendistorsi informasi dan fakta dengan tujuan mengambil keuntungan-keuntungan tertentu.
4. *Extortion*, tindakan meminta uang atau sumber daya lainnya dengan cara paksa atau disertai dengan intimidasi-intimidasi tertentu oleh pihak yang memiliki kekuasaan. Lazimnya dilakukan oleh mafia-mafia lokal dan regional.
5. *Favouritism*, adalah mekanisme penyalahgunaan kekuasaan yang berimplikasi pada tindakan privatisasi sumber daya.
6. Melanggar hukum yang berlaku dan merugikan negara.
7. Serba kerahasiaan, meskipun dilakukan secara kolektif atau "korupsi berjamaah"

Dari unsur-unsur tersebut, para ahli banyak menyimpulkan mengenal berbagai jenis, atau macam-macam korupsi, namun belum mengetahui macam-macam korupsi tersebut, jangan lupa sebuah

istilah karena yang sangat populer pada masa menjelang jatuhnya orde baru, yaitu KKN (korupsi, kolusi, dan nepotisme), yang menurun Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang pemberantasan termasuk dalam Tindak Pidana Korupsi.

1. Korupsi adalah setiap orang yang dikategorikan melawan hukum, melakukan perbuatan memper. Kaya diri sendiri, menguntungkan diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi, menyalahgunakan kewenangan maupun kesempatan atau sarana yang ada padanya karena jabatan atau kedudukan yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian negara.
2. Kolusi merupakan sikap dan perbuatan tidak jujur dengan membuat kesepakatan secara tersembunyi dalam melakukan kesepakatan perjanjian yang diwarnai dengan pemberian uang atau fasilitas tertentu sebagai pelicin agar segala urusannya menjadi lancar. Kolusi dapat didefinisikan sebagai pemufakatan secara bersama untuk melawan hukum antar- penyelenggara negara atau antar penyelenggara negara dan pihak lain yang merugikan orang lain, masyarakat, dan negara.
3. Nepotisme yaitu setiap perbuatan penyelenggaraan negara secara melawan hukum yang menguntungkan kepentingan keluarganya atau kroninya di atas kepentingan masyarakat, negara, dan bangsa. Dalam istilah lain nepotisme adalah tindakan yang hanya menguntungkan sanak saudara atau teman-teman sendiri, terutama dalam pemerintahan walaupun objek yang diuntungkan tidak berkompeten.

Tokoh reformasi, M. Amien Rais mengklasifikasikan korupsi ke dalam 4 jenis yang lebih bersifat operasional. Keempat jenis korupsi tersebut adalah sebagai berikut:

1. Korupsi Ekstortif,

yakni berupa sogokan atau suap yang dilakukan pengusaha kepada penguasa. Praktik bentuk korupsi ini seringkali terjadi di Indonesia. Hal ini dikarenakan birokrasi di Indonesia yang sangat berbelit-belit sehingga memungkinkan oknum pemerintah memanfaatkan kondisi ini untuk melakukan tindak korupsi. Pengusaha yang menginginkan proses yang cepat dalam birokrasi akan memberikan gratifikasi kepada oknum pemerintah tersebut. Kebiasaan ini sudah mendarah daging di lingkungan pemerintahan Negara Indonesia.

2. Korupsi Manipulatif,

seperti permintaan seseorang yang memiliki kepentingan ekonomi kepada eksekutif atau legislatif untuk membuat peraturan atau U yang menguntungkan bagi usaha ekonominya. Praktik bentuk korupsi ini memanfaatkan jabatan dewan rakyat demi kepentingan pihak tertentu. Sudah tidak asing lagi, bahwa di Indonesia dewan rakyat yang seharusnya membela kepentingan rakyat banyak yang terlibat ke dalam praktik korupsi. Hal ini tentu saja sungguh disayangkan.

3. Korupsi Nepotistik,

yaitu terjadinya korupsi karena ada ikatan kekeluargaan, pertemanan, dan sebagainya. Praktik korupsi ini sudah banyak dilakukan di kalangan pemerintah dari pemerintah paling bawah sekalipun. Banyak jabatan dalam pemerin- than yang

disalahgunakan untuk kepentingan pribadi yaitu untuk mengangkat keluarga atau relasinya. Misalnya dalam hal perekrutan pegawai negeri sipil di mana terdapat oknum yang mengangkat keluarga atau relasinya sendiri untuk mengisi jabatan tertentu. Praktik nepotisme juga dapat dilakukan dengan Cara memenangkan suatu tender proyek tertentu agar dimenangkan oleh relasi atau saudaranya sendiri.

4. korupsi subversif,

yakni mereka yang merampok kekayaan negara secara sewenang-wenang untuk dialihkan ke pihak asing dengan sejumlah keuntungan pribadi.

Diantara model-model korupsi yang sering terjadi secara praktis adalah pungutan liar, penyuapan, pemerasan, penggelapan, penyelundupan, pemberian (hadiah atau hibah) yang berkaitan dengan jabatan atau profesi seseorang Jeremy Pope (2007: XxV) mengutip dari Gerald E. Caiden dalam "*Toward a General Theory of Official Corruption*" menguraikan secara rinci bentuk-bentuk korupsi yang umum dikenal. yaitu sebagai berikut:

1. Berkhianat, subversif, transaksi luar negeri ilegal, penyelundupan.
2. Penggelapan barang milik lembaga, swastanisasi anggaran pemerintah, menipu dan mencuri.
3. Penggunaan wang yang tidak tepat, pemalsuan dokumen dan penggelapan wang, mengalirkan wang lembaga ke rekening pribadi, menggelapkan pajak, menyalahgunakan dana.
4. Penyalahgunaan wewenang, intimidasi, menyiksa, penganiayaan, memberi ampun dan grasi tidak pada tempatnya.

5. Menipu dan mengecoh, memberi kesan yang salah, mencurangi dan memperdaya, memeras.
6. Mengabaikan keadilan, melanggar hukum, memberikan kesaksian palsu, menahan secara tidak sah, menjebak.
7. Tidak menjalankan tugas, desersi, hidup menempel pada orang lain seperti benalu.
8. Penyuaan dan penyogokan, memeras, mengambil pungutan, meminta komisi.
9. Menjegal pemilihan umum, memalsukan kartu suara, membagi-bagi wilayah pemilihan umum agar bisa unggul.
10. Menggunakan informasi internal dan informasi rahasia untuk kepentingan pribadi; membuat laporan palsu
11. Menjual tanpa izin jabatan pemerintah, barang milik pemerintah, dan surat izin pemerintah.
12. Manipulasi peraturan, pembelian barang persediaan, kontrak, dan pinjaman uang.
13. Menghindari pajak, meraih laba berlebih-lebihan.
14. Menjual pengaruh, menawarkan jasa perantara, konflik kepentingan.
15. Menerima hadiah, uang jasa, uang pelicin dan hiburan, perjalanan yang tidak pada tempatnya.
16. Berhubungan dengan organisasi kejahatan, operasi pasar gelap.
17. Perkoncoan, menutupi kejahatan.
18. Memata-matai secara tidak sah, menyalahgunakan telekomunikasi dan pos.
19. Menyalahgunakan stempel dan kertas surat kantor, rumah jabatan, dan hak istimewa jabatan.

Sedangkan menurut Aditjondro (2003: 22) secara aplikatif ada tiga model lapisan korupsi, yaitu sebagai berikut.

1. Korupsi Lapis Pertama Penyuapan (*bribery*), Yaitu dimana prakarsa datang dari pengusaha atau warga yang membutuhkan jasa dari birokrat atau petugas pelayanan publik, atau pembatalan kewajiban membayar denda ke kas negara, pemerasan (*extortion*) dimana prakarsa untuk meminta balas jasa datang dari birokrat atau petugas pelayanan publik lainnya.
2. Korupsi lapis kedua jejaring korupsi (cabal) antara birokrat, politisi, aparat penegakan hukum dan perusahaan yang mendapat kedudukan yang istimewa, Biasanya ada ikatan yang nepotisme diantara beberapa anggota jejaring korupsi yang dapat berlingkup nasional.
3. Korupsi Lapis ketiga jejaring korupsi (cabal) berlingkup internasional, dimana kedudukan aparat penegakan hukum dalam model korupsi lapis kedua digantikan oleh lembaga-lembaga penghutang dan atau lembaga-lembaga internasional yang punya otoritas di bidang usaha maskapai-maskapai mancanegara yang produknya terpilih oleh pimpinan rezim yang jadi anggota jejaring korupsi internasional tersebut.

Menurut J. Soewartojo ada beberapa bentuk/ jenis tindak pidana korupsi, yaitu sebagai berikut:

1. Pungutan liar jenis tindak pidana, yaitu korupsi uang negara, menghindari pajak dan bea cukai, pemerasan dan penyuapan.
2. Pungutan liar jenis pidana yang sulit dibuktikan, yaitu komisi dalam kredit bank, komisi tender proyek, imbalan jasa dalam

pemberian izin-itin, kenaikan pangkat, pungutan terhadap wang perjalanan, pungli pada pos-pos pencegahan di jalan, pelabuhan dan sebagainya.

3. Pungutan liar jenis pungutan tidak sah yang dilakukan oleh Pemda, yaitu pungutan yang dilakukan tanpa ketetapan berdasarkan peraturan daerah, tetapi hanya dengan surat-surat keputusan saja.
4. Penyuapan, yaitu seorang penguasa menawarkan uang atau jasa lain kepada seseorang atau keluarganya untuk suatu jasa bagi pemberi uang.
5. Pemerasan, yaitu orang yang memang kekuasaan menuntut pembayaran uang atau jasa lain sebagai ganti atau timbal balik fasilitas yang diberikan.
6. Pencurian, yaitu orang yang berkuasa menyalahgunakan kekuasaannya dan mencuri harta rakyat, langsung atau tidak langsung.
7. Nepotisme, yaitu orang yang berkuasa memberikan kekuasaan dan fasilitas pada keluarga atau kerabatnya, yang seharusnya orang lain juga dapat atau berhak bila dilakukan secara adil.

Widodo membagi korupsi ke dalam tiga bentuk, yaitu graft, bribery, dan nepotism. Sedangkan dilihat dari sifatnya, Kurniawan, dkk membagi korupsi ke dalam tiga bentuk, yaitu sebagai berikut:

1. Korupsi Individual  
Korupsi individual adalah korupsi yang dilakukan secara individu, artinya merugikan lembaga atau pemerintah untuk kepentingan atau memperkaya diri sendiri.
2. Korupsi Terlembagakan



Korupsi terlembagakan artinya, saat kelompok- kelompok pegawai secara beramai-ramai melakukan tindak yang merugikan kepentingan masyarakat.

### 3. Korupsi Politis

Suatu tindakan kecurangan yang dilakukan untuk tujuan politik tertentu, misalnya dalam pemilu ada kecurangan dari salah satu bakal calon legislatif. Untuk menarik suara yang banyak member salam tempel pada calon pemilih, atau menjanjikan untuk membangun jalan jika memenangkan suara di satu daerah.

Yves membagi korupsi ke dalam empat jenis, yaitu sebagai berikut:

1. Korupsi jalan pintas, terlihat dalam kasus- kasus penggelapan uang negara, perantara ekonom, dan politik, pembayaran untuk kepentingan politik atau uang balas jasa untuk partai politik, dan money politik.
2. Korupsi upeti, bentuk korupsi yang dimunekinkan karena jabatan strategis.
3. Korupsi kontrak, korupsi yang diperoleh melalui; proyek atau pasar.
4. Korupsi pemerasan, terkait dengan jaminan keamanan dan urusan-urusan gejolak ekstern.

Selain para tokoh di atas, ada seorang sosiolog dari negeri Jiran, Syed Hussein Alatas, yang menggolongkan jenis-jenis korupsi menjadi sebagai berikut:

1. Korupsi transaktif (*transactive corruption*) yaitu menunjukkan kepada adanya kesepakatan timbal balik antara pihak pembeli dan

pihak penerima, demi keuntungan kedua belah pihak dan dengan aktif diusahakan tercapainya keuntungan ini oleh kedua-duanya.

2. Korupsi yang memeras (*extortive corruption*) adalah jenis korupsi di mana pihak pemberi dipaksa untuk menyuap guna mencegah kerugian yang sedang mengancam dirinya, kepentingannya atau orang-orang dan hal-hal yang dihargainya.
3. Korupsi investif (*investive corruption*) adalah pemberian barang atau jasa tanpa ada pertalian langsung dari keuntungan tertentu, selain keuntungan yang dibayangkan akan diperoleh di masa yang akan datang.
4. Korupsi perkerabatan (*nepotistic corruption*) adalah penunjukan yang tidak sah terhadap teman atau sanak saudara untuk memegang jabatan dalam pemerintahan, atau tindakan yang memberikan perlakuan yang mengutamakan dalam bentuk uang atau bentuk-bentuk lain. kepada mereka, secara bertentangan dengan norma dan peraturan yang berlaku.
5. Korupsi defensif (*defensive corruption*) adalah perilaku korban korupsi dengan pemerasan, korupsinya adalah dalam rangka mempertahankan diri.
6. Korupsi otogenik (*autogenic corruption*) yaitu korupsi yang dilaksanakan oleh seseorang seorang diri.
7. Korupsi dukungan (*supportive corruption*) yaitu korupsi tidak secara langsung menyangkut uang atau imbalan langsung dalam bentuk lain (Setiyawati dkk., 2017).

#### **D. Budaya Korupsi Dan Korupsi Budaya**

Apakah korupsi telah menjadi budaya?, jawabannya pasti akan bervariasi tergantung apa yang dimaksud dengan budaya serta kekuatan ikatannya dalam menentukan pola dan norma kehidupan sosial masyarakat. Moh Hatta pernah menyatakan bahwa korupsi di Indonesia telah menjadi budaya dengan melihat fenomena yang terjadi, namun bila budaya itu diwariskan apakah nenek moyang kita mengajarkan korupsi atau suatu perbuatan yang kemudian dalam masa modern disebut korupsi ?, masalahnya jelas jadi rumit oleh karena itu penyebutan tersebut perlu dilakukan hati-hati atau harus dengan referensi pemaknaan budaya yang spesifik dengan selalu memperhatikan *continuity and change*.

Dalam periode awal pada setiap daerah/bangsa termasuk Indonesia umumnya melalui fase-fase kehidupan sosial (*August Comte*) dari mulai fase teologis, metafisik dan positif. Budaya dalam arti nilai yang umum dijalankan dalam fase animisme (teologi, metafisik) guna mengendalikan berbagai kejadian yang merugikan atau merusak kehidupan masyarakat, pemberian sesajen menjadi salah satu instrumen penting untuk menenangkan dan memperkuat posisi kehidupan manusia, dengan sesajen diharapkan penguasa supranatural dapat melindungi kehidupan mereka. Jika demikian apakah manusia berperilaku menyogok (*bribery*) kepada kekuatan adi kuasa?, jawabannya bisa ya dan bisa tidak dari sudut pandang individu itu tergantung niat, namun dari sudut sosial hal itu dimaksudkan sebagai upaya menjaga keseimbangan kehidupan dengan penguasa supranatural yang dipandang besar pengaruhnya bagi kehidupan manusia.

Dengan demikian perilaku menaklukan atau mengendalikan pihak yang menguasai melalui berbagai upaya pemberian atau sesajen telah menjadi bagian dari nilai kehidupan pada masa animisme, dan jika demikian maka bentuk bentuk korupsi yang terjadi dewasa ini bisa saja di rujukan pada budaya tersebut, sehingga masalahnya nampak jadi kompleks dalam konteks perkembangan dunia modern dewasa ini.

Namun demikian, hal yang jelas adalah bahwa korupsi yang terjadi dalam level manapun merupakan hal yang dapat menghancurkan nilai-nilai etika serta norma sosial dan nilai agama, sehingga dapat menjadi perilaku yang mengkorupsi budaya, dan ketika secara bertahap atau sekaligus diterima oleh masyarakat sebagai sesuatu yang wajar, maka disitu telah terjadi korupsi budaya yang kemudian membentuk budaya korupsi. Dengan demikian jika pun benar ada budaya korupsi, maka itu sebenarnya terjadi karena korupsi budaya akibat makin lemahnya kontrol sosial/pengawasan terhadap upaya mementingkat pribadi diatas kepentingan publik pada saat mereka mempunyai kedudukan/jabatan atas mandat publik baik langsung maupun tak langsung (Uhar Suharsaputra, , akses 23 Juli 2013).

Alasan yang tidak benar untuk tidak membasmi korupsi adalah karena korupsi ada dimana-mana, di Jepang, di Belanda, di Amerika Serikat. Tidak ada yang dapat dilakukan untuk membasmi sesuatu yang menjadi wabah, korupsi sudah sejak dulu. Seperti dosa, korupsi adalah bagian dari pembawaan manusia. Tidak ada yang dapat dilakukan mengenai hal itu, konsep korupsi kabur dan tergantung pada budaya. Dalam beberapa budaya perilaku yang kita anggap

menyimpang dianggap biasa. Memerangi korupsi berbau imperialisme budaya, membersihkan masyarakat kita dari korupsi akan memerlukan perubahan besar dalam sikap dan tata nilai. Di berbagai Negara, korupsi sama sekali tidak merugikan. Korupsi berperan sebagai minyak pelumas untuk roda ekonomi dan perekat untuk sistem politik, tidak ada langkah apapun yang dapat diambil jika petinggi-petinggi pemerintah sendiri melakukan tindak korupsi, atau jika korupsi sudah sistematis, risau mengenai korupsi tidak ada gunanya. Pasar bebas dan demokrasi multipartai akan menyebabkan korupsi berangsur-angsur hilang (Robert Klitgard, Ronald Maclean-Abaroa, H. Lindsey Parris, 2005: 16-17).

Langkah pemberantasan korupsi yang harus dilakukan antara lain Presiden sebaiknya menegaskan proklamasi anti korupsi, untuk menjadi baju hukum proklamasi anti korupsi maka presiden mengeluarkan Perpu Pemberantasan Korupsi sehingga di dalam Perpu dapat ditegaskan fokus pemberantasan korupsi kepada dua reformasi: birokrasi dan peradilan, konsentrasi pada reformasi birokrasi dan reformasi peradilan adalah wujud pemberantasan korupsi secara preventif dan represif, mencari bukti-bukti tak terbantahkan untuk menjamin ujung putusan adalah kemenangan cepat, pemberantasan harus fokus kepada koruptor kakap, senjata perang melawan korupsi harus diarahkan aparat keamanan dan pertahanan, memerangi korupsi di episentrum kekuasaannya, pemberantasan korupsi harus dikuatkan jaringannya ke semua lini baik aparat penegak hukum, akademisi, maupun mahasiswa. Disamping itu, membutuhkan kepemimpinan yang kuat guna

menumbuhkan budaya kembang *zero tolerance to corruption* (Denny Indrayana, 2008: 197-199)(Setiyawati dkk., 2017).

## **E. Dampak Korupsi**

### **1. Dampak korupsi terhadap otonomi negara perekonomian negara**

Korupsi tidak hanya berdampak terhadap satu aspek kehidupan saja. Korupsi menimbulkan efek domino yang melas terhadap eksistensi bangsa dan negara. Meluasnya praktik korupsi di suatu negara akan memperburuk kondisi ekonomi bangsa, misalnya harga barang menjadi mahal dengan kualitas yang buruk, akses rakyat terhadap pendidikan dan kesehatan menjadi sulit, keamanan suatu negara terancam, kerusakan lingkungan hidup, dan citra pemerintahan yang buruk di mata internasional sehingga menggoyahkan sendi-sendi kepercayaan pemilik modal asing, krisis ekonomi yang berkepanjangan, dan negara pun menjadi semakin terperosok dalam kemiskinan.

Sektor perekonomian merupakan sektor yang sangat berpengaruh bagi keberlangsungan suatu negara. Pertumbuhan di sektor ini diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di dalam suatu negara tersebut, meski pada kenyataannya pertumbuhan ekonomi yang benar belum tentu menggambarkan kondisi rakyat yang sejahtera. pemerintah pun berusaha meningkatkan pertumbuhan ekonomi, termasuk di Indonesia. Salah satu caranya adalah dengan meningkatkan infrastruktur yang ada sehingga bisa meningkatkan minat para pengusaha untuk menanamkan modalnya di Indonesia, baik pengusaha lokal maupun pengusaha asing.

Kondisi Perekonomian Indonesia Ekonomi merupakan hal yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan manusia. Seiring perkembangan

zaman, tentu kebutuhan terhadap manusia bertambah oleh karena itu ekonomi secara terus-menerus mengalami pertumbuhan dan perubahan. Perubahan yang secara umum terjadi pada perekonomian yang dialami suatu negara seperti inflasi, pengangguran, kesempatan kerja, hasil produksi, dan sebagainya. Jika hal ini ditangani dengan tepat maka suatu negara mengalami keadaan ekonomi yang stabil, mempengaruhi kesejahteraan kehidupan penduduk yang ada negara tersebut.

Terdapat beberapa indikator yang digunakan dalam menentukan besarnya pertumbuhan ekonomi di suatu negara, salah satu yang paling sering digunakan adalah Produk Domestik Bruto (PDB). Badan Pusat Statistik (BPS) mendefinisikan BD sebagai jumlah nilai tambah yang dihasilkan oleh seluruh unit usaha dalam suatu negara tertentu, atau menetapkan jumlah nilai barang dan jasa akhir yang dihasilkan oleh seluruh unit ekonomi.

Dampak Korupsi di Bidang Ekonomi Di sisi lain dari usaha peningkatan pertumbuhan ekonomi, Indonesia 'istri sedang menghadapi masalah yang besar dan amat kompleks. yaitu masalah semakin banyaknya kasus korupsi di negeri ini. Seiring dengan usaha pemerintah meningkatkan pertumbuhan ekonomi, justru kasus korupsi juga berkembang dengan pesatnya. Dari segi ekonomi sendiri, korupsi akan berdampak banyak perekonomian negara. Yang paling utama pembangunan terhadap sektor. sektor publik menjadi tersendat. Dana APBN maupun APBD dari pemerintah yang hampir semua dialokasikan untuk kepentingan rakyat seperti fasilitas-fasilitas publik hampir tidak terlihat realisasinya, walaupun ada realisasinya tentunya tidak sebanding dengan biaya anggaran yang diajukan. Walaupun belum banyak buktinya, jelas ini merupakan indikasi terhadap korupsi. Tidak jelasnya

pembangunan fasilitas- fasilitas publik ini nantinya akan memberi efek domino yang berdampak sistemik bagi publik, yang dalam ini adalah masyarakat. Contoh kecilnya saja, jalan-jalan yang rusak dan tidak pernah diperbaiki akan mengakibatkan susahnya masyarakat dalam melaksanakan mobilitas mereka termasuk juga dalam melakukan kegiatan ekonomi mereka. Jadi akibat dari korupsi ini tidak hanya mengganggu perekonomian dalam skala makro saja, tetapi juga mengganggu secara mikro dengan terhambatnya suplai barang dan jasa sebagai salah satu contohnya.

Negara-Negara yang Ekonominya Hancur karena Korupsi Korupsi menjadi sebuah bencana bagi negara yang ingin maju dan berkembang. Korupsi adalah simbol kedangkalan intelektualitas bagi suatu negara. Negara dengan tingkat korupsi yang sangat tinggi biasanya akan susah maju. Bahkan cenderung kian bobrok dan mendekati kehancuran. Berikut ini negara-negara yang ekonominya menjadi hancur karena korupsi.

a) Yunani

Yunani merupakan negara Eropa yang sering dilaknat oleh rekan-rekan semuanya karena catatan korupsinya yang luar biasa mengecewakan. Hampir semua lapisan dan kelompok masyarakat ambil bagian dalam membiasakan korupsi. Korupsi di Yunani kebanyakan dilakukan dalam bentuk penggelapan pajak sampai-sampai, menteri keuangannya mengatakan bahwa sepertiga kegiatan ekonomi di Yunani tidak berbagi pendapatan dengan kas negara Tidak mengherankan bila CPI (*Corruption Perception Index*) yang diperoleh Yunani menjadi yang terburuk di Benua Biru. Akibat menghilangnya sebagian besar



penghasilan negara dari penggelapan pajak, Yunani dinyatakan bangkrut karena tidak dapat membayar hutang pada IMF senilai 1,6 miliar Euro bulan Juni tahun 2015 lalu.

b) Argentina

Pada tahun 1996, Calvin Sims menyebutkan bahwa suap, gratifikasi, dan korupsi pemerintah sudah menjadi bagian dari kegiatan sehari-hari masyarakatnya. Pernyataan tersebut tampaknya belum bisa dibilang usang. Sejak tahun 2010, Argentina masuk ke dalam "daftar abu-abu" dari Organisasi Antarpemerintah Financial Action Task Force (FATF) yang fokus pada pemberantasan pencucian uang. Walaupun pada tahun 2014 lalu negara asal Maradona ini sudah dikeluarkan dari daftar abu-abu FATF, skor CPI Argentina terus memburuk dari tahun ke tahun. Tahun 2015 lalu, ia hanya mencatat angka 32, turun dua poin dari tahun sebelumnya. Korupsi di Argentina menjadi salah satu penyebab kegagalan Argentina untuk membayar hutang luar negeri senilai 132 miliar dolar AS pada tahun 2001 lalu. Setelah tiga belas tahun berlalu, pada tahun 2014, Argentina juga dinyatakan gagal bayar terhadap para pemegang surat utang Argentina dengan nilai 1,3 miliar Dolar AS. Surat-surat hutang ini awalnya dikeluarkan oleh Argentina untuk menyelamatkan dari krisis ekonomi tahun 2001.

c) Brazil

Akhir tahun 2015 lalu, salah satu anggota dari blok ekonomi raksasa BRICS ini mulai memasuki masa resesinya. PDB Brazil mengalami penyusulan di kuartal pertama tahun 2015 sebesar

0,7% dan 1,9% di kuartal keduanya. Real Brasil terus turun nilainya dibandingkan dolar AS dan menyentuh angka terburuknya sejak diperkenalkan pada tahun 1994 dengan nilai tukar 4,18 Real terhadap dolar AS per 23 September 2015. Penurunan itu berkaitan dengan peng. ungkapan skandal korupsi terbesar dalam sejarah korupsi Brazil yang dilakukan oleh oknum-oknum perusahaan minyak terbesar milik negara Brazil, Petrobras. Tahun 2014 lalu, beberapa eksekutif perusahaan Petrobras dan beberapa perusahaan konstruksi ditangkap atas tuduhan suap yang mengalir pada para politikus dari partai berkuasa. Akibat dari skandal dan resesi ekonomi ini, puluhan ribu masyarakat Brazil kehilangan pekerjaan mereka.

d) Ekuador

Ekuador dikenal sebagai negara yang tidak sanggup membayar hutang. Sepanjang sejarah berdirinya sejak tahun 1830, Ekuador sudah delapan kali menyatakan tidak sanggup membayar hutang luar negerinya. Di antara kebangkrutan-kebangkrutan yang dialaminya, kebangkrutan Ekuador di tahun 1999 adalah yang paling menonjol. Waktu itu, Ekuador punya hutang luar negeri senilai 13 miliar dolar AS. Ekuador menyatakan dirinya gagal bayar, padahal negara itu masih memiliki cadangan devisa di kasnya. Keadaan semakin memburuk ketika presiden Ekuador saat itu, Jamil Mahuad, ketahuan melakukan penggelapan dana publik. Tindakan-tindakan Sang Presiden membuat tingkat kepercayaan investor menurun drastis dan Ekuador jatuh ke

dalam krisis. Akhirnya, di tahun 2000, Presiden Mahuad digulingkan.

e) Zimbabwe

Zimbabwe adalah negara yang terkenal dengan nominal uangnya yang luar biasa besar, mencapai satu triliun dolar Zimbabwe per lembarnya. Negara ini sudah tercatat dua kali mengalami kebangkrutan. Kebangkrutan pertama terjadi pada tahun 1999, ketika gagal membayar hutang pada IMF, Bank Dunia, dan African Development Bank. Kebangkrutan kedua terjadi pada tahun 2008 lalu karena gagal membayar utang luar negeri senilai 4,5 miliar Dolar AS. Kegagalan ini disinyalir terjadi karena tingkat korupsi yang luar biasa di bawah pemerintahan Mugabe, khususnya di sektor pertambangan berlian. Menurut Human Rights Watch, seharusnya, pendapatan dari tambang tersebut mampu memperbaiki keadaan fiskal Zimbabwe. Namun, uang-uang itu malah lari ke kantung-kantung para personel militer Zimbabwe dan politikus partai ZANU-PF yang berkuasa (Setiyawati dkk., 2017).

## **2. Dampak korupsi bagi kualitas pendidikan**

Berikut ini beberapa dampak korupsi di bidang pendidikan.

### **1. Kualitas Pendidikan Rendah**

Kurangnya fasilitas yang tersedia menjadi faktor utama terhadap baik atau buruknya kualitas pendidikan di Indonesia. Bisa kita lihat banyak fasilitas yang sudah tidak layak dipakai mash digunakan sebagai sarana pendidikan, contohnya pada lingkungan pedesaan banyak fasilitas yang sudah tidak layak dipakai mash digunakan untuk sarana belajar

mengajar sesuai fungsinya. Fasilitas yang rusak ini mengakibatkan banyak anak-anak pedesaan tidak bisa menggunakan fasilitas dengan baik. Fasilitas yang kurang dan rusak disebabkan karena kurangnya dana yang diberikan oleh pemerintah. Menurut pasal 31 ayat 4 dengan bunyi "Negara memprioritaskan anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20% dari anggaran pendapatan dan belanja negara serta dari anggaran pendapatan dan belanja daerah untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional".

Sesuai dengan apa yang termuat di dalam UUD 1915 sebanyak 20% keuangan negara itu digunakan sebagai dana pendidikan: Namun saat ini sesuai dengan apa yang telah kita ketahui kualitas pendidikan « indonesia begitu rendah, lalu dimana uang yang seharusnya dipakai sebagai dana pendidikan? Korupsi adalah jawaban yang tepat. Meski Indonesia menganut sistem pemerintahan presidensial, dan pembagian tugas pemerintahan sudah terlihat sangat jelas Korupsi tetap saja menjadi masalah yang sangat besar bagi keuangan negara. Hal inilah yang berdampak negatif terhadap kualitas pendidikan di Indonesia, Banyak pendidikan yang terkorbankan karena tidak adanya fasilitas dan dana yang cukup. Korupsi dalam tingkat perekrutan tenaga pendidik juga menciptakan pendidik dengan kualitas rendah. Kurangnya kualitas maupun kuantitas fasilitas pendidikan dan tenaga pendidik tentunya berpengaruh langsung terhadap mutu lulusan lembaga pendidikan yang rendah.

## 2. Biaya Pendidikan Tinggi

Dengan adanya berbagai subsidi dan bantuan, nyatanya masih terdapat banyak pungutan yang dilakukan oleh sekolah dengan alasan

peningkatan mutu yang belum tentu hasilnya dapat terukur. Dana Bantuan Operasional sekolah secara tidak sadar hanya dibagi habis untuk honor pengajar dan pengelola sekolah, belum lag terdapat kewajiban untuk menyerahkan beberapa bagian ke aparat pemerintah terkait. Hal ini mengakibatkan biaya pendidikan masih tetap mahal dan tinggi, yang masih belum dapat 100000 dijangkau oleh beberapa kalangan masyarakat marjinal. Dampak yang paling berbahaya dari korupsi tentunya di bidang pendidikan, tanpa mengesampingkan dampak yang lain tentunya. Karena lembaga pendidikan merupakan tempat mencetak generasi berikutnya, mereka harus dididik di lembaga yang berkualitas dengan biaya yang terjangkau, Apabila tidak, mereka akan tetap terbelenggu di dalam kemiskinan yang bisa saja memaksa mereka melakukan tindak pidana termasuk korupsi.

### 3. Ketidakadilan Sosial

Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia merupakan sila kelima dari Pancasila. Melalui perilaku pengisian jabatan guru dan kepala sekolah selanjutnya perilaku korupsi dalam penerimaan siswa baru dan undangan dari PTN akan mencederai rasa keadilan dari seluruh warga negara Indonesia. Semua warga negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan yang berkualitas. Ketika terjadi tindak pidana korupsi dalam bidang pendidikan akan mematikan potensi dari warga negara muda karena mereka akan kehilangan pendidikan yang berkualitas, dan kesempatan untuk mengabdikan kepada negara.

### 4. Pengurangan tingkat partisipasi

Partisipasi warga negara dalam pendidikan merupakan usaha agar mewujudkan warga negara yang terdidik. Semakin banyak partisipasi maka semakin banyak pula warga negara yang terdidik dan hal ini merupakan modal utama negara dalam pembangunan. Tetapi ketika sarana dan prasarana tidak tersedia yang diakibatkan dari tindak korupsi, maka akan menurunkan jumlah partisipasi warga negara dalam pendidikan dan ini jelas mengurangi potensi warga negara terdidik.

### 5. Hilangnya akhlak mulia

Pendidikan Indonesia bukan merupakan pendidikan yang sekuler, yang memisahkan agama dalam membentuk warga negara yang baik. Tindak pidana korupsi dalam bidang pendidikan menjadikan peserta didik kehilangan teladan bahkan kepercayaan terhadap sekolah dalam membentuk mereka. Sehingga muncul generasi yang memiliki akhlak yang sejalan dengan pejabat di bidang pendidikan. Ketika liwa korup sudah muncul dari pejabat-pejabat dalam bidang pendidikan bahkan termasuk kepala sekolah dan guru maka siswa juga akan muncul jiwa korup arena mendapatkan teladan langsung dari kepala sekolah dan guru.

### 3. Dampak korupsi terhadap kemiskinan

Ada beberapa dampak buruk yang akan diterima oleh kaum miskin akibat korupsi, diantaranya:

- a) Pertama, membuat mereka (kaum miskin) cenderung menerima pelayanan sosial lebih sedikit. Instansi akan lebih mudah ketika melayani para pejabat dan konglomerat dengan harapan akan memiliki gengsi sendiri dan imbalan materi tentunya, peristiwa

seperti ini masih sering kita temui di tengah-tengah masyarakat.

- b) Kedua, Investasi dalam prasarana cenderung mengabaikan proyek-proyek yang menolong kaum miskin, yang sering terjadi biasanya para penguasa akan membangun prasarana yang mercusuar namun minim manfaatnya untuk masyarakat.
- c) Ketiga, orang yang miskin dapat terkena pajak yang regresif, hal ini dikarenakan mereka tidak memiliki wawasan dan pengetahuan tentang soal pajak sehingga mudah dikelabui oleh oknum.
- d) Keempat, kaum miskin akan menghadapi kesulitan dalam menjual hasil pertanian karena terhambat dengan tingginya biaya baik yang legal maupun yang tidak legal. Sudah menjadi rahasia umum ketika seseorang harus berurusan dengan instansi pemerintah maka dia menyediakan uang. Hal ini dilakukan agar proses dokumentasi tidak menjadi berbelit-belit bahkan ada sebuah pepatah "kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah", sebagai contoh dalam studi LPEM tahun 1994 disana ditemukan bahwa walaupun pemerintah sudah menghapus semua biaya untuk memperoleh izin penanaman modal, para investor masih tetap harus membayar 'upeti kepada orang tertentu, ini artinya budaya demikian sudah kian mengakar, inilah yang kemudian sebagian orang karena sangat putus asanya mengatakan bahwa korupsi di negeri ini sudah jadi budaya jadi sulit untuk diberantas.

#### **4. Dampak korupsi terhadap birokrasi pemerintah**

Masalah utama di dalam birokrasi Indonesia adalah korupsi. Permasalahan ini terjadi disemua organisasi pemerintahan. Biasanya korupsi terjadi pada tiga aktivitas utama, yaitu bidang pelayanan administrasi, pelaksanaan proyek pembangunan dan terakhir penegakan hukum. Berikut beberapa dampak korupsi terhadap birokrasi pemerintah.

a. Pelayanan Publik Menjadi tidak *Efisien Transparency International* (TI), sebagai lembaga internasional yang bergerak dalam upaya anti-korupsi, membagi kegiatan korupsi di sektor publik ke dalam dua jenis, yaitu:

- 1) Korupsi administratif Secara administratif, korupsi bisa dilakukan "sesuai dengan hukum", yaitu meminta imbalan atas pekerjaan yang seharusnya memang dilakukan, serta korupsi yang "bertentangan dengan hukum" yaitu meminta imbalan uang untuk melakukan pekerjaan yang sebenarnya dilarang untuk dilakukan. Di tanah air, jenis korupsi administratif berwujud uang pelicin dalam mengurus berbagai surat- surat, seperti Kartu Tanda Penduduk (KTP). Surat Izin Mengemudi (SIM), akte lahir, dan paspor agar prosesnya lebih cepat. Padahal, seharusnya tanpa uang pelicin surat-surat ini memang harus diproses dengan cepat.
- 2) Korupsi politik Jenis korupsi politik muncul dalam bentuk "uang damai". Misalnya, uang yang diberikan dalam kasus pelanggaran lalu lintas agar si pelanggar tidak perlu ke pengadilan. Manajemen kinerja birokrasi yang efisien sungguh merupakan barang yang langka di tanah air. Menurut HS. Dillon, birokrasi hanya dapat digerakkan oleh politikus yang berkeahlian dalam bidangnya. Bukan sekedar pejabat yang direkrut dari kalangan profesi atau



akademisi tanpa pengalaman dan pemahaman tentang kerumitan birokrasi.

## **5. Pelayanan Publik yang Mengecewakan dan Terabaikan**

Banyak aparat birokrasi melakukan korupsi. Salah satunya adalah korupsi waktu yang merugikan masyarakat dalam mendapatkan pelayanan. Apart pelayanan yang ideal seharusnya tidak memiliki kegiatan atau pekerjaan lain seperti pekerjaan sambilan di luar pekerjaan kantor yang dapat mengganggu tugas-tugas penyelenggaraan pelayanan. Kinerja pelayanan aparat birokrasi akan dapat maksimal apabila semua waktu dan konsentrasi apart benar-benar tercurah untuk melayani masyarakat pengguna jasa. Kondisi pelayanan yang ideal di atas dalam realitasnya sangat sulit untuk diwujudkan dalam birokrasi. Ketidakjelasan pembagian wewenang, inkonsistensi pembagian kerja, serta sikap pimpinan kantor yang sewenang-wenang memberikan tugas kepada aparat bawahan tanpa memperhitungkan aspek sift pekerjaan, urgensi pekerjaan, dan dampak pemberian tugas terhadap kualitas pemberian pelayanan kepada masyarakat. Hal-hal tersebut merupakan beberapa fakta penyebab sulitnya aparat birokrasi berkonsentrasi secara penuh pada tugas-tugas pelayanan masyarakat. Aparat birokrasi seringkali meninggalkan tugas pelayanan dan lebih banyak menghabiskan waktu untuk tugas-tugas lain di luar tugas pelayanan.

Kondisi tersebut membuat pelayanan kepada masyarakat menjadi terganggu. Masih seringnya apart birokrasi meninggalkan tugas-tugas pelayanan kepada masyarakat, erat kaitannya dengan adanya tugas-tugas tambahan yang dibebankan oleh pimpinan kepada apart pada tingkat bawah yang menjalankan tugas pelayanan langsung kepada

masyarakat. Hal tersebut sangat sering menimpa aparat birokrasi di tingkat desa, kelurahan atau kecamatan yang merupakan tingkatan pemerintahan terendah yang langsung berhadapan dengan masyarakat.

- a. APBN menurun, hutang negara meningkat Akibat dari adanya korupsi pada birokrasi pemerintahan, banyak pejabat-pejabat yang melakukan tindak korupsi. Akibat dari itu, hutang- hutang negara pun meningkat. Banyak terjadinya kesenjangan ekonomi.
- b. Menghambat investasi dalam dan luar negeri Profesionalisme birokrasi ditunjukkan melalui terciptanya iklim yang kondusif bagi dunia usaha dan yang menunjang aktivitas masyarakat bisnis. Sampai saat ini Indonesia masih menghadapi masalah kapasitas dalam mengelola ekonomi, perdagangan internasional dan efisiensi sistem pemerintahan. Selain itu, transparansi dan akuntabilitas menjadi indikator penting profesionalisme birokrasi. Permasalahannya adalah bagaimana menekan biaya ekonomi tinggi yang disebabkan oleh mekanisme kebijakan yang tidak transparan dan birokrasi yang tidak efisien agar kesulitan yang dialami pelaku bisnis selama ini dapat diatasi. Bila transparansi dan akuntabilitas birokrasi ini dapat diperlihatkan, skandal korupsi yang makin marak belakangan ini tent tak akan terjadi. Dampak dari ketidakprofesionalan birokrasi Indonesia antara lain bisa dilihat dari capaian Indonesia di bidang investasi. Sampai September 2006, misalnya, Indonesia dinilai tidak pro bisnis. Meskipun dikatakan Indonesia telah berhasil

melakukan reformasi bisnis, capaian reformasi bisnis yang dilakukan negara lain ternyata jauh lebih baik ketimbang Indonesia.

### **E. Sebab Sebab Korupsi**

Korupsi kini menjadi salah satu masalah besar bangsa Indonesia dan pemberantasannya menjadi prioritas program pemerintah sekarang. Kajian tentang korupsi di negeri ini dari berbagai aspek juga sudah dilakukan sejak beberapa dasawarsa yang lalu. Kejahatan yang menyangkut tindak korupsi telah dianggap sebagai salah satu kejahatan luar biasa. Tak hanya di beberapa negara di dunia, Indonesia pun saat ini tengah gencar melawan korupsi.

Korupsi sangat merugikan kehidupan berbangsa dan bernegara. Praktik korupsi di kalangan masyarakat juga sangat merugikan tatanan kehidupan sosial kemasyarakatan. Begitu luasnya aspek yang terkait dengan korupsi hingga Perserikatan Bangsa- Bangsa (PBB) mengadakan konvensi pada tanggal 11 Desember 2003. Sebanyak 94 negara dari 125 negara anggota PBB yang hadir di Merida, Meksiko, meratifikasi Konvensi PBB Memerangi Korupsi United Nations Convention against Corruption (UNCAC).

Korupsi dalam sebuah sistem tatanan masyarakat sosial kita bisa diibaratkan sebagai sebuah penyakit. Penyakit ini bisa merusak sistem dengan cepat serta memiliki dampak atau efek yang begitu besar. Dalam dunia kedokteran, penyakit yang menyerang manusia dapat diobati apabila telah diketahui obatnya. Begitu juga dengan penyakit korupsi yang menjalar di tubuh bangsa ini, akan dapat diobati apabila kita mengetahui penyebab-penyebab penyakit ini.

Mengetahui sebab-sebab terjadinya praktik korup dan korupsi sangatlah penting, terutama untuk mendukung pencegahan dan pemberantasan korupsi; agar lebih berhasil. Pencegahan dan pemberantasan korupsi perlu mengacu pada penyebab timbulnya korupsi, sehingga dapat dituntaskan hingga ke akarnya Malaysia dengan Badan Pencegah Rasuahnya berhasil dalam pemberantasan korupsi, antara lain karena visi dan misinya mengacu pada sebab terjadinya korupsi dan akibat dari korupsi.

Penyebab timbulnya perbuatan korup dan korupsi sangat banyak, bahkan antara satu negara dengan negara lain mungkin berbeda. Dalam buku ini khusus membahas sebab timbulnya perbuatan korup dan korupsi yang terjadi di negara kita. Ada kemungkinan masing-masing orang sudut pandangannya terhadap penyebab timbulnya korupsi berbeda-beda yang umumnya dipengaruhi latar belakang kehidupan, pendidikan, pandangan hidup, dan lain-lain. Sebagai contoh orang yang sekarang berbahagia karena melakukan korupsi, maka pada umumnya akan mengatakan "Penyebab terjadinya korupsi karena adanya kesempatan. Semua orang yang mempunyai kesempatan seperti saya, pasti akan melakukan korupsi. Dia juga sering bilang "Korupsi besar kecil sama hukumannya, walaupun korupsi hanya satu rupiah pun harus ditindak".

Tokoh agama akan menekankan penyebab terjadinya korupsi karena mental atau moral, ahli organisasi berpendapat disebabkan karena kelemahan sistem atau kelemahan pengendalian intern. Dalam bab ini akan diuraikan sebab-sebab terjadinya praktik korupsi secara umum dari berbagai aspek.

## **F. Faktor faktor umum penyebab korupsi**

Menurut sejarah terjadinya korupsi, perilaku korupsi di Indonesia sudah merupakan hal yang biasa bahkan sudah membudaya, padahal korupsi merupakan perilaku yang bertentangan dan melanggar moral serta hukum. Pelaku seolah-olah tidak takut terhadap sanksi moral maupun sanksi hukum jika melakukan tindakan korupsi. Korupsi dapat terjadi di berbagai kalangan, baik perorangan atau aparat, organisasi, maupun birokrasi atau pemerintahan.

Dalam teori yang dikemukakan oleh Jack Bologne atau sering disebut GONE Theory bahwa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya korupsi sebagai berikut:

1. *Greeds* (keserakahan)

Berkaitan dengan adanya perilaku serakah yang secara potensial ada di dalam diri setiap orang. Korupsi ini terjadi pada orang yang sebenarnya tidak butuh atau bahkan sudah kaya. Namun karena mental serakah dan rakus menyebabkan mereka terlibat korupsi. Kasus korupsi karena keserakahan inilah yang banyak terjadi di lingkungan pejabat tinggi negara.

2. *Opportunities* (kesempatan)

Berkaitan dengan keadaan organisasi atau instansi atau masyarakat yang sedemikian rupa sehingga terbuka kesempatan bagi seseorang untuk melakukan kecurangan. Korupsi ini disebabkan karena keterdesakan dalam pemenuhan kebutuhan dasar hidup (basic need). Korupsi ini banyak dilakukan oleh karyawan atau pegawai kecil, polisi atau prajurit rendah dan lain-lain. Needs (kebutuhan) Berkaitan dengan faktor-faktor yang dibutuhkan oleh individu-individu untuk menunjang hidupnya yang wajar.

3. *Corruption by chance* (peluang)

Korupsi ini dilakukan jelas karena adanya peluang yang besar untuk berbuat korup, peluang besar untuk cepat kaya secara pintas, peluang naik jabatan secara instan, dan sebagainya. Biasanya ini didukung dengan lemahnya sistem organisasi, rendahnya akuntabilitas publik, serta lemahnya hukum.

4. *Exposures* (pengungkapan)

Berkaitan dengan tindakan atau konsekuensi yang dihadapi oleh pelaku kecurangan apabila pelaku ditemukan melakukan kecurangan. Seringkali korupsi dalam kenyataannya justru diberi kesempatan dan diberi peluang sehingga menggoda para pejabat atau pemegang amanah untuk berbuat korup seperti menerima suap. Dari segi behaviour, problem utama tindak perilaku korupsi sangat berhubungan erat dengan sikap dan perilaku.

Faktor-faktor *Greeds* dan *Needs* berkaitan dengan individu pelaku (aktor) korupsi yaitu individu atau kelompok, baik dalam organisasi maupun diluar organisasi yang melakukan korupsi dan merugikan pihak korban. Adapun faktor-faktor *opportunities* dan *exposures* berkaitan dengan korban perbuatan korupsi, yaitu organisasi, institusi, masyarakat yang kepentingannya dirugikan. Dari beberapa faktor umum penyebab korupsi yang dijelaskan tersebut, dapat diuraikan lebih jelas sebagai berikut:

1. Faktor politik

politik merupakan salah satu penyebab terjadinya korupsi. Hal ini dapat dilihat ketika terjadi ketidakstabilan politik, kepentingan politis para pemegang kekuasaan, bahkan ketika meraih dan mempertahankan kekuasaan.

perilaku korup seperti penyuapan, politik yang merupakan fenomena yang sering terjadi. Terkait dengan hal itu Terrence Gomes (2000) memberikan gambaran bahwa politik uang (*money politic*) sebagai *use of money and material benefits in the pursuit of political influence*.

Menurut Susanto korupsi pada level pemerintahan ada. lah dari sisi penerimaan, pemerasan uang suap, pemberian perlindungan, pencurian barang-barang publik untuk kepentingan pribadi, tergolong korupsi yang disebabkan oleh konstelasi politik (Susanto: 2002). Sementara menurut De Asis, korupsi politik misalnya perilaku curang (politik uang) pada pemilihan anggota legislatif ataupun pejabat-pejabat eksekutif, dana ilegal untuk pembiayaan kampanye, penyelesaian konflik parlemen melalui cara-cara ilegal dan teknik lobi yang menyimpang (Disease : 2000).

Penelitian James Scott (Mochtar Mas'oed: 1994) mendeskripsikan bahwa dalam masyarakat dengan ciri pelembagaan politik eksklusif di mana kompetisi politik dibatasi pada lapisan tipis elit dan perbedaan antar elit lebih didasarkan pada klik pribadi dan bukan pada isu kebijakan, yang terjadi pada umumnya desakan kultural dan struktural untuk korupsi itu benar-benar terwujud dalam tindakan korupsi para pejabatnya.

Robert Klitgaard (2005) menjelaskan bahwa proses terjadinya korupsi dengan formulasi  $M + D - A = C$ . Simbol M adalah *monopoly*, D adalah *discretionary* (kewenangan), dan A adalah *accountability* (pertanggungjawaban).

Penjelasan atas simbol tersebut dapat dikatakan bahwa korupsi adalah hasil dari adanya monopoli (kekuasaan) ditambah dengan kewenangan yang begitu besar tanpa keterbukaan dan pertanggungjawaban.

Faktor politik sebagai penyebab korupsi telah banyak terjadi di berbagai negara. Para penguasa adalah pihak yang paling memiliki kesempatan untuk melakukan korupsi dengan kekuasaannya. "Power tends to corrupt, but absolute power corrupts absolutely" (kekuasaan cenderung korupsi, tetapi kekuasaan yang berlebihan mengakibatkan korupsi berlebihan pula" (Lord Acton, 1834-1902).

## 2. Faktor yuridis

Faktor yuridis disini ialah lemahnya sanksi hukum terhadap tindak pidana korupsi. Dalam hal ini ada dua aspek yaitu (a) peranan hakim dalam menjatuhkan putusan; (b) sanksi yang memang lemah berdasarkan bunyi pasal-pasal dan ayat-ayat pada peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan tindak pidana korupsi. (Lihat: UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi dan UU Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas UU Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi)(Setiyawati dkk., t.t.).

## **BAB IX NEGARA BERKEMBANG**

---

### **A. Pengertian Negara Berkembang**

Negara adalah sebuah organisasi atau badan tertinggi yang memiliki kewenangan untuk mengatur perihal yang berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas serta memiliki kewajiban untuk mensejahterakan, melindungi dan mencerdaskan kehidupan bangsa. Seperti dikatakan oleh John Locke dan Rousseau: negara merupakan suatu badan atau organisasi hasil dari perjanjian masyarakat. Roger F. Soleau, negara adalah alat atau dalam kata lain wewenang (*jiptummpp-gdl-dheveyagus-47117-2-babi.pdf*, t.t.).



Dalam definisi ilmu sosial, negara berkembang adalah negara dengan pendapatan rata-rata (income perkapita) yang relatif rendah, indeks perkembangan manusia tercatat di bawah standar normal global, dan infrastruktur yang masih relative berkembang. Pembangunan di negara berkembang masih belum maksimal. Pendapatan penduduk di sektor swasta dan juga pemerintahan tergolong rendah. Tidak hanya itu, daya saing negara berkembang di pasar Internasional juga rendah. Sektor swasta maupun pemerintahan memiliki tabungan yang minim dan tingginya utang kepada pihak luar negeri. Finansial pemerintah maupun swasta bergantung pada pinjaman asing, investasi swasta dari luar dan juga bantuan dari negara lain.

Negara berkembang secara sengaja membatasi pengeluaran untuk sektor sosial sebab dana dialokasikan ke sektor lain yang dirasa lebih urgent. Penelitian ini sendiri mengambil Surat Kabar The Jakarta Post sebagai objek penelitiannya. Sebagai salah satu surat kabar di Indonesia, The Jakarta Post adalah salah satu harian Indonesia berbahasa Inggris terkemuka di Indonesia saat ini. Secara prestasi, surat kabar ini juga menjadi salah satu surat kabar seperti misalnya infrastruktur maupun pendidikan. Bahkan negara tertentu tidak menyediakan jaminan sosial bagi penduduk yang cacat, hamil, pengangguran, sakit, dan mati.

Negara-negara berkembang mempunyai sejumlah ciri dan sifat umum sebagai berikut: ekonomi mengalami distorsi dan mempunyai ketergantungan sangat tinggi kepada produk primer untuk diekspor ke negara ekonomi maju dan menyediakan pasar untuk produk jadi dari negara ekonomi maju. Karakteristik lain, struktur sosial tradisional dan budaya pedesaan, tingkat pertumbuhan penduduk tinggi, dan penduduk miskin masih sangat signifikan. Walaupun demikian, negara-negara

berkembang dengan kondisi ekonomi tertentu, sumber daya dikuasai sepenuhnya oleh para elit politik, ekonomi dan sosial, terutama di kota-kota dan mereka berpendapatan sangat tinggi dan hidup sangat makmur (*Ekonomi-Pembangunan-BAB-III-dan-Bab-IV.pdf*, t.t.)

Berikut ini ciri-ciri negara berkembang

#### 1. Tingkat Pendapatan Perkapita Rendah

Pendapatan perkapita adalah nilai rata-rata dari pendapatan penduduk di suatu negara. Untuk mengetahui pendapatan perkapita, dapat dilakukan dengan membagi pendapatan nasional dengan jumlah penduduk negara. Negara berkembang memiliki pendapatan per kapita yang masih tergolong rendah. Hampir separuh negara di dunia tergolong ke dalam negara berkembang.

#### 2. Tingginya Angka Kelahiran

Negara berkembang memiliki jumlah penduduk yang banyak karena angka kelahiran yang tinggi. Kurangnya sosialisasi keluarga berencana menjadi satu di antara sebab laju pertumbuhan penduduk yang tinggi di negara berkembang. Tingginya angka kelahiran juga didorong oleh pernikahan dini, rendahnya tingkat pendidikan, dan lain sebagainya.

#### 3. Tingkat Korupsi Tinggi

Korupsi adalah perbuatan keji yang masih mengakar di pemerintahan sebuah negara. Namun, tingkat korupsi di negara berkembang memang lebih tinggi dibandingkan negara maju. Tingkat korupsi tinggi tersebut akan berdampak buruk pada perekonomian negara.

#### 4. Impor Lebih Besar daripada Ekspor

Ciri-ciri negara berkembang selanjutnya adalah besarnya jumlah impor ketimbang ekspor barang. Impor tersebut dilakukan saat negara mengalami keterbatasan teknologi dan keahlian sehingga membutuhkan barang yang dibawa dari negara lain demi memenuhi kebutuhan. Dengan adanya impor, berarti negara harus mengeluarkan uang yang tidak sedikit. Hal tersebut juga bisa berimbas pada kesejahteraan masyarakatnya.

#### 5. Penduduknya Kurang Disiplin

Penduduk negara berkembang memiliki tingkat disiplin yang rendah. Di negara berkembang, disiplin belum menjadi budaya dan kebiasaan sehingga masih banyak ditemui pelanggaran disiplin dalam kehidupan sehari-hari. Untuk mengubah mental masyarakat agar selalu disiplin diperlukan peran pemerintah terutama pimpinan negara yang tegas dalam menegakkan aturan.

#### 6. Jumlah Pengangguran Tinggi

Ciri-ciri negara berkembang selanjutnya adalah jumlah pengangguran yang terbilang tinggi. Seiring makin banyaknya angka kelahiran, persaingan di dunia kerja juga pasti tinggi. Kondisi tersebut yang membuat negara tidak mampu menyediakan lapangan pekerjaan yang layak untuk menampung jumlah pengangguran yang terlampau banyak. Selain itu, tingkat pendidikan juga menjadi sumber tingginya jumlah pengangguran di negara berkembang.

#### 7. Mengandalkan Sektor Primer

Sektor primer adalah hasil olahan sumber daya alam. Mayoritas penduduk negara berkembang memiliki mata pencaharian dengan memanfaatkan hasil alam, seperti bertani, mencari ikan, dan banyak lagi lainnya. Di sisi lain, negara maju berinovasi dengan menghadirkan berbagai macam terobosan dengan minimnya sumber daya alam untuk

meningkatkan pendapatan per kapita, berbeda dengan negara berkembang, yang justru hanya mengandalkan sektor primer sebagai pemasukan utama.

#### 8. Tingkat Pendidikan Rendah

Tingkat pendidikan rendah termasuk ciri-ciri negara berkembang. Rendahnya tingkat pendidikan seringkali sebanding dengan tingginya laju pertumbuhan penduduk. Maka tak heran dua faktor tersebut turut memengaruhi pendapatan per kapita sebuah negara. Selain itu, rendahnya ekonomi negara berkembang mengakibatkan kurangnya fasilitas pendidikan yang memadai. Kondisi tersebut yang menjadikan tingkat pendidikan di negara maju tergolong rendah dan susah bersaing.

#### 9. Penguasaan IPTEK Minim

Rendahnya tingkat pendidikan di atas tentu berimbas pada penguasaan IPTEK di negara berkembang. Hal ini dikarenakan banyaknya masalah yang terjadi di negara berkembang. Penguasaan teknologi yang kurang menjadikan masyarakat tidak bisa berinovasi seperti halnya yang dilakukan negara maju.

#### 10. Tidak Punya Modal yang Cukup

Negara berkembang sering menjadi incaran para investor asing untuk menanamkan modal. Sebagai negara berkembang, diperlukan dana yang besar untuk membangun dan memperbaiki infrastruktur. Modal juga menjadi satu di antara faktor bisa memicu pertumbuhan ekonomi yang menjadi tujuan sebuah negara. Untuk mendapatkan modal yang cukup, diperlukan andil para investor yang berinvestasi.

### **B. Rumusan Negara Berkembang**

Sebutan dunia ketiga pertama kali digunakan pada tahun 1955 pada konferensi negara-negara Asia-Afrika di Bandung, Indonesia. Pada tahun 1956 sekelompok ilmuwan sosial yang berasosiasi dengan *The French Institute for Demographic Studies (INED)* di tahun 1956, menerbitkan buku yang berjudul *Le Tiers-Monde*. Tiga tahun kemudian, seorang ekonom bangsa Perancis yang bernama *Francois Perroux* menerbitkan sebuah jurnal baru tentang masalah yang dihadapi oleh negara miskin (*underdevelopment countries*), dengan judul sama. Pada akhir tahun 1950an terminologi *underdevelopment countries* sering digunakan oleh media Prancis untuk merujuk atau mengacu kepada negara-negara miskin di Asia, Afrika, Amerika Latin, dan Pasifik Selatan.

Rumusan negara berkembang untuk saat ini lebih ditekankan pada kriteria pendapatan per kapita. Beberapa badan dunia seperti Organisasi Kerjasama Ekonomi dan Pembangunan atau *organization for economic cooperation and development/OECD*, dengan demikian, negara berkembang berdasarkan status ekonomi. Konsekuensi dari kriteria status ekonomi negara-negara berkembang dapat diklasifikasi kedalam tiga kategori:

- (1) Pendapatan rendah (*low income countries/LIC*),
- (2) Pendapatan menengah bawah (*Low middle income countries/LMC*), dan
- (3) Pendapatan menengah atas (*upper middle income/UMC*).  
Sebagai informasi, OECD membuat klasifikasi tambahan
- (4) Negara berpendapatan tinggi lainnya (antara lain: Brunei Darussalam, Arab Saudi, Kuwait, Hongkong, Taiwan, Singapura, Monaco, Israel dan lain-lainnya)

- (5) Negara berpendapatan tinggi ( USA, UK, Jerman, Perancis, Jepang, republik Korea dan lain-lainnya)

Negara berkembang juga dapat ditetapkan berdasarkan kriteria geografis berlokasi di Asia, Timur tengah, Pasifik Selatan, Amerika latin, Afrika, tingkat pertumbuhan industrialisasi rendah, tingkat buta huruf tinggi, tingkat pertumbuhan penduduk tinggi, tingkat kesehatan dan harapan hidup masih di bawah negara maju, infrastruktur buruk, ketergantungan pada sektor pertanian dan komoditi ekspor sebagai pendapatan utama valuta asing dan memiliki ketergantungan dengan ekonomi negara maju. Pada intinya, negara berkembang terletak di Asia, Timur tengah, Pasifik Selatan, Amerika latin, Afrika, yang merdeka setelah PD II, dengan akumulasi jumlah penduduk 75 persen dari penduduk dunia, tetapi hanya menikmati 20 persen sumber daya dunia, dan memiliki ketergantungan ekonomi kepada ekonomi negara maju.

Secara ekonomi negara-negara miskin di Asia, Afrika, Pasifik Selatan dan Amerika Latin, dipandang sebagai entitas dengan karakteristik dasar, seperti kemiskinan merata, tingkat kelahiran tinggi, dan ekonomi negara tergantung kepada negara maju ( *the advanced countries* ). Di samping itu, negara-negara berkembang mempunyai karakteristik, peranan politik di dunia, dan prospek ekonomi. Meskipun demikian, kadangkala dilakukan perbedaan khusus antara negara-negara berpendapatan menengah atas. Dengan mempertimbangkan beberapa diantaranya telah mencapai sektor manufaktur yang secara relatif lebih maju, sehingga dikenal dengan nama negara-negara industri baru ( *Newly Industrializing Countries/NIC* ). Selain itu, salah satu cara lain untuk mengklasifikasi negara berkembang adalah melalui tingkat utang

internasional mereka, Bank Dunia menggolongkan negara-negara berkembang sebagai sangat berhutang, berhutang menengah, dan berhutang sedikit. Akhirnya Program untuk Pembangunan Perserikatan Bangsa-Bangsa (UNDP) mengelompokan negara-negara berkembang berdasarkan tingkat pembangunan manusia mereka, termasuk tingkat pencapaian kesehatan dan pendidikan, atau lebih dikenal sebagai Indeks Pembangunan manusia ( *Human Development Index/HDI* ). Karena pentingnya hal tersebut, akan kita bahas pada bab tersendiri.

Pembagian dunia secara sederhana menjadi LDC dan MDC, seringkali sangat berguna untuk tujuan analisis dan pembuatan kebijakan. Walaupun demikian, lebar atau besarnya kisaran pendapatan negara-negara berkembang merupakan dasar untuk jangan pernah berusaha membuat generalisasi atau penyamarataan. Perbedaan kondisi ekonomi antara negara berpendapatan sangat rendah (LIC) di negara Afrika sub Sahara dan Asia Selatan, serta negara-negara berpendapatan menengah atas (UMC) di Asia Timur dan Amerika Latin, sedikit banyak hampir sama dalamnya dengan perbedaan yang ada antara negara berpendapatan tinggi OECD dengan negara-negara berkembang yang berpendapatan menengah atas (MDC).

Sekalipun terdapat kondisi seperti sudah disebutkan di atas, hampir semua negara berkembang mempunyai tujuan yang sama yaitu memerangi kemiskinan, ketidakadilan dalam distribusi pendapatan, mengurangi tingkat pengangguran, dan memenuhi standar minimum di bidang pendidikan, kesehatan, perumahan dan kecukupan pangan bagi seluruh penduduk, meningkatkan kondisi sosial, serta mempertahankan integrasi atau kesatuan nasional melalui memperluas demokratisasi di bidang politik dan ekonomi.

Sehubungan dengan berbagai tujuan ekonomi, sosial dan politik tersebut, negara berkembang juga menghadapi berbagai masalah dan kesulitan yang kurang lebih sama, dan tentu dengan intensitas berbeda, yaitu: kemiskinan absolut yang kronis dan meluas, tingkat pengangguran dan setengah pengangguran yang tinggi dan mempunyai kecenderungan meningkat, jurang perbedaan atau gap antara si kaya dan si miskin, ancaman stagnasi dan rendahnya tingkat produktivitas di sektor pertanian, perbedaan pembangunan ekonomi antara wilayah kota dengan pedesaan, kerusakan lingkungan hidup, kurang memadai fasilitas pendidikan dan kesehatan, semakin memburuknya neraca pembayaran dan utang internasional meningkat secara kontinu, ketergantungan ekonomi dan teknologi dari negara maju, semakin pudar sistem sosial dan budaya nasional serta semakin kuat pengaruh budaya asing. Banyak manfaat yang dapat diambil dari pembahasan tentang persamaan masalah dan kesulitan pembangunan ekonomi yang dihadapi negara-negara berkembang yang akan memungkinkan kita untuk menganalisis masalah-masalah tersebut secara mendalam dengan perspektif negara berkembang.

### **C. Karakter Negara Berkembang**

Negara-negara berkembang mempunyai sejumlah ciri dan sifat umum sebagai berikut: ekonomi mengalami distorsi dan mempunyai ketergantungan sangat tinggi kepada produk primer untuk diekspor ke negara ekonomi maju dan menyediakan pasar untuk produk jadi dari negara ekonomi maju. Karakteristik lain, struktur sosial tradisional dan budaya pedesaan, tingkat pertumbuhan penduduk tinggi, dan penduduk miskin masih sangat signifikan. Walaupun demikian, negara-negara berkembang dengan kondisi ekonomi tertentu, sumber daya dikuasai



sepenuhnya oleh para elit politik, ekonomi dan sosial, terutama di kota-kota dan mereka berpendapatan sangat tinggi dan hidup sangat makmur.

Kondisi kombinasi dari karakteristik tersebut di Asia, Afrika, Pasifik Selatan dan Amerika latin adalah dihubungkan dengan penerapan ekonomi kapitalis yang berlaku di negara sudah maju, yang disebabkan ekonomi dalam negeri didominasi oleh ekonomi negara maju. Sebenarnya konsekuensi ekonomi yang terjadi untuk ekonomi negara-negara berkembang diciptakan secara langsung atau tidak langsung oleh dominasi ekonomi negara maju. Lembaga-lembaga ekonomi modern yang beroperasi negara maju diperkenalkan dan diterapkan di negara-negara berkembang, sehingga kapitalisme industrial merusak ekonomi tradisional dan sekaligus masyarakat di negara-negara berkembang. Kondisi tersebut memperparah kondisi ekonomi negara berkembang, pertumbuhan ekonomi mandek dan atau stagnan, bahkan terdapat negara yang mengalami penurunan pertumbuhan ekonomi.

Karena ekonomi negara berkembang terus didorong hanya untuk menghasilkan produk primer yang dibutuhkan oleh ekonomi negara maju, di negara berkembang sering hanya terdapat sedikit aktivitas ekonomi modern, seperti pertambangan, atau perkebunan untuk tanaman ekspor yang dibutuhkan negara maju. Pengawasan dan pengendalian terhadap aktivitas ekonomi tersebut sering masih ditangani oleh perusahaan multinasional. Harga produk ekspor negara berkembang biasanya ditentukan oleh pembeli di negara maju, dan perdagangan dengan negara maju memberikan pendapatan sebagian besar valuta asing yang diterima negara berkembang.

Sebagaimana kita ketahui, selama periode penjajahan, eksploitasi sumber daya telah membatasi kemampuan melakukan akumulasi modal oleh negara berkembang, akibatnya negara berkembang mengalami kelangkaan modal yang menyebabkan pertumbuhan ekonomi lambat. Untuk memacu pertumbuhan ekonomi, negara berkembang harus dan terpaksa mengundang modal asing. Kondisi tersebut diperparah dengan *the term of trade* atau daya tukar produk dalam negeri dengan produk asing, secara pasti terus menurun, akibatnya nilai impor naik lebih cepat daripada nilai ekspor, sehingga terjadi defisit perdagangan dan neraca pembayaran. Untuk menutup posisi minus pada neraca pembayaran, negara berkembang harus hutang kepada negara maju dan lembaga pinjaman internasional seperti IMF, Bank Dunia, Bank Asia. Kondisi tersebut memperburuk ekonomi negara berkembang.

Di samping kondisi tersebut, penambahan penduduk yang masih belum dapat dikendalikan, dan prospek pertumbuhan penduduk tetap tinggi, karena kondisi kesehatan masyarakat semakin baik dan program keluarga kecil belum mengalami kemajuan yang signifikan, karena menghadapi tantangan budaya dan agama yang cukup signifikan. Kondisi tersebut menghambat upaya peningkatan standar hidup, dan mengancam ekonomi menjadi stagnan dan juga memperburuk upaya memberantas kemiskinan di negara berkembang.

Berikut secara ringkas karakteristik negara berkembang:

#### 1. Sumber Daya Fisik dan Manusia

Pertumbuhan ekonomi suatu negara ditentukan oleh faktor produksi, diantaranya adalah kuantitas dan sumber daya fisik seperti sumber daya alam (tanah subur, iklim kondusif, kandungan mineral strategis dan berharga tinggi, dan mineral berharga lainnya) dan kualitas sumber daya

manusia (jumlah besar, tingkat keterampilan tinggi, tingkat kesehatan baik, pandangan hidup, dan budaya kerja mendukung etos kerja) yang dimilikinya.

## 2. Diversitas Etnis dan Agama.

Dekolonialisasi, berakhirnya perang dingin antara Amerika dan Sekutu dengan bekas Uni Soviet, dan demokratisasi yang menjadi agenda pada bantuan yang berasal dari negara maju., telah mendorong rakyat menumbangkan rezim otoriter sipil dan militer di negara berkembang. Dampak dari pemerintahan demokrasi, terlebih lagi yang tidak stabil telah membangkitkan konflik lama antar suku dan agama di negara-negara sedang berkembang yang masyarakatnya heterogen dibandingkan homogen. Negara-negara seperti Republik Kongo, Ethiopia, Nigeria, Srilanka, Pakistan, Mozambik, Mali, Liberia, Myanmar, Filipina, Afganistan, Somalia, Rwanda, Irak, Myanmar, PNG, termasuk Indonesia dan India.

Sebagaimana kita ketahui diversitas etnis dan agama mempunyai peran penting bagi keberhasilan dan kegagalan usaha pembangunan. Secara umum semakin besar diversitas suku bangsa dan agama di sebuah negara, semakin besar peluang terjadi ketidakstabilan politik dan keamanan. Jadi tidak mengherankan negara yang masyarakatnya homogen seperti Korea Selatan, Taiwan, Singapura dan Hongkong meraih kesuksesan pembangunan ekonomi lebih cepat.

Negara yang mengalami konflik antar suku bangsa dan agama telah menghambat pembangunan ekonomi. Walaupun demikian, saat ini terdapat beberapa negara dengan diversitas suku bangsa dan agama identik dengan konflik yang menyebabkan instabilitas ekonomi, politik, sosial dan keamanan, tetapi negara dimaksud tetap sukses dalam

pembangunan ekonominya, dan negara dimaksud adalah Malaysia dan Mauritius.

### 3. Struktur Industri.

Sebagian besar negara berkembang adalah agraris, sesuai dengan perspektif ekonomi, sosial dan budayanya. Terutama perspektif ekonomi dari sumbangan sektor pertanian untuk GDP dan serapan tenaga kerja oleh sektor pertanian. Di samping itu, sektor pertanian lebih didominasi oleh pertanian subsisten (pertanian yang bertujuan hanya untuk memenuhi kebutuhan hidup keluarga para petani) daripada pertanian komersial. Dan juga sektor pertanian masih belum mampu untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat, termasuk keluarga petani sendiri.

Sektor industri di negara berkembang didominasi oleh industri substitusi barang impor dan industri dengan hasil cepat (*quick yielding industries*), seperti industri tekstil dan turunannya, kebutuhan rumah tangga (sabun, deterjen, pecah-belah, makanan cepat saji, produk perikanan, sepatu, elektronik untuk rumah tangga, semen dan bahan bangunan untuk rumah tinggal, perakitan sepeda motor dan mobil komersial).

### 4. Sektor Swasta.

Sebagian besar negara berkembang didominasi oleh sektor pemerintah. Sektor swasta masih belum dapat berperan secara signifikan. Sistem ekonomi campuran menjadi dasar pemerintah dan sektor swasta berperan di bidang ekonomi. Sektor pemerintah melalui BUMN dan BUMD, sedangkan sektor swasta melalui sektor formal (perusahaan besar, menengah, kecil, mikro dan koperasi) serta sektor informal (dilaksanakan oleh rumah tangga, perusahaan mikro dan kecil yang tidak terdaftar dan tidak punya akses kepada lembaga keuangan).

Suatu hal yang menarik di sebagian besar negara berkembang, telah terjadi konspirasi antara elit politik yang berkuasa (pencari dan pengejar rente) dengan sektor swasta, dimana pihak penguasa memberikan hak istimewa untuk memproduksi barang dan jasa yang dibutuhkan pemerintah dan masyarakat dengan harga di mark up, dan sebagian hasil mark up disetor ke elit untuk aktivitas politik dan hidup mewah. Akibatnya terjadi ekonomi biaya tinggi, produktivitas rendah dan tidak memiliki daya saing.

#### 5. Ketergantungan Eksternal.

Sebagian besar negara berkembang masih memiliki ketergantungan dengan negara ekonomi maju, dan mereka umumnya bekas penjajah. Ketergantungan dimaksud adalah di bidang politik, ekonomi dan sosial, terlebih lagi negara berkembang yang memiliki kekayaan alam strategis, seperti Arab Saudi, Kuwait, Brunei darussalam, Iraq, Qatar, Uni Emirat Arab, Oman, Indonesia, Venezuela, Afrika Selatan. Bagi negara berkembang, ketergantungan ekonomi lebih menonjol dan nampak jelas, seperti kekurangan modal dan perdagangan luar negeri. Di Negara tersebut, modal asing mendominasi di setiap sisi kehidupan, seperti industri dengan teknologi modern, dan produk hiburan (*entertain*).

#### 6. Struktur Politik, Kekuasaan dan Kelompok Kepentingan.

Pada umumnya negara berkembang diperintah oleh elit strategis yang terdiri dari para politisi, pengusaha, birokrat, perwira angkatan bersenjata, dan pimpinan kelompok kepentingan, seperti serikat pekerja, organisasi sosial dan keagamaan, semua dari mereka tersebut menentukan strategi pembangunan nasional yang tidak berorientasi kepada pencapaian tujuan pembangunan: kebebasan (bebas dari berbagai rasa takut dan

kekurangan pangan), pendistribusian pendapatan secara adil, peningkatan harga diri warga negara dan bangsa.

Berdasarkan kondisi tersebut setiap perubahan strategi pembangunan ekonomi, politik dan sosial di negara berkembang harus mendapatkan persetujuan atau dukungan dari kelompok elit strategis tersebut, baik melalui persuasi ataupun paksaan. Jika mereka tidak dapat dibujuk, maka demi untuk melaksanakan perubahan yang sangat diperlukan dan didinginkan, mereka harus disingkirkan (seperti Soeharto, Marcos, Kittikachorn, Mobutu, Fujimori, Gaddafi, Mubarak).

Harus selalu disadari bahwa di negara berkembang pembangunan ekonomi harus berjalan bersamaan dengan melakukan perubahan sistem politik, sosial atau lembaga-lembaga ekonomi. Lembaga politik, ekonomi dan sosial harus diubah sesuai dengan kebutuhan pembangunan ekonomi yang bertujuan meningkatkan kemerdekaan warga negara, harga diri warga negara dan bangsa serta distribusi pendapatan yang adil dan bermuara pada penghapusan kemiskinan.

#### **D. Masalah Utama Negara Berkembang**

Kondisi laten yang mengkungkung negara berkembang adalah standar hidup rendah. Standar hidup rendah dimanifestasikan secara kuantitatif dan kualitatif dalam bentuk tingkat pendapatan sangat rendah (persentase penduduk dalam kondisi kemiskinan cukup signifikan), perumahan tidak layak, kondisi kesehatan buruk, kondisi lingkungan hidup buruk, kesempatan mengikuti pendidikan masih rendah, angka kematian bayi dan ibu melahirkan masih tinggi, dan usia harapan hidup relatif singkat, peluang untuk mendapatkan pekerjaan rendah, dan ketidakberdayaan tinggi.

Berikut secara ringkas masalah utama negara berkembang:

### 1. Pendapatan Nasional per Kapita

Angka pendapatan nasional bruto (*gross national income*/GNI) jumlah GDP (*gross domestic product*) ditambah pendapatan bersih (*net income*) yang diterima dari luar negeri. GNI juga dapat dirumuskan sebagai jumlah nilai tambah (*value added*) dari semua nilai hasil produksi barang dan jasa oleh penduduk di dalam negeri, ditambah setiap pajak produk dan jasa (dikurangi subsidi pemerintah) tidak dimasukkan ke output, ditambah pendapatan yang diterima dari luar negeri seperti kompensasi pekerja dan pendapatan perusahaan dan aset milik warga negara di luar negeri. Jadi, GNP mengukur pendapatan yang diterima oleh sebuah negara baik dari dalam negeri dan maupun dari luar negeri yang dihasilkan warga negara dan perusahaan yang dimiliki oleh warga negara. Dalam kaitan ini, GNI sama dengan GNP yang mengukur nilai output yang dihasilkan perusahaan milik warga negara dan warga negara sebuah negara, dengan mengabaikan apakah mereka berlokasi di dalam negara atau di luar negeri, – merupakan konsep yang paling sering dipakai sebagai tolok ukur untuk tingkat kesejahteraan ekonomi penduduk di sebuah negara.

### 2. Tingkat Pertumbuhan Relatif Pendapatan Nasional dan Per Kapita.

Kondisi kemiskinan di negara berkembang semakin memburuk, jika kita menganalisis bahwa tingkat pertumbuhan pendapatan per kapita di negara berkembang relatif lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan pendapatan per kapita negara maju, bahkan negara berkembang yang tergolong UMC. Suatu ilustrasi, Sekarang negara maju

mempunyai tingkat pertumbuhan per kapita dengan rata-rata 2 persen per tahun, dan pertumbuhan penduduk 1 persen per tahun, dan GNP riil sebesar 3 persen per tahun. Tingkat pertumbuhan tersebut secara tidak langsung menyatakan bahwa output perkapita akan berlipat ganda selama 35 tahun, jumlah penduduk berlipat ganda selama 70 tahun dan GNP riil berlipat ganda selama 23 tahun (untuk menghitungnya gunakan formula 70).

### 3. Distribusi Pendapatan Nasional.

Di negara berkembang distribusi pendapatan yang tidak merata menyebabkan terjadi kesenjangan yang semakin melebar antara masyarakat miskin dengan masyarakat kaya. Pada umumnya, penduduk kaya sebesar 20 persen, jauh lebih besar dalam menikmati kue hasil pembangunan dibandingkan dengan 40 persen penduduk miskin. Perlu kita pahami bahwa pertumbuhan ekonomi tidak otomatis terjadi pendistribusian hasil pembangunan dengan adil. Sesuatu yang menggembirakan bahwa menurut Todaro dan Smith ( 2006 ), Indonesia termasuk negara dengan distribusi hasil pembangunan merata, sejajar dengan negara, Swedia, Korea Selatan, Jepang, Canada, Taiwan, Slovakia, Hungaria.

### 4. Tingkat Kemiskinan.

Penentu tingkat kemiskinan di sebuah negara adalah:

- 1) tingkat pendapatan per kapita rata-rata penduduk, dan
- 2) lebar dan sempit pada kesenjangan distribusi pendapatan.

Sebagaimana sudah dikemukakan, bahwa tidak otomatis pertumbuhan ekonomi didistribusikan dengan merata. Jadi tidak pasti apakah semakin tinggi pertumbuhan ekonomi semakin merata distribusi



pendapatan. Demikian juga sebaliknya, tidak berarti pertumbuhan ekonomi rendah, distribusi pendapatan tidak merata atau tidak adil.

Para ekonom dari ekonomi pembangunan menggunakan konsep kemiskinan absolut atau absolute poverty untuk menentukan tingkat pendapatan minimum yang cukup untuk memenuhi kebutuhan minimum atau dasar fisik manusia untuk makanan, pakaian, perumahan agar dapat menjamin kelangsungan hidupnya. Karena kondisi di setiap negara berbeda dan tidak ada dasar sama yang diterima, maka konsep tersebut hanya berupa perkiraan sederhana tentang kemiskinan di dunia. Perkiraan tersebut didasarkan kepada garis kemiskinan internasional atau international poverty line. Secara berkala para ahli mereka-reka sejumlah uang yang dianggap minimal untuk memenuhi berbagai kebutuhan dasar. Pada tahun 2015 Bank Dunia menetapkan sebesar US \$ 1.90 per hari sebagai garis kemiskinan internasional, berarti jika penghasilan keluarga untuk kebutuhan dasar perkapita kurang dari US \$ 1.90 atau Rp 25.000,- per hari ( 2016 ), maka mereka termasuk miskin

#### 5. Kesehatan.

Kekurangan gizi, penyakit dan kondisi kesehatan buruk harus dihadapi oleh sebagian besar penduduk di negara berkembang. Indikator kesehatan yang digunakan oleh ekonom dari ekonomi pembangunan, antara lain: harapan usia hidup, tingkat kematian bayi, kondisi gizi, kesediaan air bersih, pelayanan kesehatan. Semua indikator tersebut masih bernilai kurang bahkan buruk.

#### 6. Pendidikan.

Kesempatan pendidikan di negara berkembang masih rendah, sebagai akibatnya tingkat buta huruf masih tinggi. Sebagian besar negara berkembang sudah sadar bahwa pendidikan merupakan cara untuk

mengatasi kemiskinan, sehingga sebagian besar anggaran pemerintah digunakan untuk sektor pendidikan. Beberapa negara berkembang berhasil dalam pembangunan ekonomi Korea Selatan, Taiwan, Singapura, Hongkong, dan Malaysia, sudah lebih dahulu menyadari bahwa pendidikan menjadi soko guru bagi kemajuan ekonomi suatu negara.

#### 7. Modal Terbatas.

Semua negara berkembang mengalami kelangkaan modal, hal tersebut disebabkan pendapatan per kapita rendah, sehingga pemupukan modal menjadi hal yang tidak mungkin, dan paling tidak sangat sulit. Kelangkaan modal menghambat negara berkembang untuk meningkatkan kemampuan faktor produksi guna meningkatkan kapasitas menghasilkan produk dan jasa yang dikonsumsi penduduk.

#### 8. Rentan Terhadap Perubahan Politik secara tidak Demokratis.

Negara berkembang yang baru merdeka setelah PD II (kecuali negara-negara Amerika Latin, dan Thailand) sangat rentan terhadap perubahan politik, atau tepatnya perubahan rezim yang berlangsung secara tidak demokratis – melalui kudeta berdarah dan damai. Sebagai contoh, negara Thailand, Myanmar, Pakistan, Irak, Libya, Mesir. Kondisi tersebut menyebabkan stabilitas politik menjadi barang mahal di negara berkembang, terlebih lagi campur tangan negara super power.

Ketidakstabilan politik di negara berkembang berdampak pada tidak efektif dan efisien rencana pembangunan nasional. Rezim baru dengan mudah mengubah rencana sebelumnya dan diganti dengan rencana pembangunan yang baru guna memenuhi tuntutan para pemangku kepentingan yang mendukung rezim.

#### 9. Memiliki Tingkat Pertumbuhan Penduduk Tinggi.

Tingkat pertumbuhan penduduk negara berkembang relatif tinggi, karena setiap tahun pertumbuhan penduduk di negara berkembang minimal 2 (dua) persen. Pertumbuhan penduduk tinggi sebagai konsekuensi negara sudah merdeka dan pelayanan kesehatan terhadap penduduk relatif lebih baik dibandingkan masa penjajahan. Di samping itu, program pengendalian penduduk dengan keluarga berencana kurang efektif, karena terhambat oleh kebudayaan dan nilai masyarakat yang masih menganggap banyak anak banyak rezeki.

Perintah dan rezim berkuasa di negara berkembang sangat kosen atau prihatin terhadap masalah kesehatan penduduk, sehingga persentase alokasi anggaran belanja dan pendapatan nasional cukup besar untuk sektor kesehatan. Sekalipun jumlah penduduk menjadi bonus untuk negara berkembang, tetapi juga menjadi beban untuk penyediaan bahan pangan dan lapangan kerja.

#### 10. Besarnya angka pengangguran.

Besarnya angka pengangguran disebabkan oleh kualitas sumber daya manusianya yang kurang mumpuni di dunia kerja, selain itu faktor sistem pendidikan yang tidak berkualitas juga menjadi penyebab dalam menghasilkan sumber daya manusia yang tidak berkualitas.

#### 11. Impor lebih tinggi dibandingkan ekspor

Akibat dari sumber daya manusia yang berkualitas rendah, negara berkembang cenderung menjadi konsumen beberapa barang hasil produksi negara maju.

#### 12. IPTEK masih tertinggal jauh

Tidak adanya dukungan finansial dari pemerintah dalam menyediakan dan memfasilitasi ilmuwan untuk melakukan inovasi d

penelitian menjadikan sulit dalam mengembangkan ilmu pengetahuan dan melakukan inovasi-inovasi teknologi.

# **BAB X**

## **KASUS KORUPSI DI NEGARA BERKEMBANG KAWASAN ASEAN**

---

### **A. Pengertian Negara Asean**

ASEAN adalah singkatan dari *Association of South-East Asia Nation* atau apabila diterjemahkan dalam Indonesia berarti Persatuan Bangsa-Bangsa Asia Tenggara. Organisasi internasional regional ASEAN didirikan pada tanggal 8 Agustus 1967 di Bangkok, melalui penandatanganan Deklarasi Bangkok ("*Bangkok Declaration*"), atau sering juga disebut "*ASEAN Declaration*", oleh Indonesia, Singapura, Malaysia, Thailand dan Philipina. Organisasi ini bertujuan untuk meningkatkan persahabatan dan kerjasama di bidang pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan pengembangan kebudayaan negara-negara anggotanya. Sehubungan dengan latar belakang negara-negara anggota ASEAN yang beraneka ragam, bentuk dari kerjasama yang ada harus dilandasi dengan faktor-faktor kebersamaan supaya ASEAN dapat berkembang menjadi organisasi internasional regional yang efektif. Pada dasarnya dibentuknya ASEAN adalah untuk menciptakan kawasan Asia Tenggara dalam suasana persahabatan, kemakmuran dan kedamaian. Lebih penting lagi secara politis, ASEAN menyatakan dirinya sebagai organisasi yang menghormati serta bertekad untuk menjunjung tinggi hak asasi manusia (HAM) dan nilai-nilai demokrasi (*IHK09595.pdf*, t.t.).

### **B. Tujuan di Bentuknya Negara Asean**

Tujuan ASEAN Deklarasi Bangkok berisi tujuan pembentukan ASEAN dan ditandatangani oleh lima menteri luar negeri pendiri ASEAN, yakni Adam Malik dari Indonesia, Narciso R. Ramos dari Filipina, Tun Abdul Razak dari Malaysia, S. Rajaratnam dari Singapura,

dan Thanat Khoman dari Thailand. Adapun tujuan dibentuknya ASEAN yaitu:

1. Mempercepat pertumbuhan ekonomi, kemajuan sosial dan perkembangan kebudayaan di kawasan negara-negara Asia Tenggara.
2. Memelihara perdamaian dan stabilitas dengan menjunjung tinggi hukum dan hubungan antara negara-negara di Asia Tenggara.
3. Meningkatkan kerja sama yang aktif dan saling membantu dalam bidang ekonomi, sosial, budaya, teknologi dan administrasi.
4. Saling memberikan bantuan dalam bidang fasilitas latihan dan penelitian pada bidang pendidikan, kejuruan, teknik dan administrasi.
5. Bekerja sama lebih efektif untuk mencapai daya guna lebih besar dalam bidang pertanian, industri, dan perkembangan perdagangan termasuk studi dalam hal perdagangan komoditas internasional, perbaikan pengangkutan dan fasilitas komunikasi serta meningkatkan taraf hidup rakyat.
6. Meningkatkan studi tentang masalah-masalah di Asia Tenggara.
7. Memelihara kerja sama yang erat dan bermanfaat dengan berbagai organisasi internasional dan regional lain yang mempunyai tujuan sama serta mencari kesempatan untuk menggerakkan kerja sama dengan mereka (Febriani, t.t.).

### **C. Anggota Negara ASEAN**

Saat awal dibentuk, ASEAN hanya terdiri dari 5 negara yang disebut sebagai negara pendiri ASEAN. Negara pendiri ASEAN adalah Indonesia, Malaysia, Singapura, Filipina, dan Thailand.

Kini, sudah ada 10 negara dalam keanggotaan ASEAN(Hari Pamungkas, 2022). Berikut negara anggota ASEAN:

1. Indonesia (negara pendiri)
2. Malaysia (negara pendiri)
3. Singapura (negara pendiri)
4. Filipina (negara pendiri)
5. Thailand (negara pendiri)
6. Brunei Darussalam (bergabung 7 Januari 1984)
7. Vietnam (bergabung 28 Juli 1995)
8. Laos (bergabung 23 Juli 1997)
9. Myanmar (bergabung 23 Juli 1997)
10. Kamboja (bergabung 30 April 1999)

#### **D. Manfaat Adanya Negara ASEAN**

Melalui sejumlah kerja sama yang dilaksanakan oleh negara-negara di ASEAN, terdapat sejumlah manfaat untuk diperoleh dengan baik(Kurniasih, t.t.). Manfaat tersebut meliputi beberapa poin berikut:

1. Stabilitas, perdamaian, maupun keteraturan di kawasan ASEAN untuk melanjutkan pembangunan di segala bidang. Dari manfaat tersebut, Indonesia memiliki dorongan untuk menjadi lebih maju dan bersaing dengan negara-negara lainnya.
2. Terciptanya kerjasama secara luas dalam bidang ekonomi, perluasan perdagangan, investasi, kepariwisataan, teknologi,

bidang pendidikan, dan ilmu pengetahuan. Pembangunan dan percepatan pada bidang-bidang tersebut dapat berkembang.

3. ASEAN menjadi wadah untuk Indonesia dalam memperjuangkan kepentingan negara di kawasan Asia Tenggara dan kepentingan semua pihak pada kawasan internasional.

## **E. Strategi dan Upaya Pemberantasan Korupsi di Negara ASEAN**

Pemerintah serius menangani korupsi secara konkret. Salah satu implementasinya adalah terbitnya Instruksi Presiden (Inpres) 17/2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2012. Inpres ini merupakan lanjutan Inpres Nomor 9 Tahun 2011 tentang Aksi Pencegahan dan Pemberantasan Korupsi Tahun 2011. Dalam dua Inpres ini, Pemerintah mengimplementasikan enam strategi sesuai rekomendasi *United Nation Convention Against Corruption* (UNCAC). Keenam strategi itu adalah: Pencegahan pada Lembaga Penegak Hukum; Pencegahan pada Lembaga Lainnya; Penindakan; Harmonisasi Peraturan Perundang Undangan; Penyelamatan Aset Hasil Korupsi; Kerjasama Internasional; dan Pelaporan. Targetnya, pada 2014 Indeks Persepsi Korupsi atau Corruption Perception Index (CPI) Indonesia dapat mencapai angka 5,0.

Sebagai catatan, per 2010 CPI Indonesia tercatat 2,8. Sementara pada 2011 sudah naik menjadi 3,0. Di negara ASEAN, CPI Indonesia lebih baik daripada Vietnam (2,9), Filipina (2,6), Laos (2,2), Kamboja (2,1), dan Myanmar (1,5). Tapi CPI Indonesia masih di bawah Singapura (9,2), Brunei (5,2), Malaysia (4,3), dan Thailand (3,4) (Provinsi Jawa Timur, 2012).

1. Peran Serta Pemerintah dalam Memberantas Korupsi



Partisipasi dan dukungan dari masyarakat sangat dibutuhkan dalam mengawasi upaya-upaya pemerintah melalui KPK (Komisi Pemberantasan Korupsi) dan aparat hukum lain. KPK yang ditetapkan melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 Tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi untuk mengatasi, menanggulangi, dan memberantas korupsi, merupakan komisi independen yang diharapkan mampu menjadi “martir” bagi para pelaku tindak KKN. Adapun agenda KPK adalah sebagai berikut :

- a. Membangun kultur yang mendukung pemberantasan korupsi
- b. Mendorong pemerintah melakukan reformasi public sector dengan mewujudkan *good governance*.
- c. Membangun kepercayaan masyarakat
- d. Mewujudkan keberhasilan penindakan terhadap pelaku korupsi besar
- e. Memacu aparat hukum lain untuk memberantas korupsi (Bahri, 2021)

## 2. Upaya yang Dapat Ditempuh dalam Pemberantasan Korupsi

Ada beberapa upaya yang dapat ditempuh dalam memberantas tindak korupsi di Indonesia, antara lain sebagai berikut :

- a. Upaya pencegahan (*preventif*)
- b. Upaya penindakan (*kuratif*)
- c. Upaya edukasi masyarakat/mahasiswa
- d. Upaya edukasi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat)

### 2.1 Upaya Pencegahan (*Preventif*)

- a. Menanamkan semangat nasional yang positif dengan mengutamakan pengabdian pada bangsa dan negara melalui pendidikan formal, informal dan agama.

- b. Melakukan penerimaan pegawai berdasarkan prinsip keterampilan teknis.
- c. Para pejabat dihimbau untuk mematuhi pola hidup sederhana dan memiliki tanggung jawab yang tinggi.
- d. Para pegawai selalu diusahakan kesejahteraan yang memadai dan ada jaminan masa tua.
- e. Menciptakan aparatur pemerintahan yang jujur dan disiplin kerja yang tinggi.
- f. Sistem keuangan dikelola oleh para pejabat yang memiliki tanggung jawab etis tinggi dan dibarengi sistem kontrol yang efisien.
- g. Melakukan pencatatan ulang terhadap kekayaan pejabat yang mencolok.
- h. Berusaha melakukan reorganisasi dan rasionalisasi organisasi pemerintahan melalui penyederhanaan jumlah departemen beserta jawatan di bawahnya.

## 2.2 Upaya Penindakan (Kuratif)

Upaya penindakan dilakukan kepada mereka yang terbukti melanggar dengan diberikan peringatan, dilakukan pemecatan tidak terhormat dan dihukum pidana. Beberapa contoh penindakan yang dilakukan oleh KPK. Dugaan korupsi dalam pengadaan Helikopter jenis MI-2 Merk Ple Rostov Rusia milik Pemda NAD (2004). Menahan Konsul Jenderal RI di Johor Baru, Malaysia, EM. Ia diduga melakukan pungutan liar dalam pengurusan dokumen keimigrasian Dugaan korupsi dalam Proyek Program Pengadaan Busway pada Pemda DKI Jakarta (2004). Dugaan penyalahgunaan jabatan dalam pembelian tanah yang merugikan keuangan negara Rp 10 milyar lebih (2004).

Dugaan korupsi pada penyalahgunaan fasilitas preshipment dan placement deposito dari BI kepada PT Texmaco Group melalui BNI (2004). Kasus korupsi dan penyuapan anggota KPU kepada tim audit BPK (2005). Kasus penyuapan panitera Pengadilan Tinggi Jakarta (2005). Kasus penyuapan Hakim Agung MA dalam perkara Probosutedjo.Menetapkan seorang bupati di Kalimantan Timur sebagai tersangka dalam kasus korupsi Bandara Loa Kolu yang diperkirakan merugikan negara sebesar Rp 15,9 miliar (2004). Kasus korupsi di KBRI Malaysia (2005)

### 2.3 Upaya Edukasi Masyarakat/Mahasiswa

1. Memiliki tanggung jawab guna melakukan partisipasi politik dan kontrol sosial terkait dengan kepentingan publik.
2. Tidak bersikap apatis dan acuh tak acuh.
3. Melakukan kontrol sosial pada setiap kebijakan mulai dari pemerintahan desa hingga ke tingkat pusat/nasional.
4. Membuka wawasan seluas-luasnya pemahaman tentang penyelenggaraan pemerintahan negara dan aspek-aspek hukumnya.
5. Mampu memposisikan diri sebagai subjek pembangunan dan berperan aktif dalam setiap pengambilan keputusan untuk kepentingan masyarakat luas.

### 2.4 Upaya Edukasi LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat)

1. *Indonesia Corruption Watch (ICW)* adalah organisasi non-pemerintah yang mengawasi dan melaporkan kepada publik mengenai korupsi di Indonesia dan terdiri dari sekumpulan orang yang memiliki komitmen untuk

memberantas korupsi melalui usaha pemberdayaan rakyat untuk terlibat melawan praktik korupsi. ICW lahir di Jakarta pd tgl 21 Juni 1998 di tengah-tengah gerakan reformasi yang menghendaki pemerintahan pasca Soeharto yg bebas korupsi.

2. *Transparency International (TI)* adalah organisasi internasional yang bertujuan memerangi korupsi politik dan didirikan di Jerman sebagai organisasi nirlaba sekarang menjadi organisasi non-pemerintah yang bergerak menuju organisasi yang demokratik. Publikasi tahunan oleh TI yang terkenal adalah Laporan Korupsi Global. Survei TI Indonesia yang membentuk Indeks Persepsi Korupsi (IPK) Indonesia 2004 menyatakan bahwa Jakarta sebagai kota terkorup di Indonesia, disusul Surabaya, Medan, Semarang dan Batam. Sedangkan survei TI pada 2005, Indonesia berada di posisi keenam negara terkorup di dunia. IPK Indonesia adalah 2,2 sejajar dengan Azerbaijan, Kamerun, Etiopia, Irak, Libya dan Usbekistan, ser-ta hanya lebih baik dari Kongo, Kenya, Pakistan, Paraguay, Somalia, Sudan, Angola, Nigeria, Haiti & Myanmar. Sedangkan Islandia adalah negara terbebas dari korupsi (Djasuli, t.t.).

### **C. Upaya Pencegahan Korupsi Pada Negara Berkembang di ASEAN**

Daftar Negara ASEAN yang Masih Negara Berkembang serta upaya yang dilakukan untuk pencegahan korupsi, diantaranya:

#### **1. Myanmar**

Myanmar bergabung dengan ASEAN pada tanggal 23 Juli 1997. Negara yang dulunya bernama Burma ini merupakan negara berkembang dengan PDB per kapita 1.407 dolar AS atau sekitar Rp 20,18 juta. Hal ini menjadikan Myanmar sebagai negara termiskin di kawasan ini. Di posisi kedua ditempati oleh negara Myanmar. Negara yang mengalami kudeta beberapa waktu lalu itu ternyata memiliki skor CPI yang rendah, yaitu 28. Selain itu, Myanmar menempati posisi ke 140 dalam daftar negara dengan tingkat korupsi rendah.

### **Upaya pencegahan kasus korupsi**

Korupsi di Myanmar sudah memasuki berbagai sektor. Para pebisnis memperkaya diri dengan melakukan berbagai kesepakatan dengan para pemimpin militer. Privatisasi sumber daya negara dalam masa transisi menuju ekonomi pasar bebas juga membuka peluang terjadinya suap. Komite Aksi Melawan Korupsi merupakan lembaga resmi pertama Myanmar yang bertugas memberantas korupsi sepanjang sejarah negeri itu. Pembentukan komite ini merupakan langkah reformasi terbaru sejak *Thein Sein* memimpin negeri itu sejak Maret 2011. *Thein Sein* menyuarkan kritiknya terhadap birokrasi Myanmar. Dia mengatakan korupsi, suap dan inefisiensi anggaran mengganggu jalannya reformasi dan Myanmar masih jauh dari kriteria internasional terkait pemerintahan bersih.

*Thein Sein* menegur para menteri kabinet, pemimpin regional dan para birokrat secara terbuka melalui televisi nasional dan mengatakan bahwa gelombang ketiga proses reformasi yang dijalkannya akan menargetkan pemberantasan korupsi (Media, t.t.-a).

### **Kekurangan dan kelebihan dalam penanganan kasus korupsi di Myanmar**

- Kekurangan :

Myanmar merupakan salah satu negara di Asia Tenggara yang belum menerapkan pemerintahan demokratis dan menjadi negara terlama yang dikuasai oleh militer sejak tahun 1962. Selain itu, Myanmar juga mempunyai catatan buruk dalam pelanggaran HAM sehingga mendapat tekanan dari dunia internasional.

- Kelebihan :

Pada tahun ini Myanmar telah berhasil melakukan peralihan kekuasaan kepada sipil yang ditandai dengan dibentuknya pemerintahan sipil yang dipimpin oleh Presiden Thein Sein. Peneliti juga akan menambahkan literatur sejarah guna menjelaskan dinamika politik dalam pemerintah Myanmar dan peristiwa-peristiwa lain pendorong demokratisasi di Myanmar sebelum tahun 2003 (*BAB I PENDAHULUAN. Negara Di Berikan Kebebasan Untuk Berserikat, Berkumpul, Serta Mengeluarkan - PDF Free Download, t.t.*).

## **2. Kamboja**

Kamboja masih dikategorikan sebagai negara berkembang karena negara ini memiliki pendapatan yang rendah. PDB per kapita negara ini adalah 1.643 dolar AS atau sekitar Rp 23,55 juta. Selain pendapatannya yang rendah, tingkat inflasi di negara ini juga tinggi. Masalah lain yang dihadapi Kamboja sebagai negara berkembang adalah masih tingginya angka kematian bayi di negara tersebut. Kamboja merupakan negara yang memiliki skor *Corruption Perceptions Index* (CPI) yang terendah di Asia Tenggara. Kamboja hanya memiliki skor 23 dan menempati urutan ke 157 dari 180 negara yang tercatat di [transparency.org](http://transparency.org).

## **Upaya pencegahan kasus korupsi**

Pada Januari 2012, Majelis Nasional mengesahkan undang-undang pertama Kamboja tentang pengadaan publik dalam upaya memerangi korupsi endemik di sektor publik. Pada tahun 2010, pemerintah membuat kesepakatan Pusat Arbitrase Nasional, penyelesaian perselisihan alternatif pertama di Kamboja, untuk memungkinkan perusahaan menyelesaikan perselisihan lebih cepat dan murah daripada melalui sistem pengadilan. Pengoperasian resmi pusat tersebut ditunda hingga awal 2012.

Pemerintah Kamboja mengesahkan Undang-Undang Anti-Korupsi pada Maret 2010. Di bawah undang-undang baru, pejabat yang terbukti melakukan korupsi dapat menghadapi hukuman 15 tahun penjara. Di bawah Undang-Undang Anti-Korupsi Kamboja, orang-orang yang menggunakan uang pelicin untuk mendapatkan layanan pemerintah sekarang akan menghadapi hukuman berat; ini juga berlaku untuk pejabat pemerintah di pihak penerima (*Corruption in Cambodia - Wikipedia*, t.t.).

Mencegah Korupsi dalam Pengadaan Publik di Kamboja Phnom Penh (Kamboja), 17 Maret 2021 - Menghitung rata-rata 15-30% dari PDB di banyak negara, pengadaan adalah bentuk pengeluaran pemerintah yang sangat menguntungkan, yang sangat rentan terhadap korupsi secara global. Menurut Buku Panduan UNODC tentang Anti-Korupsi dalam Pengadaan Publik, rata-rata 10-25% dari nilai kontrak dapat hilang karena korupsi, yang berjumlah ratusan miliar dolar di seluruh dunia per tahun. Di Asia Tenggara, pengadaan publik juga merupakan area risiko utama untuk korupsi. Selama tahun 2020, sekitar 40% pengaduan korupsi resmi dilaporkan di daerah terkait dengan pengadaan publik.

Berdasarkan Pasal 9 Konvensi PBB Melawan Korupsi (UNCAC), Negara berjanji untuk membangun sistem pengadaan “berdasarkan transparansi, persaingan dan kriteria objektif” yang berfungsi untuk mencegah korupsi. Ketentuan termasuk distribusi informasi publik yang berkaitan dengan prosedur dan kontrak pengadaan, penetapan kriteria seleksi terlebih dahulu, sistem mekanisme peninjauan dan banding yang efektif, dan langkah-langkah integritas untuk personil pengadaan.

Untuk memperkuat langkah-langkah pemberantasan korupsi dalam pengadaan publik, UNODC mengadakan pelatihan dari 17 – 19 Maret 2021 untuk 38 pejabat dari 5 departemen Unit Anti-Korupsi Kamboja, di Phnom Penh. Sesi melihat tren umum, cara untuk menilai risiko dan langkah-langkah teknis untuk memperkuat kerangka pencegahan.

Pejabat Mengembangkan Penilaian Risiko untuk Mendeteksi Korupsi dalam Pengadaan Publik. Pesan-pesan kunci yang dibahas dalam pelatihan ini meliputi:

- Setiap fase proses pengadaan publik dikaitkan dengan risiko korupsi
- Proses pengadaan publik dapat dibagi menjadi tiga fase: pra tender, evaluasi dan penghargaan, dan pasca-tender (lihat di bawah). Praktik korupsi umum dapat dikelompokkan di sekitar masing-masing fase ini, yang mengarah pada pengembangan penilaian risiko terperinci yang memungkinkan penerbitan langkah-langkah pencegahan yang tepat pada setiap tahap.
- Slide dari Lucio Picci Meringkas Tahapan Pengadaan Umum



- Setiap fase pengadaan publik biasanya dikaitkan dengan serangkaian jalur kertas online atau offline yang memungkinkan auditor menilai integritas prosedural. Korupsi cenderung menciptakan distorsi dalam konsistensi jejak makalah ini jika dilihat secara keseluruhan, oleh karena itu pejabat publik harus mampu mengidentifikasi perbedaan (atau tanda bahaya) ini untuk mencegah dan mengungkap skema korupsi.
- Penerapan analitik data untuk mengidentifikasi korupsi tidak perlu mahal.

Peran analitik data dalam mendeteksi korupsi subjek webinar dan studi UNODC baru-baru ini mendapatkan daya tarik di seluruh Asia Tenggara. Meskipun banyak metodologi semacam itu mungkin rumit secara teknis, pelatihan tersebut menekankan bahwa analisis statistik dapat digunakan untuk mengidentifikasi tanda bahaya korupsi dengan cara yang sederhana dan murah.

Pelatihan termasuk contoh (di bawah) tentang bagaimana tanda bahaya dapat diatur untuk mendeteksi peningkatan tajam dalam kasus pemecahan kontrak, di mana sejumlah uang dicairkan dalam serangkaian jumlah yang lebih kecil agar tetap di bawah ambang batas di mana publikasi dari tender diperlukan. Lonjakan jumlah kontrak publik yang diberikan tepat di bawah ambang batas dapat menunjukkan bahwa pejabat mencoba memberikan kontrak kepada perusahaan tertentu untuk menghindari tender publik, kemungkinan melawan pembayaran suap (*Preventing Corruption in Public Procurement in Cambodia*, t.t.).

### **Kelebihan dan Kekurangan Penanganan Kasus Korupsi di Kamboja.**

#### **• Kelebihan:**

1. Adanya suatu upaya yang digerakkan oleh pemerintah diharapkan dapat memberikan kesadaran terhadap para pelaku korupsi di negara Kamboja.
2. Dengan adanya suatu Unit Anti Korupsi (ACU) yang dapat mengurangi tingkat kasus korupsi di negara Kamboja.
3. Adanya suatu Unit Anti korupsi tersebut berpengaruh terhadap Penilaian Integritas Nasional yang menilai bahwa Kamboja memiliki mekanisme yang efektif dalam mencegah korupsi.

•**Kekurangan:**

1. Adanya suatu Hukum yang berlaku tentang pencegahan kasus korupsi masih banyak oknum-oknum yang melakukan tindakan korupsi.
2. Menurut data Corruption Perceptions Index tahun 2021, Kamboja memiliki skor yang cukup rendah, yakni 23 dan bertengger di posisi 157. Hal ini secara tidak langsung menempatkannya sebagai negara paling korup di kawasan ASEAN (*5 Negara Paling Korup di Kawasan ASEAN, Indonesia Nomor Berapa?*, t.t.).

3. **Laos**

Laos memiliki PDB per kapita sebesar 2.534 dolar AS atau sekitar Rp 36,33 juta. Menurut PBB, Laos merupakan negara berkembang yang memiliki perkembangan yang cukup pesat. Negara ini bisa menaikkan PDB hingga 200 persen. Meski begitu, perkembangan pembangunan di negara ini masih terhambat, terutama di bidang kesehatan. Tak hanya itu, pembangunan di bidang lainnya seperti pendidikan di negara itu juga masih sangat rendah. Setelah dalam 3 tahun terakhir tidak mengalami perubahan, akhirnya pada tahun 2021, skor CPI Laos mengalami

kenaikkan. Walaupun jumlahnya tidak signifikan, setidaknya ada sebuah peningkatan yang baik di negara Laos. Laos memiliki jumlah skor sebanyak 30, setelah sebelumnya hanya memiliki 29 skor saja.

### **Upaya pencegahan kasus korupsi**

Dengan Agree Abadi Nes, disunting oleh Holly Reeves Laos menderita dari beberapa praktik korupsi terdalam dari negara-negara ASEAN mana pun. Pejabat mengambil keputusan yang menguntungkan teman dan keluarga mereka dan dianggap tidak bermoral untuk tidak membantu anggota jaringan pribadi Anda. Transparency International menempatkan Laos di peringkat 139 dari 175 negara untuk urusan yang jelas di sektor publik. Ini merupakan peningkatan dari posisi 2014 mereka yang ke 145 tetapi merupakan pengingat yang terus-menerus bahwa pemerintah perlu mencapai reformasi dan perubahan untuk memulai pembangunan ekonomi yang nyata. Pertumbuhan ekonomi menderita karena kurangnya transparansi *There is a strong correlation between economic growth and a country's transparency ranking the more transparent a country is*, semakin menarik untuk investasi. Laos telah berlalu undang-undang penting untuk mengurangi korupsi dan meningkatkan kegiatan ekonomi tetapi implementasinya masih lemah dan investor berhati-hati.

Struktur politik negara mendorong patronase Salah satu alasan utama mengapa korupsi tumbuh subur di Laos adalah struktur politiknya. Partai Revolusi Rakyat Laos (LPRP) memonopoli semua kekuasaan dan dengan cepat menekan perbedaan pendapat politik dalam bentuk apapun. Ini berarti bergabung dengan party adalah satu-satunya cara untuk maju secara sosial. LPRP juga mengendalikan semua lembaga utama di negara ini, termasuk militer.

Kejahatan bisa diselidiki lebih baik jika diskusi publik lebih terbuka Perdagangan internasional adalah contoh yang baik dari masalah yang diciptakan oleh korupsi. produk minyak bumi, rokok, dan alkohol diperdagangkan ke Laos dari Thailand, Vietnam, dan Cina. Jika pemerintah bergerak untuk menutup lubang yang menganga ini di pasar ekspor dan impor, pemerintah dapat mengakses iuran impor dan ekspor yang signifikan.

Ada komitmen politik untuk mengatasi masalah Pemerintah sedang melihat cara untuk meningkatkan kesadaran masyarakat kepatuhan terhadap undang-undang anti-korupsi dan meminta masyarakat untuk waspada terhadap pejabat yang korup. Tujuannya adalah agar dengan memiliki cek yang tepat, gaji pegawai negeri dapat dinaikkan dan ini akan melindungi mereka dari godaan bekerja di bawah meja.. Melihat ke masa depan, Perdana Menteri Thongloun Sisoulith yang berpikiran reformasi mengatakan dia akan menanamkan transparansi dan reformasi ke dalam LPRP. (*Mengapa Laos perlu mendapatkan serius tentang mengatasi korupsi | ASEAN Hari ini, 2017*).

### **Kekurangan dan kelebihan kebijakan penanganan kasus korupsi di negara laos:**

- **Kelebihan :**

1. Adanya kebijakan komitmen politik yang diberikan pemerintah dalam mengatasi korupsi diharapkan menayadrakan masyarakat akan kepatuhan.
2. Dengan adanya pemberlakuan aturan yang diberikan oleh Bounthong Chitmany selaku Kepala Badan Inspeksi Pemerintah, diharapkan masyarakat dapat memahami bahwa terdapat beberapa jenis korupsi.

3. Segala permasalahan yang berkaitan dengan korupsi ditangani langsung oleh pemerintah dengan cara memperluas Undang-Undang anti korupsi.

● **Kekurangan :**

1. Dari kebijakan pemerintah di atas masih ada oknum-oknum yang melakukan korupsi, salah satu alasan utama mengapa korupsi tumbuh subur di negara Laos adalah struktur politiknya, karena anggota partai menikmati sejumlah manfaat dan hak istimewa dan pengusaha menggunakan koneksi politik mereka untuk mencari perlindungan dan memastikan bisnis mereka berkembang.
2. Terdapat lingkaran patronase struktur politik di negara Laos membuat korupsi sulit untuk dijabarkan dan diatasi .

#### **4. Vietnam**

Vietnam merupakan salah satu negara di kawasan Asia Tenggara yang perekonomiannya berkembang pesat. Pertumbuhan produksi industri di negara ini juga sangat memuaskan, yakni telah melebihi 10 persen sejak tahun 1991. Hal ini menunjukkan bahwa struktur ekonomi Vietnam bergeser dari pertanian menuju industri dan jasa. Meski begitu PDB di negara ini masih tergolong sangat rendah, yakni sebesar 2.715 dolar AS atau Rp 39,93 juta.

#### **Upaya pencegahan kasus korupsi**

Sebuah ”peristiwa besar” terjadi di Vietnam, Senin silam. Mantan pejabat politbiro Partai Komunis dan bekas pemimpin perusahaan migas Vietnam dihukum penjara. pengadilan Vietnam, Senin, menjatuhkan

hukuman penjara seumur hidup kepada Trinh Xuan Thanh, yang dahulu kepala perusahaan minyak dan gas Vietnam, PetroVietnam. Pada hari yang sama, bekas pejabat politbiro Partai Komunis Vietnam, Dinh La Thang, dijatuhi hukuman penjara 13 tahun. Keduanya mendapat hukuman yang tergolong berat karena dinilai hakim terbukti melakukan korupsi. Selain mereka, ada 20 orang yang menjalani sidang kasus penyalahgunaan wewenang dan korupsi proyek pembangkit listrik tenaga panas bumi itu.

Reformasi politik negara vietnam Reformasi politik Vietnam dengan istilah Doi Moi telah mempercepat perkembangan ekonomi. Akan tetapi perkembangan tersebut berdampak meningkatnya praktek korupsi dalam birokrasi, bagaimana upaya Pemerintah Vietnam memberantas korupsi agar proses reformasi menguntungkan masyarakat Vietnam. Akan tetapi agenda pemberantasan korupsi terancam gagal karena kurang dukungan dan elite masyarakat.

Upaya yang dilakukan negara vietnam dalam mengatasi pemberantasan korupsi memberikan hukuman penjara seumur hidup dan tidak memandang setiap kalangan tinggi saat melakukan tindak kejahatan tersebut seperti tindak kejahatan yang dilakukan Tinh Xuan Thanh seorang kepala perusahaan minyak gas yang diberi hukuman penjara seumur hidup karena terbukti melakukan tindak kejahatan melakukan korupsi. Upaya dalam mencegah korupsi partai komunis Vietnam menerbitkan aturan bagi para pejabat tinggi dalam menekan pada upaya memerangi korupsi, mencegah nepotisme dan hidup secara sederhana. (*Pemberantasan Korupsi di Vietnam*, 2018).

### **Kelebihan dan kelemahan penanganan kasus korupsi di vietnam**

- **Kelebihan**

1. Upaya menetapkan solusi pencegahan dan pemberantasan korupsi untuk dilaksanakan dengan serius memberlakukan ketentuan-ketentuan untuk menentukan mekanisme syarat yang luas dan kondusif untuk menyemangati seluruh masyarakat dan rakyat dalam mencegah pemberantasan korupsi (*Pemberantasan Korupsi di Vietnam*, 2018).

- **Kelemahan**

1. Upaya memerangi korupsi dapat menyentuh dunia internasional ketika tuduhan suatu negara kepada negara vietnam yang menyembunyikan mantan pejabat menjadi buronan kasus korupsi, langkah yang dilakukan mengatasi dugaan korupsi satu anggota partai dipecat ,ini merupakan langkah yang jarang dilakukan sebelumnya(Bathoro, 2016).

## **5. Filipina**

Filipina Berdasarkan PDB-nya, Filipina masuk kategori negara berkembang. Meski begitu, negara ini memiliki laju pertumbuhan ekonomi yang pesat. Pendidikan di negara ini juga mengalami kemajuan yang baik. Di tahun 2021, Filipina mengalami penurunan skor CPI dari 34 menjadi 33. Jika dilihat dari grafiknya sejak 2012, Filipina belum menunjukkan progres yang baik dalam mengatasi masalah korupsi. Filipina malah cenderung mengalami penurunan skor selama beberapa tahun belakangan (*Lima Negara Terkorup di Asia Tenggara, dari Kamboja hingga Indonesia*, t.t.).

### **Upaya pencegahan kasus korupsi**

Selama masa kampanye Duterte berjanji akan memberantas korupsi dalam waktu enam bulan, dan akan bertindak dengan tegas terhadap siapa saja yang terlibat korupsi di dalam pemerintahannya.

Duterte ingin mewujudkan pemerintahan yang bersih dari korupsi. Duterte menyadari bahwa korupsi merajalela di Filipina menyebabkan dampak yang besar bagi pertumbuhan ekonomi Filipina. Kemiskinan yang ada di Filipina salah satunya disebabkan banyaknya korupsi yang dilakukan oleh pejabat publik.

Duterte berjanji akan memberantas korupsi dan meminta bantuan serta dukungan dari masyarakat untuk menciptakan pemerintahan yang bersih dari korupsi. Duterte menginginkan masyarakat sadar akan hak-hak nya sehingga berani melawan segala bentuk korupsi. Ia dengan tegas menyatakan bahwa ia membenci adanya suap dan korupsi, sehingga ia akan menghentikan korupsi segera apabila ia memenangkan pemilihan Presiden. Pada tahun 2015 Filipina berada dalam peringkat 95 menurut *Transparency International's Corruption Perception Index*.

Hal ini menunjukkan bahwa korupsi di Filipina menjadi salah satu negara yang memiliki tingkat korupsi yang tinggi di dunia. Untuk mengatasi masalah korupsi di dalam kampanyenya Duterte akan mengurangi tingkat standar bisnis di negara itu, sehingga para investor yang akan melakukan investasi tidak mengalami kesulitan dan itu membuat celah untuk melakukan korupsi semakin sedikit. Selain itu Duterte juga akan mengurangi jumlah penandatanganan untuk mengeluarkan izin dalam kegiatan bisnis.

Dalam pemerintahan sendiri Duterte juga akan meningkatkan gaji pegawai pemerintahan agar para pegawainya tidak tergiur dengan tindakan korupsi. Duterte akan menerapkan peraturan dengan membuat gaji pegawai pemerintahan dan swasta sebesar P25.000 dan dibawah gaji tersebut maka tidak akan dikenakan pajak penghasilan (*Bab IV.pdf, t.t.*). Presiden filipina duterte juga melakukan upaya pencegahan korupsi yaitu



dengan cara mengancam para pejabat-pejabat yang korupsi dengan ancaman akan dilempar dari helicopter (“Presiden Duterte ancam ‘lempar koruptor dari helikopter,’” t.t.).

### **Kekurangan dan kelebihan dalam penanganan kasus korupsi di Filipina**

#### **• Kelebihan :**

1. Dengan adanya kebijakan yg dilakukan oleh Duterte, yg mana akan mengurangi tingkat standar bisnis, sehingga tidak ada celah untuk melakukan korupsi dan mengurangi penandatanganan untuk mengeluarkan izin bisnis. Meningkatkan gaji pegawai agar tidak melakukan korupsi.

#### **• Kekurangan :**

1. Kurang adanya peraturan perundangan2an yg membuat para pelaku korupsi jera atas apa yg dilakukan dan kurangnya kebijakan yg dilakukan presiden filipina dalam mencegah atau mengurangi tingkat korupsi di negara tersebut.

### **6. Indonesia**

Pada 2020 lalu, Amerika Serikat melalui Kantor Perwakilan Perdagangan atau *Office of the US Trade Representative* (USTR) di Organisasi Perdagangan Dunia (WTO), tak lagi memasukkan Indonesia sebagai negara berkembang dan mengkategorikannya sebagai negara maju. Alasannya adalah karena Indonesia memiliki pangsa pasar 0,5 persen atau lebih dari total perdagangan di dunia. Alasan lainnya yakni Indonesia masuk dalam anggota G20. USTR menyebut keanggotaan dalam G20 menunjukkan negara-negara anggotanya masuk kelompok negara maju. Meski begitu, jika dilihat dari faktor ekonomi, Indonesia masih masuk kategori sebagai negara berkembang. Salah satu alasannya

adalah pendapatan per kapita negara maju harus di atas 12 ribu dolar AS per tahun. Sedangkan pendapatan per kapita Indonesia baru mencapai 4.000 dolar AS per tahun. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, PDB per kapita Indonesia pada tahun 2021 mencapai Rp62,2 juta atau 4.349,5 dolar AS.

### **Upaya pencegahan kasus korupsi**

Korupsi di Indonesia sudah tergolong kejahatan yang merusak, tidak saja keuangan Negara dan potensi ekonomi Negara, tetapi juga telah meluluhlantakkan pilar-pilar sosial budaya, moral, politik dan tatanan hukum dan keamanan nasional. Upaya pemberantasan kejahatan korupsi melalui penegakan hukum yang berkeadilan saat ini tampak masih memerlukan perjuangan berat.

Karena kejahatan korupsi merupakan kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) yang berbeda dari kejahatan pidana biasa, maka upaya yang harus dilakukan memerlukan sistem yang terpadu dan luar biasa pula. Sebagai kejahatan luar biasa (*extra ordinary crime*) pemberantasan korupsi, memerlukan kemauan politik luar biasa sehingga Presiden sebagai kepala Negara menjadi figur penting dalam mengarahkan dan mengkoordinasikan peran Polisi, Jaksa, Pengadilan, dan KPK menjadi kekuatan dahsyat, sehingga praktek KKN, seperti penyogokan, penggelembungan harga, gratifikasi, dan penyalahgunaan kewenangan lainnya dilakukan oknum aparat PNS atau pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun daerah dapat dipersempit ruang geraknya melalui cara-cara penegakan luar biasa dan terpadu (*170011-ID-upaya-pemberantasan-korupsi-di-indonesia.pdf*, t.t.) .

Upaya preventif dan preventif untuk mencegah agar korupsi tidak terulang kembali, memperkecil faktor atau peluang penyebab korupsi, dan mempercepat penindakan terhadap pelaku korupsi.

#### A. Strategi Pencegahan (preventif)

Tindakan preventif adalah tindakan antikorupsi yang ditujukan untuk meminimalkan penyebab dan kemungkinan terjadinya korupsi.

Tindakan pencegahan dapat dilakukan:

1. Penguatan Dewan Perwakilan Rakyat atau DPR.
2. Jajaran Mahkamah Agung dan jajarannya harus diperkuat.
3. Membangun aturan etis untuk sektor publik.
4. Pengembangan aturan etika untuk industri partai, asosiasi profesi, dan asosiasi perdagangan. Penyebab korupsi masih terus diselidiki.
5. Meningkatkan manajemen sumber daya manusia atau SDM dan meningkatkan kesejahteraan petugas.
6. Membutuhkan pembuatan perencanaan strategis dan laporan kinerja untuk instansi pemerintah.
7. Meningkatkan kualitas penerapan sistem pengendalian administratif.
8. Meningkatkan Pengelolaan Barang Milik Negara atau BKMN.
9. Meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat.
10. Kampanye untuk menciptakan nilai atau nilai secara nasional.

#### F. Strategi Detektif

Pekerjaan investigasi bertujuan untuk mengungkap kasus korupsi dengan cepat, akurat dan hemat biaya sehingga cepat ditindaklanjuti.

Berikut langkah-langkah investigasi untuk mencegah korupsi:

1. Memperbaiki sistem dan menindaklanjuti pengaduan masyarakat.
2. Pemberlakuan kewajiban pelaporan transaksi keuangan tertentu.
3. Melaporkan kekayaan pribadi dan kewajiban publik petahanan.
4. Partisipasi Indonesia dalam gerakan internasional melawan korupsi dan pencucian uang.
5. Meningkatkan kapabilitas Sistem Pengendalian Kinerja Pemerintah (APFP) dalam mendeteksi tindak pidana korupsi.

#### G. Strategi Represif

Tindakan represif bertujuan agar setiap tindakan korupsi yang ditemukan dapat ditindak secara cepat, tepat dan murah. Sehingga para pelaku segera ditindak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Upaya penindakan untuk mencegah tindak pidana korupsi adalah:

1. Memperkuat kapasitas lembaga atau komisi antikorupsi.
2. Investigasi, penuntutan, penuntutan dan penghukuman korupsi serius dengan pencegahan.
3. Mengidentifikasi jenis atau kelompok korupsi yang perlu diprioritaskan untuk diberantas.
4. Penerapan konsep pembuktian percakapan
5. Menyelidiki dan mengevaluasi proses penanganan kasus korupsi dalam sistem peradilan pidana.

6. Implementasi sistem pengawasan terpadu penanganan korupsi.
7. Publikasi kasus korupsi dan analisisnya.
8. Menata kembali hubungan dan standar kerja penyidik tindak pidana korupsi dengan penyidik umum, penyidik pejabat atau PPNS, dan jaksa agung.

### **Kelebihan dan kekurangan upaya pencegahan korupsi di Indonesia**

- **Kelebihan:**

1. Memperkuat seluruh lembaga untuk menjadi agen upaya pencegahan korupsi
2. Memperbaiki sistem pencegahan korupsi dengan strategi baru

- **Kekurangan:**

1. Masih belum ada peraturan yang tegas mengenai hukuman bagi koruptor sehingga masih banyak kasus koruptor yang mendapat hukuman lebih rendah dan sulit membuat jera para koruptor.
2. Melemahnya lembaga eksekutif dan yudikatif sehingga banyak ditemukan kasus korupsi dikalangan pejabat tersebut (Media, t.t.-b, t.t.-b).

### **7. Thailand**

Memiliki PDB per kapita sebesar 7.806 dolar AS (Rp 111,93 juta) membuat Thailand masih tergolong negara berkembang. Selain itu, tingkat kemajuan di negara ini hanya ada di kota-kota penting saja dan belum merata. Bidang kesehatan juga belum terjamin sepenuhnya.

### **Upaya pencegahan kasus korupsi**

Upaya pencegahan kasus korupsi yang dihadapi oleh negara thailand yaitu KPK mengambil langkah untuk memberantas tindak pidana korupsi yaitu dengan mengadakan perjanjian dalam hal ini perjanjian internasional ini dilakukan oleh Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia dan Komisi Nasional Anti Korupsi Thailand tentang kerja sama internasional untuk pemberantasan korupsi merupakan langkah konkret yang dilakukan oleh KPK dalam melakukan pemberantasan tindak pidana korupsi. Hasil penelitian ini pun menunjukkan bahwa dampak dari perjanjian ini begitu positif bagi indonesia hal ini dikarenakan dengan diadakannya perjanjian internasional antara Indonesia dan Thailand maka kedua negara dapat bertukar informasi masalah penyelesaian kasus korupsi dan yang paling penting bahwa dampak dari perjanjian ini bahwa Indonesia dapat meminta Thailand untuk mengidentifikasi atau menemukan keberadaan orang yang dibutuhkan dalam yurisdiksi pihak yang diminta. Tentu hal ini sangat membantu dalam penyelesaian kasus korupsi baik di Indonesia maupun di Thailand ((Pdf) *Perjanjian Internasional Untuk Pemberantasan Korupsi Antara Indonesia Dan Thailand ( International Agreement For Eradication Corruption Between Indonesia And Thailand )*, T.T.).

### **Kelebihan dan kekurangan dalam penanganan kasus korupsi di Thailand**

- **Kelebihan:**

Pasal 291 UUD 1997 mewajibkan kepada pejabat tinggi atau birokrat senior dan mereka yang menduduki jabatan-jabatan politik untuk menyampaikan laporan kekayaan kepada NCCC. Yaitu meliputi Perdana Menteri, anggota parlemen, Senator, gubernur dan anggota eksekutif

pemerintahan lokal. Laporan kekayaan tersebut, tidak saja menyangkut dirinya, juga istri dan anaknya, dan harus dikirimkan 30 hari setelah menduduki jabatannya dan setelah meninggalkan jabatannya, dan setiap tiga tahun bagi pejabat yang masih menduduki jabatannya. Strategi itu cukup membuahkan hasil. (watch, 2004)

- **Kekurangan :**

1. Banyaknya pengusaha yang berusaha untuk menghindari pajak dengan cara bekerjasama dengan pejabat publik untuk memalsukan dokumen.
2. Pejabat publik tidak memiliki pengalaman yang cukup untuk mengendalikan praktik-praktik korupsi yang dilakukan oleh pengusaha.
3. Banyak lembaga-lembaga publik yang terlibat dalam budaya korupsi.
4. Perubahan dalam bidang hukum dan peraturan sering menimbulkan kebingungan di kalangan pejabat publik di tingkat operasional (Carolina, 2012).

## **8. Malaysia**

Dibandingkan Indonesia, pendapatan per kapita Malaysia jauh lebih besar yakni 11.414 dolar AS atau Rp 163,66 juta. Hal ini menjadikan Malaysia sebagai negara terkaya ketiga di Asia Tenggara berdasarkan PDB per kapita. Meski begitu, negara ini juga masih termasuk negara berkembang karena pendapatan rata-ratanya yang masih rendah.

### **Upaya Menghindari Korupsi**

Melalui amandemen pasal 17 A dari MACCA 2009, setiap perusahaan lokal atau multinasional yang berbasis di Malaysia atau di

tempat lain diperintahkan untuk menerapkan beberapa langkah untuk menghindari korupsi. Langkah-langkah ini akan dilaksanakan melalui sejumlah kebijakan anti-korupsi seperti uji tuntas, *whistleblowing*, penyaringan latar belakang, pelatihan anti-penyuapan dan penipuan, dan kebijakan penilaian anti-penipuan.

Lebih jauh lagi, perusahaan harus membuat peraturan dan meningkatkan kesadaran anti korupsi di antara karyawannya. Memiliki kebijakan seperti itu tanpa pelatihan berkala mungkin tidak cukup bagi perusahaan untuk membuktikan bahwa ia memiliki tindakan pencegahan yang memadai untuk memerangi korupsi. Kebijakan ini tentu saja mendukung penerapan sistem *whistleblowing*, manajemen risiko, kontrol dan tata kelola internal, dan pengawasan.

Perusahaan diharapkan memiliki kebijakan dan prosedur yang komprehensif untuk mendorong kegiatan *whistleblowing*. Selain itu, perusahaan juga harus memiliki kontrol yang tepat seperti manajemen risiko. Kontrol internal sangat membantu mencegah risiko korupsi dari pihak ketiga yang terlibat dalam bisnis seperti pemasok, vendor, distributor, dll. Perusahaan diharuskan mengevaluasi pihak eksternal dan memantau kegiatan mereka setiap saat. Jika pihak ketiga ini tidak dikendalikan, akan ada risiko pelanggaran data atau pengungkapan data internal pribadi (“Upaya Pemerintah Malaysia Memberantas Korupsi,” 2019).

## **Kelebihan dan kekurangan dalam penanganan kasus korupsi di Malaysia**

- **Kelebihan**



Kasus korupsi dinegara malaysia dari tahun ketahun mengalami penurunan yang artinya menjadi tuan rumah dalam kegiatan seminar pemberantasan korupsi berhasil diterapkan

- **Kekurangan**

Upaya inisiatif yang dilakukan oleh semua pemerintah untuk menyamakan persepsi tentang korupsi karena pemahaman atas korupsi di beberapa negara memang berbeda dan membuat upaya pemberantasan korupsi menjadi lebih sulit. Dengan upaya itu, diharapkan pemberantasan korupsi bisa efektif. Lalu agar kerjasama pemberantasan korupsi berhasil di setiap negara, kata Sutinah, Malaysia mendorong semua hal dan perkara yang berhubungan dengan ekstradisi, pengembalian aset dan tindakan baru memerangi korupsi dalam sebuah upaya yang sistematis dengan cara kerja sama dengan negara lain (“Upaya Pemerintah Malaysia Memberantas Korupsi,” 2019).

## **9. Brunei Darussalam**

Brunei Darussalam merupakan negara berkembang yang memiliki pendapatan per kapita tertinggi di dunia, yakni 31.086 dolar AS (Rp 445,72 juta). Jika pendapatannya tinggi, mengapa Brunei masih dikategorikan negara berkembang? Beberapa faktor yang menyebabkan Brunei masih masuk negara berkembang adalah pertumbuhan penduduknya tinggi, produk ekspor utamanya adalah barang primer, serta pendapatan utamanya masih mengandalkan sektor sumber daya alam.

### **Upaya pencegahan kasus korupsi**

Negara kerajaan yang kaya ini juga memiliki indikasi masalah pendorong korupsi, seperti akuntabilitas dan transparansi yang terbatas, red tape, kemitraan bisnis lokal dan pengadaan pemerintah, konflik

kepentingan, dan tingkat gaji pegawai pemerintah (Jones, 2016:144-146). Namun, kepatuhan rakyat dengan fatwa kerajaan, tingkat kesejahteraan masyarakat yang semakin meningkat, dan penguatan undang-undang kerajaan semakin memudahkan pencegahan korupsi (Jones, 2016:141-142; Quah, 2016:3).

Undang-undang Brunei Darussalam Tentang Pencegahan Korupsi (*Prevention of Corruption Act* (S 187/81) Cap. 131) yang termasuk tindakan pencegahan menyangkut peningkatan hukuman maksimum dalam kasus-kasus tertentu, penerima gratifikasi bersalah terlepas dari tujuan tidak dilakukan. Melakukan pengadaan tender dengan cara yang salah, suap anggota legislatif, suap anggota badan publik, memiliki properti yang tidak dapat dijelaskan, dan pejabat publik kepada siapa gratifikasi diberikan atau ditawarkan.

Brunei Darussalam memfokuskan pada area pencegahan dan pendidikan antikorupsi yang dilakukan oleh Anti- Corruption Bureau (ACB). Mereka menerapkan pendidikan antikorupsi berbasis kurikulum nasional sekolah dasar dan menengah, referensi Al Quran dan Hadits juga turut dimasukkan dalam kurikulum. Dan juga Upaya pencegahan kasus korupsi di negara brunei darussalam yaitu dengan Menerapkan pendidikan anti korupsi berbasis kurikulum nasional sekolah dasar dan menengah dan pencegahan dengan penguatan tata kelola pemerintahan.

- **Kelebihan :**

1. Pencegahan korupsi yang dilakukan di Brunei dimulai dari sekolah dasar dan menjadikan pendidikan antikorupsi sebagai kurikulum sekolah.

2. Kepatutan rakyat terdapat fatwa kerajaan dan tingkat kesejahteraan masyarakat semakin meningkat menjadikan pencegahan korupsi semakin mudah

● **Kekurangan:**

1. Kebijakan yang diambil kurang mengikat sehingga masih terdapat kasus korupsi di Brunei Darussalam (Media, t.t.-b)

## KESIMPULAN

1. Administrasi dalam suatu perusahaan merupakan tata usaha yang tugasnya melakukan surat menyurat oleh karena itu kebijakan publik ditentukan melalui sebuah admistrasi kegiatan birokrasi. Mencakup ruang lingkup administrasi terdiri atas pelayanan semua kegiatan pemerintah yang berfokus untuk penyelesaian masalah-masalah publik dalam mengimplementasikan serta mengevaluasi untuk mewujudkan suatu kebijakan yang baik.
2. Birokrasi merupakan sistem pemerintahan yang tugas dan aktivitasnya melakukan pelayanan yang baik kepada masyarakat. Perikau birokrasi rutinitas yang dilakuanberdasrkan aturan-aturan dan ktentuan yang berlaku bahkan banyak hal yang menyimpang melalui hubungan berbbagai interaksi pada struktur birokrasi yangberlebihan, adapun berbagai macam jenis patologi birokrasi dan yangsering terjadiyaitu dalam permsalahan pebengakakan anggaran
3. Dalam perumusan kebijakan publik yang membuat keputusan dalam hal mengatasi permasalahan dalam suatu lingkungan di instansi pemerintahan kebijakan publik merupakan produk hukum yang berupa aturan-aturan baik dalam bentuk tulisan maupun dalam bentuk ucapan lisan mengenai pertanyaan, himbauan, inovasi serta ajakan yang dilakukan pemerintah sebagai jawaban terhadap suatu persoalan yang perlu dipecahkan, dikurangi dan dicegah agar tidak menimbulkan kerugian di masyarakat. Pengertian ini mengandung sifat positif dan negatif dari kebijakan publik.dalam merumuskan sutukebijakan publik

menggunakan keseluruhan tahap dalam mengambil kebijakan dari serangkaian keputusan yang telah dibuat

4. Dalam hal pengimplementasian kebijakan publik ada berbagai macam arah serta langkah yang dilakukan dalam formulasi kebijakan ini merupakan tahap penting dalam seluruh proses kenijakan publik dalam hal yang berupa ketetapan serta bentuk-bentuk hukum lainnya. Adapun banyak unsur serta model dalam pegimplementasikan kebijakan yang tujuannya sebagai program pengawas pelaksana sebagai tahap dalam menentukan kebjakan dan saranan pengawasan tepat guna evaluasi kondidi sosial ekonomi yang mempengaruhi terhdap implementasi kebijakan. Dalam proses implementasi kebijakan membentuk trasformasi masukan dari perumusan agar tujuan tepat sasaran.
5. Tahap terpenting dalam kebijakan publik yaitu evaluasi kebijakan yang memberikan manfaat hasil kebijakan publik sebagai nilai dan manfaat dalam menyelesaikan masalah untuk menemukan sebuah kebenaran ,kekeliruan serta kesalahan dalam standar nilai tertentu sehingga dapat diterima semua pihak yang berekepentingan. Tujuan dari evaluasi kebijakan itu ialah untuk mempertegas mengenai apa yang harus dilakukan serta apa yang semestinya tidak dilakukan Tujuan pemantauan tersebut tidak lain untuk memperoleh informasi yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan mengenai kebijakan publik dimaksud, agar dapat dijadikan bahan rujukan nantinya untuk memperbaiki (meningkatkan), mengganti, atau bahkan menghentikannya.
6. Pelayanan publik yang terdapat dalam organisasi sebagai media perumusan kebijakan publik yang didalamnya terapat interaksi

-interaksi yang terlibat satu sama lain serta kegiatan yang dilakukan secara bersama-sama dengan sebuah tujuan : Organisasi dibentuk dari tujuan- tujuan bersama yang berkaitan, maka pencapaian tujuan yang dilakukan oleh orang banyak atau dalam artian anggota sebuah kelompok lebih berpeluang untuk mencapai tujuan yang lebih maksimal dan efektif.

7. Korupsi tindakan kecurangan yang terjadi pada masyarakat seperti tindakan pencurian penyuapan penyimpangan yang merugikan berbagai pihak komunitas masyarakat dapat menghilangkan kepercayaan dari berbagai pihak. Hal tersebut akan berdampak pada perkembangan perekonomian disuatu negara mengapa demikian hal tersebut dapat mengakibatkan kerusakan lingkungan hidup masyarakat akses kesehatan dan pendidikan dalam hal pedanaan menjadi sulit, ekonmi yang stabil menjadi tidak stabil mengakibatkan pengangguran serta kesempatan kerja.
8. Negara berkembang yang mengatur kepentingan masyarakat yang melindungi masyarakat luas dalam membatasi pengeluaran dari berbagai macam sektor sosial beberapa ciri-cirinegaraberkembang yaitu dilihat dari tingkat pendapatan rendah tergolong rendah dengan jumlah penduduk disutunegara yang selanjutnya tingginya angka kelahiran pendduk disutu negara , didalam negara berkembang tingginya tingkat korupsi sehingga perkonomian ikut terguncang dan banyak lagi berbagai macam ciri negara berkembang lainnya. Rumusan negara berkembang untuk saat ini lebih ditekankan pada kriteria pendapatan per kapita,karakter negara berkembang struktur sosial tradisional dan budaya pedesaan, tingkat pertumbuhan penduduk tinggi, dan penduduk

miskin masih sangat signifikan melalui kualitas sumberdaya fisik, struktur industri serta sektor swasta masalah utama dalam negara berkembang ialah pendapatan ekonomi penduduk menentukan kualitas kesejahteraan penduduk, tingkat pertumbuhan penduduk dari pendidikan serta kesehatan juga menentukan kemajuan suatu negara

9. Kasus korupsi di negara berkembang ASEAN untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi di negara ASEAN banyaknya berbagai tindakan yang dilakukan masyarakatnya dan menjadi permasalahan di suatu negara maka upaya yang dilakukan untuk meminimalisir hal tersebut ialah melakukan upaya pencegahan dini serta edukasi kepada masyarakat. Banyaknya hal yang dilakukan masyarakat

## DAFTAR PUSTAKA

*1HK09595.pdf*. (t.t.). Diambil 16 November 2022, dari

<https://e-journal.uajy.ac.id/3591/2/1HK09595.pdf>

*5 Negara Paling Korup di Kawasan ASEAN, Indonesia Nomor Berapa?*

(t.t.). Diambil 22 Desember 2022, dari

<https://international.sindonews.com/read/916057/40/5-negara-paling-korup-di-kawasan-asean-indonesia-nomor-berapa-1666087832>

*170011-ID-upaya-pemberantasan-korupsi-di-indonesia.pdf*. (t.t.).

Diambil 16 November 2022, dari

<https://media.neliti.com/media/publications/170011-ID-upaya-pemberantasan-korupsi-di-indonesia.pdf>

*Administrasi: Pengertian, Tujuan, Ciri-Ciri, Fungsi, dan Jenisnya*. (t.t.).

Diambil 7 November 2022, dari

<https://www.kompas.com/skola/read/2021/08/18/154901669/administrasi-pengertian-tujuan-ciri-ciri-fungsi-dan-jenisnya>

Amin, A. R. S., & Adil, M. (2018). *FAKTOR-FAKTOR YANG MEMPENGARUHI KUALITAS PELAYANAN PUBLIK PADA KANTOR DISTRIK HINGK KABUPATEN PEGUNUNGAN ARFAK PROVINSI PAPUA BARAT*. 7, 13.



Andrew. (2021, September 24). Pengertian Negara Disertai Fungsi dan Unsur-unsurnya. *Gramedia Literasi*.

<https://www.gramedia.com/literasi/pengertian-negara/>

*Apa perbedaan antara jurusan administrasi publik dan kebijakan publik?*

(t.t.). Quora. Diambil 7 November 2022, dari

<https://id.quora.com/Apa-perbedaan-antara-jurusan-administrasi-publik-dan-kebijakan-publik>

*BAB I PENDAHULUAN. negara di berikan kebebasan untuk berserikat, berkumpul, serta mengeluarkan—PDF Free Download.* (t.t).

Adoc.Pub. Diambil 3 Juli 2021, dari

<https://adoc.pub/bab-i-pendahuluan-negara-di-berikan-kebebasan-untuk-berserik.html>

*BAB II.pdf.* (t.t.). Diambil 16 November 2022, dari

<http://digilib.uinsby.ac.id/8064/4/BAB%20II.pdf>

*Bab IV.pdf.* (t.t.). Diambil 16 November 2022, dari

<http://repository.umy.ac.id/bitstream/handle/123456789/12761/Bab%20IV.pdf?sequence=8&isAllowed=y>

Bahri, I. S. (2021). *Pendidikan anti korupsi—Perencanaan aksi pemberantasan korupsi di ....*

<https://www.slideshare.net/IdikSaefulBahri/pendidikan-anti-korup>

si-perencanaan-aksi-pemberantasan-korupsi-di-indonesia-idik-sae  
ful-bahri

Bathoro, A. (2016). Pemberantasan Korupsi dalam Reformasi Birokrasi  
di Vietnam. *Kemudi*, 1(1), 24–43.

*Berita—Ombudsman RI*. (t.t.). Diambil 5 Desember 2022, dari  
[https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--mengenal-pelayanan-pu  
blik](https://ombudsman.go.id/artikel/r/artikel--mengenal-pelayanan-publik)

*Birokrasi Adalah: Pengertian, Jenis, dan Contohnya*. (t.t.). Diambil 7  
November 2022, dari  
[https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6023495/biokr  
asi-adalah-pengertian-jenis-dan-contohnya](https://finance.detik.com/berita-ekonomi-bisnis/d-6023495/birokrasi-adalah-pengertian-jenis-dan-contohnya)

*Birokrasi.pdf*. (t.t.-a). Diambil 16 November 2022, dari  
[https://stianasional.ac.id/wp-content/uploads/2019/05/Birokrasi.pd  
f](https://stianasional.ac.id/wp-content/uploads/2019/05/Birokrasi.pdf)

*Birokrasi.pdf*. (t.t.-b). Diambil 7 November 2022, dari  
[https://stianasional.ac.id/wp-content/uploads/2019/05/Birokrasi.pd  
f](https://stianasional.ac.id/wp-content/uploads/2019/05/Birokrasi.pdf)

*Corruption in Cambodia—Wikipedia*. (t.t.). Diambil 16 November 2022,  
dari

[https://en-m-wikipedia-org.translate.google.com/translate?\\_x\\_tr\\_sl=en&\\_x\\_tr\\_tl=id&\\_x\\_tr\\_hl=id&\\_x\\_tr\\_pto=tc,sc](https://en-m-wikipedia-org.translate.google.com/translate?_x_tr_sl=en&_x_tr_tl=id&_x_tr_hl=id&_x_tr_pto=tc,sc)

Djasuli, M. (t.t.). *Tindak Pidana Korupsi Dalam Pengelolaan Keuangan Desa*. Diambil 7 Desember 2022, dari [https://www.powr.io/comments/u/89322cc4\\_1591157631](https://www.powr.io/comments/u/89322cc4_1591157631)

Febriani, A. R. (t.t.). *Sejarah dan Tujuan Pembentukan ASEAN beserta Daftar Negara Anggotanya*. detikedu. Diambil 16 November 2022, dari <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6188644/sejarah-dan-tujuan-pembentukan-asean-beserta-daftar-negara-anggotanya>

Febriani, A. R. (2022). *Sejarah dan Tujuan Pembentukan ASEAN beserta Daftar Negara Anggotanya*. detikedu. <https://www.detik.com/edu/detikpedia/d-6188644/sejarah-dan-tujuan-pembentukan-asean-beserta-daftar-negara-anggotanya>

Hari Pamungkas, G. (2022). *ASEAN: Pengertian, Negara Anggota, Sejarah dan Tujuan*. CNBC Indonesia. <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220719171803-4-356822/asean-pengertian-negara-anggota-sejarah-dan-tujuan>

*Jiptumpp-gdl-dheveyagus-47117-2-babi.pdf*. (t.t.). Diambil 16 November 2022, dari

<https://eprints.umm.ac.id/35236/2/jiptummpg-gdl-dheveyagus-47117-2-babi.pdf>

*Kepimimpinan (2021) (1).pdf*. (t.t.-a). Diambil 7 November 2022, dari <http://repository.poliupg.ac.id/1739/3/Kepimimpinan%20%282021%29%20%281%29.pdf>

*Kepimimpinan (2021) (1).pdf*. (t.t.-b). Diambil 7 November 2022, dari <http://repository.poliupg.ac.id/1739/3/Kepimimpinan%20%282021%29%20%281%29.pdf>

Kompasiana.com. (2012, Februari 26). *Komisi Pemberantasan Korupsi Thailand (NCCC/Nation Counter Corruption Commision)*. KOMPASIANA.

<https://www.kompasiana.com/sitim4ryam/550e258aa33311af2dba7f6c/komisi-pemberantasan-korupsi-thailand-ncccnation-counter-corruption-commision>

Kompasiana.com. (2019, Oktober 20). *Pentingnya Kajian Kebijakan Publik dalam Ilmu Administrasi Negara*. KOMPASIANA. <https://www.kompasiana.com/rosmi7/5dac29e6097f363e3b76a374/pentingnya-kajian-kebijakan-publik-dalam-ilmu-administrasi-negara>

KPPN, R. (2020). *SEMAKIN TINGGI SEMAKIN BERAT*.

<https://djpb.kemenkeu.go.id/kppn/bandung1/id/data-publikasi/artikel/2842-makin-berat.html>

Kurniasih, W. (t.t.). *Apa Tujuan ASEAN Dibentuk? Disertai Manfaat dan Penghambatnya—Gamedia Literasi*. Diambil 7 Desember 2022,

dari <https://www.gamedia.com/literasi/tujuan-asean/>

*Lima Negara Terkorup di Asia Tenggara, dari Kamboja hingga Indonesia*. (t.t.). Diambil 16 November 2022, dari

<https://www.idxchannel.com/milenomic/lima-negara-terkorup-di-asia-tenggara-dari-kamboja-hingga-indonesia>

Media, K. C. (t.t.-a). *Myanmar Resmikan Tim Pemberantas Korupsi*.

KOMPAS.com. Diambil 16 November 2022, dari <https://www.kompas.com/>

Media, K. C. (t.t.-b). *Upaya Pencegahan Korupsi*. KOMPAS.com.

Diambil 22 Desember 2022, dari <https://www.kompas.com/>

*Mengapa Laos perlu mendapatkan serius tentang mengatasi korupsi |*

*ASEAN Hari ini*. (2017, Februari 17).

<https://www.aseantoday.com/2017/02/why-laos-needs-to-get-serious-about-tackling-corruption/?lang=id>

*PATOLOGI BIROKRASI.pdf*. (t.t.).

*(PDF) PERJANJIAN INTERNASIONAL UNTUK PEMBERANTASAN KORUPSI ANTARA INDONESIA DAN THAILAND ( INTERNATIONAL AGREEMENT FOR ERADICATION CORRUPTION BETWEEN INDONESIA AND THAILAND ).*

(t.t.). Diambil 16 November 2022, dari

[https://www.researchgate.net/publication/338208408\\_PERJANJIAN\\_INTERNASIONAL\\_UNTUK\\_PEMBERANTASAN\\_KORUPSI\\_ANTARA\\_INDONESIA\\_DAN\\_THAILAND\\_INTERNASIONAL\\_AGREEMENT\\_FOR\\_ERADICATION\\_CORRUPTION\\_BETWEEN\\_INDONESIA\\_AND\\_THAILAND](https://www.researchgate.net/publication/338208408_PERJANJIAN_INTERNASIONAL_UNTUK_PEMBERANTASAN_KORUPSI_ANTARA_INDONESIA_DAN_THAILAND_INTERNASIONAL_AGREEMENT_FOR_ERADICATION_CORRUPTION_BETWEEN_INDONESIA_AND_THAILAND)

*Pemberantasan Korupsi di Vietnam.* (2018, Januari 24). kompas.id.

<https://www.kompas.id/baca/opini/2018/01/24/pemberantasan-korupsi-di-vietnam>

*PENGERTIAN, PRINSIP DAN PENERAPAN GOOD GOVERNANCE DI INDONESIA | Bagian Protokol dan Komunikasi Pimpinan.* (t.t).

Diambil 7 November 2022, dari

<https://prokomsetda.bulelengkab.go.id/informasi/detail/artikel/pengertian-prinsip-dan-penerapan-good-governance-di-indonesia-99>

*PerilakuDanTeoriOrganisasi.pdf*. (t.t.). Diambil 16 November 2022, dari

<https://himia.umj.ac.id/wp-content/uploads/2020/04/PerilakuDanTeoriOrganisasi.pdf>

Presiden Duterte ancam “lempar koruptor dari helikopter.” (t.t.). *BBC*

*News Indonesia*. Diambil 16 November 2022, dari <https://www.bbc.com/indonesia/dunia-38458848>

*Preventing Corruption in Public Procurement in Cambodia*. (t.t.). United

Nations : UNODC Regional Office for Southeast Asia and the Pacific. Diambil 16 November 2022, dari

[//www.unodc.org/roseap/en/what-we-do/anti-corruption/topics/2021/02-preventing-corruption-cambodia.html](https://www.unodc.org/roseap/en/what-we-do/anti-corruption/topics/2021/02-preventing-corruption-cambodia.html)

Provinsi Jawa Timur, D. (2012). *PERPRES STRATEGI PENCEGAHAN*

*DAN PEMBERANTASAN KORUPSI DISEMINARKAN DI JATIM*.

Dinas Komunikasi dan Informatika Provinsi Jawa Timur.

<https://kominfo.jatimprov.go.id/berita/31080>

*REALITAS KEBIJAKAN PUBLIK.pdf*. (t.t.). Diambil 7 November 2022,

dari

<https://eprints.unmer.ac.id/id/eprint/311/1/REALITAS%20KEBIJAKAN%20PUBLIK.pdf>

Setiyawati, Susilaningtiyas, L., & Fahnani, B. R. (t.t.). *Dampak Korupsi*.

Setiyawati, Susilaningtiyas, L., & Fahnani, B. R. (2017). *Sejarah Korupsi*.

Upaya Pemerintah Malaysia Memberantas Korupsi. (2019, Juli 11).

*Integrity* *Indonesia*.

<https://www.integrity-indonesia.com/id/blog/2019/07/11/upaya-pemerintah-malaysia-memberantas-korupsi/>



# KEBIJAKAN PUBLIK

## DI NEGARA ASEAN DALAM MENGATASI KORUPSI

---

### **Dr. HJ. Siti Marwiyah., M.Si**



Lahir di Jember, 09 Juli 1965, Jawa Timur .  
Tinggal di Desa Mlokorejo Kecamatan  
Puger Kabupaten Jember. Pendidikan S1  
IAIN Sunan Ampel Surabaya, fakultas

Ushuluddin Prodi Aqidah dan Filsafat,S2 Universitas Jember  
Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Prodi Ilmu Administrasi, S3  
Universitas Jember Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Prodi Ilmu  
Administrasi.

Jabatan Dekan fisip Universitas Panca Marga Probolinggo Tahun  
2010-2018. Wakil Rektor Dua Bidang Administrasi Umum,  
Keuangan, Sarana Prasarana dan Kepegawaian Tahun 2019-  
Sekarang .