

## POSISI POLITIK KOMISI PEMBERANTASAN KORUPSI ANALISIS PEMANGKU KEPENTINGAN PADA ORGANISASI PUBLIK

Suwarsono

*Dosen Program Studi Manajemen FE UII dan Penasehat KPK 2013-2015*  
[suwarsono.muhammad@gmail.com](mailto:suwarsono.muhammad@gmail.com)

### Abstract

*This paper attempts to find the political position of Komisi Pemberantasan Korupsi (The Corruption Eradication Commission) in the year of 2014. In so doing, it tries to use the stakeholders perspective as its theoretical framework which applied in public sector context. Stakeholders analysis is basically a political dimension of management. First, it shortly expounds what is meant by the stakeholders perspective. It is followed by an explanation about its mode of analysis and its strategic implication. Core of the paper is found where it explains the political position of Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) in its final part which includes a set of proposed strategy.*

*Key words: public sector, stakeholders, political position, and proposed strategy*

### PENDAHULUAN

Pemegang saham (*stockholder*) sering disebut sebagai pemangku kepentingan (*stakeholder*) terpenting dalam organisasi bisnis (perusahaan), sekalipun kini organisasi bisnis juga mengenali pemangku kepentingan lain, misalnya karyawan, pemasok, konsumen, masyarakat, dan pemerintah. Berbeda dengan organisasi bisnis, organisasi pemerintahan tidak memiliki keleluasaan untuk membedakan posisi antar pemangku kepentingannya secara tajam. Boleh dikata tidak ada satupun pemangku kepentingan yang memiliki posisi dominan - satu pemangku kepentingan terletak tinggi jauh melebihi yang lain.

Organisasi publik (pemerintahan), termasuk Komisi Pemberantasan Korupsi - Republik Indonesia (KPK-RI, selanjutnya disebut sebagai

KPK) memiliki ketergantungan yang tinggi tetapi relatif merata pada hampir semua pemangku kepentingannya. Itulah, yang menurut Nutt dan Backoff (1992: 26- 51), menjadi salah satu pembeda penting antara organisasi perusahaan dan pemerintahan. Oleh karena itu tidak heran, jika organisasi pemerintahan memiliki kebutuhan yang jauh lebih tinggi untuk melakukan analisis pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*) dibanding dengan organisasi bisnis.

Tulisan ini berusaha mengajukan proposisi tentang posisi politik KPK. Untuk keperluan itu digunakan perspektif pemangku kepentingan (PPK) sebagai kerangka teori, yang dijelaskan dari sudut pandang manajemen strategik. Pertama, akan dijelaskan tentang pengertian perspektif pemangku kepentingan untuk

organisasi publik. Di dalamnya termasuk uraian tentang alasan mengapa organisasi pemerintahan perlu memberikan perhatian pada pemangku kepentingannya, alat analisis yang digunakan, dan implikasi strategis yang ditimbulkannya. Inti tulisan ini terletak pada bagian akhir yang menjelaskan tentang usulan agenda penelitian dan proposisi yang diajukan untuk mengenali posisi politik Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK).

## KERANGKA TEORITIS

### PPK dalam Organisasi Pemerintahan

PPK yang secara formal pada mulanya lahir dan berkembang dalam organisasi bisnis pada saatnya diimpor juga oleh organisasi pemerintahan. Fenomena itu bisa dikata unik, karena semesetinya organisasi pemerintahan mengenal dengan dekat apa yang disebut dengan pemangku kepentingan. Dalam organisasi pemerintahan biasanya disebut dengan berbagai istilah yang berbeda, misalnya dengan sebutan sebagai konstituen, partisipasi publik, kelompok kepentingan (*interest groups*), dan jaringan (*network*), yang biasa dikenal dalam ilmu politik dan administrasi publik. Jika kita mengenal pengertian politik seperti yang dirumuskan oleh Lindenberg (1981; dikutip dari Brugha dan Varvasovszky, 2000: 241) maka dalam organisasi publik selalu muncul pertanyaan siapa dengan kepentingan apa: *"the study of the process of Who Gets What, When and How (to)..... the even more pragmatic: "What Do I Want? Who Has It and When and How Can I Get It?"*

Sekalipun demikian, sepertinya tidak bisa mengelak untuk tetap mengatakan bahwa PPK bukanlah perspektif yang benar-benar telah dikenal dengan intens dan berkembang menjadi wacana keseharian keilmuan dalam manajemen organisasi pemerintahan untuk jangka waktu yang panjang. Setidaknya itulah pendapat Bryson (2003: 3). Ketika itu ia dengan tegas menulis bahwa *"The word "stakeholder" has assumed a prominent place in public and nonprofit management theory and practice in the last 20*

*years, and especially in the last decade."* Artinya PPK dikenal sebagai wacana akademik secara luas dalam organisasi publik dan nirlaba kurang lebih sejak tahun 1983, dan terutama sejak tahun 1993. Pendapat serupa dinyatakan oleh Brugha dan Varvasovszky (2000: 239) dengan mengatakan bahwa *"the widespread use of the term 'stakeholder' in common parlance is a relatively recent phenomenon, especially in the field of politics."*

### Siapa Mereka: Aktor Politik?

Siapa pemangku kepentingan itu? Jawaban atas pertanyaan dasar ini dimulai dengan mengenali terlebih dahulu tentang pengertian pemangku kepentingan itu sendiri. Diawali dengan pengertian yang dibuat oleh Freeman (1984) karena pengertian ini sering dinilai sebagai definisi yang memiliki cakupan yang paling luas (*broad definition*)(Mitchell, Agle, dan Wood, 1997: 856; lihat juga Agle, Mitchell, dan Sonnenfeld, 1999: 508). Disamping itu, dikatakan bahwa definisi Freeman sebagai (paling) otentik, karena kedudukan karya tulisnya yang diletakkan sebagai pionir. *"A stakeholder in an organization is (by definition) any group or individual who can affect or is affected by the achievement of the organization's objectives"* (Freeman, 1984: 46). Pengertian serupa juga dijumpai pada Freeman (1984: 25), yakni: *.....those groups and individuals that can affect, or affected by, the accomplishment of organizational purpose."*

Dua definisi formal tersebut belum secara eksplisit dapat digunakan sebagai panduan untuk menunjuk secara riil siapa pemangku kepentingan itu. Oleh karena itu, setidaknya untuk kepentingan analisis pemangku kepentingan (*stakeholder analysis*) yang sederhana, dua pengertian tersebut perlu diikuti dengan dalam dua langkah lanjutan. Pertama, perlu dibangun semacam peta pemangku kepentingan (*stakeholder map*) yang menunjuk pada siapa sebenarnya kelompok dan individual yang memiliki kepentingan (*stake*) pada perusahaan.

Kedua, perlu dibuat daftar tentang kepentingan spesifik untuk masing-masing pemangku kepentingan. Pengertian yang dibuat oleh Freeman tersebut dimaknai oleh Frooman (1999: 191) mengandung dua komponen pengertian pemangku kepentingan, yakni (1) siapa mereka yang menunjuk pada atribut yang ada dan melekat pada mereka, dan (2) apa kepentingan mereka yang menunjuk pada apa yang menjadi tujuan. Dua komponen ini pula yang berkembang menjadi dasar lahirnya dua bidang garap penelitian (*research streams*), yakni: (1) bidang garap yang mencoba mencari tahu atribut pemangku kepentingan dengan mencoba menjawab pertanyaan siapa mereka dan (2) bidang garap yang mencoba mencari tahu apa kepentingan (*interest*) mereka dengan mencari jawab pada pertanyaan apa yang mereka inginkan .

Berdasar dua komponen dasar itu - siapa dan apa kepentingannya - kemudian Mitchell, Agle, dan Wood (1997: 872-82) mengajukan alternatif atribut yang perlu diperhatikan pada setiap pemangku kepentingan jika memang benar-benar ingin mengerti tentang "*The Principle of Who or What Really Counts.*" Atribut yang perlu dicermati adalah kekuasaan (*power*), legitimasi (*legitimacy*), dan urgensi (*urgency*). Tiga atribut tersebut digunakan sebagai dasar untuk melakukan klasifikasi pemangku kepentingan (*stakeholder classes*).

Disebut sebagai pemangku kepentingan laten (*latent stakeholders*) jika hanya memiliki salah satu saja dari tiga atribut yang ada. Dinamai pemangku kepentingan ekspektan (*expectant stakeholders*) jika memiliki dua atribut. Disebut sebagai pemangku kepentingan definitif (*definitive stakeholders*) jika memiliki semua (tiga) atribut. Berdasarkan tiga atribut tersebut ditemukan 7 (tujuh) jenis pemangku kepentingan. Disamping itu, ada satu kategori lain yang disebut sebagai bukan pemangku kepentingan (*nonstakeholder*), yang bisa berubah menjadi pemangku kepentingan, bukan lagi sekedar sebagai pemangku kepentingan potensial.

Kategori pertama, pemangku kepentingan laten (PKL), dibagi lebih jauh lagi menjadi tiga tipe. Pertama, PKL yang memiliki atribut kekuasaan saja, tetapi tidak memiliki dua atribut yang lain, disebut sebagai pemangku kepentingan tidur (*dormant stakeholders*). Kedua, PKL yang memiliki atribut legitimasi saja, dinamai pemangku kepentingan diskresi (*discretionary stakeholders*). Terakhir, PKL yang memiliki atribut urgensi saja, tetapi tidak memiliki atribut kekuasaan dan legitimasi, disebut sebagai pemangku kepentingan penuntut (*demanding stakeholders*). Karena keterbatasan sumber daya, energi, dan waktu, biasanya eksekutif perusahaan boleh tidak memberikan perhatian pada jenis PKL ketiga ini secara memadai.

Kategori kedua, pemangku kepentingan ekspektan (PKE), terdiri dari tiga jenis. PKE yang memiliki atribut kekuasaan dan legitimasi dan oleh karena itu memiliki pengaruh yang besar pada perusahaan. Disebutnya sebagai pemangku kepentingan dominan (*dominant stakeholders*). Kedua, PKE yang memiliki atribut legitimasi dan urgensi, tetapi tidak memiliki kekuasaan. Dinamainya sebagai pemangku kepentingan tergantung (*dependent stakeholders*). Ketiga, PKE yang memiliki atribut kekuasaan dan urgensi, tetapi tidak memiliki atribut legitimasi. Kategori ketiga dinamai sebagai pemangku kepentingan berbahaya (*dangerous stakeholders*). Mereka sesungguhnya tidak memiliki legitimasi untuk mempengaruhi perusahaan dan oleh karena itu cenderung menggunakan cara-cara kekerasan dan paksaan (*coercive*). Manajer disyogikan memiliki hubungan yang lebih aktif dan intensif dengan PKE dibanding dengan PKL.

Kategori ketiga, pemangku kepentingan definitif (PKD), tidak lagi bisa dibagi dalam kategori yang lebih kecil lagi, karena PKD mensyaratkan memiliki tiga atribut secara sekaligus. Ketika pemangku kepentingan memiliki dua atribut saja, kekuasaan dan legitimasi, maka sudah termasuk kategori pemangku kepentingan dominan. Ketika ternyata

atributnya bertambah satu lagi - urgensi – maka sudah dapat dipastikan eksekutif perusahaan selayaknya memberikan perhatian lebih dari pada cukup dan memenuhi kepentingan mereka. Pergeseran dari posisi dominan ke posisi definitif inilah tampaknya jalur yang paling sering dilalui.

Pertanyaannya kemudian adalah apakah tipologi yang dibuat oleh Mitchell dan kawan-kawan yang telah melalui elaborasi yang dalam ini bisa diadopsi untuk kepentingan organisasi pemerintahan? Hendaknya tidak dilupakan bahwa karya tersebut oleh Frooman (1999: 193) ketika itu disebut sebagai “*the most comprehensive work.*” Sepertinya tidak berlebihan jika dikatakan bahwa penilaian tersebut masih berlaku sampai kini. Yang tampak jelas ada ternyata elemen yang tersedia dalam definisi model Freeman (1984) – kekuasaan dan kepentingan – masih menjadi elemen terpenting dalam usaha mencari pengertian pemangku kepentingan dalam organisasi publik.

### **Mengapa Perlu Diperhatikan: Dimensi Politik**

Sekalipun, disatu sisi, ditemukan banyak pengertian tentang pemangku kepentingan, tetapi, disisi lain, tidak dijumpai pendapat bahwa analisis pemangku kepentingan (APK) tidak perlu dilakukan. Bahkan yang terjadi adalah jelas-jelas sebaliknya. Karena kesadaran akan relevansi dan posisi pemangku kepentingan, mereka seperti mengatakan bahwa APK tidak boleh terlewatkan. Tidak saja untuk implementasi strategi dan program organisasi, tetapi sejak penancangan rancangan strategi dan program. Dukungan yang terlihat begitu kuat ini tidak saja ditujukan pada organisasi bisnis tetapi juga pada organisasi publik, termasuk pemerintahan.

Dalam berbagai pengertian tentang pemangku kepentingan itu jelas-jelas disebutkan bahwa, pertama, mereka mempengaruhi tercapainya strategi dan tujuan organisasi. Disamping itu, kedua, mereka juga dinyatakan sebagai pihak yang terpengaruh. Dari sudut pandang manajemen, alasan yang disebut pertama memiliki relevansi dan signifikansi yang

lebih dibanding alasan kedua, dengan tanpa maksud menegasikan pentingnya alasan kedua. Penilaian itu semata-mata terjadi karena perbedaan sudut pandang saja.

Manajemen perlu melayani kepentingan pemangku kepentingan karena mereka memiliki kekuasaan mempengaruhi perjalanan pasang surut organisasi. Organisasi memiliki ketergantungan pada pemangku kepentingan. Dalam bahasa Savage, Nix, Whitehead, dan Blair (1991: 63) “..... *executives need to go beyond traditional strategic management issues,.... They should also evaluate the environment for those external, internal, and interface of stakeholders that are likely to influence the organizational's decisions.*” Pada dasarnya APK adalah dimensi politik dari manajemen strategi (Johnson dan Scholes, 1993: 171-2; Scholes, 1998: 152). APK dengan demikian lebih merupakan “*an assessment of the .... political dimension of strategy.*”

APK memandang organisasi sebagai entitas yang memiliki ketergantungan (dependensi) yang kuat pada lingkungannya - internal dan eksternal. Bahkan amat bisa jadi organisasi dikendalikan oleh lingkungannya, yang memiliki berbagai kepentingan yang berbeda satu sama lain. Setidaknya itulah pandangan Pfeffer dan Salancik (1978: 259) yang menyatakan bahwa “*Organizations are coalitions of varying interests. Participants can, and frequently do, have incompatible preferences and goals*” (lihat juga Mitchell, Agle, dan Wood, 1997: 870-2). “.... *The organization relates to other social actors in its environment. Organizations comply with the demands of others, or they act to manage the dependencies that create constraints on organizational actions*” (Pfeffer dan Salancik, 1997: 257). Persis tercermin secara jelas dalam judul buku klasik mereka: *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective.*

Meskipun tidak dibahas secara terbuka, sesungguhnya pemangku kepentingan dalam organisasi bisnis dan pemerintahan hampir selalu diasumsikan memiliki kepentingan berbeda, bahkan kadangkala bertolak belakang, dengan

kepentingan organisasi. Menurut Dill (1975, dikutip dari Frooman, 1991: 193), mereka lebih merupakan “..... groups who are usually thought of as having adversarial relationships with the firm.” Johnson dan Scholes (1993: 172) memiliki pendapat senada. Kedua penulis itu menyatakan bahwa “*Since the expectations of stakeholder groups are likely to differ, it is quite normal for conflict to exist within organizations regarding the importance and/or desirability of many aspects of strategy.*”

Oleh karena itu sesungguhnya pemangku kepentingan sedari mula memiliki potensi konflik dengan organisasi. Dengan kata lain, Frooman (1991: 193) lebih jauh menegaskan bahwa “..... if the potential for conflict did not exist ..... managers would no need to concern themselves with stakeholders.....” Analisis pemangku kepentingan barulah memiliki sumbangan yang berarti ketika konflik antara organisasi dan pemangku kepentingan benar-benar memiliki potensi untuk terjadi. APK bisa memiliki manfaat ketika konflik masih bersifat laten dan bisa juga mempunyai kegunaan sebagai dasar mendesain strategi untuk mengurangi atau meredam konflik.

Alasan tentang pentingnya melakukan APK dalam organisasi bisnis, juga ditemui pada organisasi pemerintahan, sekalipun dengan nuansa berbeda. Dan bahkan terkesan lebih penting dibanding pada organisasi bisnis. Bryson (2003: 7), misalnya, menyatakan dengan tegas bahwa analisis pemangku kepentingan berguna bagi manajer organisasi publik karena membantu secara langsung untuk meraih kinerja yang lebih baik. Lebih lanjut ia menyatakan bahwa setidaknya APK bisa membantu menciptakan “*authorizing environment*” (Moore, 1995: 105-89), yang dapat meningkatkan kinerja organisasi.

Moore (1995: 105) menyatakan bahwa pada mulanya manajemen strategi pada organisasi publik selalui dimulai dari politik. Oleh karena itu ia menyebut APK sebagai manajemen politik (*political management*). “*Generally speaking, managers need these “external” actors for one (or both) of the following reasons: they need their*

*permission to use public resources in pursuit of a given enterprise; or they need their operational assistance to help produce the results for which they are responsible*” (Moore, 1995: 113). Lebih jelas lagi ditekankan oleh Benington dan Moore (2011: 5) bahwa manajemen organisasi publik “..... must mobilize sufficient authorization and be politically sustainable – that is gain ongoing support from key political and other stakeholders.” Pendapat serupa disampaikan oleh Rainey (2009: 58-109).

Karena mereka berada di luar dan oleh karena itu tidak dalam jangkauan otoritasnya, manajemen tidak dapat menggunakan kekuasaannya untuk meminta persetujuan dan bantuan pemangku kepentingan. Manajemen hanya dapat melakukan persuasi. Oleh karena itu perlu dipahami dengan benar bahwa pekerjaan ini bukan fungsi manajerial, tetapi lebih merupakan pekerjaan politik. Tidak heran, jika Moore (1995: 132) membuat konstataasi bahwa bagi sebagian besar manajer organisasi publik “.... the political environment surrounding their operation is a dangerous place. It is a complex world filled with actors more powerful than they....”

## **ANALISIS DAN PEMBAHASAN**

### **Alat Analisis dan Strategi**

Disamping dua definisi yang sudah diajukan dan dijelaskan pada bagian sebelumnya, Freeman (1984: 48) mengajukan pengertian ketiga yang sedikit berbeda. Pengertian ketiga ini ternyata tidak saja menjawab siapa itu pemangku kepentingan, tetapi lebih menjawab pada pertanyaan apa makna pendekatan pemangku kepentingan (*stakeholder approach*). Dikatakannya bahwa “*The stakeholder approach is about groups and individuals who can affect the organization, and it is about managerial behavior taken in response to those groups and individuals.*”

Penggalan kedua dari pengertian ini menunjuk pada strategi yang perlu dipilih dan diimplementasikan oleh manajemen untuk

mempengaruhi pemangku kepentingan. Inilah yang disebut oleh Frooman (1999: 191) sebagai komponen ketiga dalam PPK, yakni bagaimana mereka mencapai tujuan yang diinginkan: menunjuk pada strategi yang diperlukan. Ini pula yang kemudian berkembang menjadi bidang garap ketiga dalam penelitian tentang pemangku kepentingan. Hanya saja Frooman (1999) dan Freeman (1984) meninjaunya dari sudut pandang berbeda. Frooman mencoba merumuskan strategi dari sudut pandang pemangku kepentingan - yang ketika itu memang hanya amat sedikit dipelajari, sedangkan Freeman melihat dari sudut pandang kepentingan manajemen.

Jika diperhatikan dengan lebih cermat, tahapan analisis pemangku kepentingan (APK) juga tampak dalam berbagai pengertian pemangku kepentingan yang telah disajikan. Setidaknya untuk tahapan yang relatif sederhana, yang hanya terdiri dari tiga tahapan pokok, yakni: siapa mereka (identifikasi), apa kepentingan mereka, dan strategi apa yang dipilih oleh manajemen. Sebut saja ini sebagai tahapan inti.

Tidak tahu persis berapa jumlah dan jenis alat bantu analisis yang tersedia. Yang terlihat sepintas alat bantu analisis yang telah tersedia cukup banyak (lihat misalnya Bryson, 2003; Freeman, 1984; Johnson dan Scholes, 1993; Nutt dan Beckoff, 1992; Perrott, 1996; Savage, Nix, dan Whitehead, 1991; Schmeer, 1999; Scholes 1998; dan Mendelow, 1991, dikutip dari Johnson dan Scholes, 1993 dan Scholes, 1998). Tetapi rasanya sebagian besar alat bantu analisis tersebut berwujud matriks 2X2, yang pada umumnya disusun berdasarkan dua variabel yang amat populer dalam APK, yakni derajat kekuasaan (*degree of power*) dan tingkat ketertarikan (*level of interest*). Freeman (1984) sendiri juga menyediakan alat analisis itu, juga dengan bentuk matriks. Anehnya, dia tidak menggunakan dua variabel terpopuler itu, melainkan potensi kerjasama (*relative cooperative potential*) dan potensi ancaman bersaing (*relative competitive threat*).

### Posisi Politik KPK: Analisis dan Strategi PPK

Jika digunakan asumsi pesimis, rasanya masih sering didengar penilaian bahwa KPK – sebagai lembaga negara - sepertinya bekerja “sendirian” dalam memberantas dan mencegah korupsi. Penilaian tersebut bisa saja dinilai berlebihan, tetapi akan terasa tidak begitu aneh dan menjadi terkesan benar adanya jika pernyataan tersebut dirubah sedikit menjadi KPK berdiri pada posisi paling depan sebagai lembaga anti korupsi, untuk jangka waktu yang terlalu lama. Persepsi “kesendirian” itu masih ada di hati sebagian besar masyarakat. Kementerian dan Lembaga Negara(K/L) lain, yang langsung maupun tidak langsung sesungguhnya juga memiliki tugas serupa, berada pada posisi kalah depan dibanding KPK, untuk tidak mengatakan bahwa mereka berada di barisan belakang. Jarak antara KPK dengan K/L lain itu dipersepsikan terlalu jauh. Publik yang direpresentasikan misalnya oleh organisasi masyarakat (ormas), lembaga swadaya masyarakat (LSM), dan media menjadi pemangku kepentingan eksternal yang paling gigih memberikan dukungan pada eksistensi (viabilitas) dan program KPK.

Tentu saja posisi KPK itu memiliki makna positif. Bisa jadi sebuah kebanggaan, setidaknya secara psikologis – menjadi sumber motivasi dan penjaga stamina. Secara simbolik bermakna superior. Secara politik, juga memiliki nilai tambah, sekurangnya secara kelembagaan menjadi begitu bermartabat dan sekaligus populer. Secara ekonomis, juga menjadikan organisasi dapat dengan relatif mudah mendapatkan akses. Secara organisatoris juga dapat menjadi contoh (*benchmark*) bagi organisasi lain. Namun demikian, hendaknya diketahui, tidakkah terbuka kemungkinan pada saatnya KPK akan sampai pada situasi kehabisan energi (*exhausted*) ketika terus menerus secara gigih dan perkasa bekerja sendirian? KPK hampir pasti diharapkan akan bekerja layaknya pelari jarak jauh (*marathonner*), dan bukan pelari jarak pendek (*sprinter*). Anti korupsi merupakan perlawanan jangka panjang

dengan tingkat konsistensi tinggi yang perlu didukung dengan sumber daya dan dana yang besar.

Sekiranya konstataasi tersebut mengandung kebenaran - serendah apapun tingkatannya - apakah kemudian situasi kesendirian dan mungkin kesepian - dan berbahaya - itu akan terus menerus dibiarkan begitu saja. Tidakkah perlu KPK justru secara aktif dan lebih intensif membangun kemitraan dengan Kepolisian, Kejaksaan, Mahkamah Agung (MA), Kementerian (dan atau sub unit yang ada di dalamnya) dan pemangku kepentingan eksternal lainnya. Prioritas ditujukan pada lembaga negara dan kementerian, tanpa melupakan (apalagi meninggalkan) kawan-kawan lama yang selama ini telah sejalan dan seiring. Membangun “mitra-mitra baru” ini semata-mata dengan tujuan agar KPK memiliki peluang bekerja lebih efisien dan efektif, mungkin juga malahan semakin akseleratif. Jika digunakan metafora pesawat, organisasi besar ini harus ditopang dengan banyak mesin “kecil-kecil” lainnya, sekalipun dirinya sendiri telah dilengkapi dengan satu mesin turbo besar yang kuat.

**Posisi Ideal: *Dream Ticket***

Lembaga publik lahir, pada umumnya, ketika ada kebutuhan akan keberadaan lembaga tersebut, tidak peduli apakah adanya kebutuhan tersebut bersifat riil atau sekedar politik. Oleh karena itu biasanya ketika baru lahir, lembaga publik itu dapat dipastikan mendapatkan dukungan dari banyak pemangku kepentingan, baik pemangku kepentingan internal maupun eksternal., baik yang memiliki kekuasaan besar maupun kecil. Posisi berbagai pemangku kepentingan eksternalnya juga kurang lebih sama dengan pemangku kepentingan internal: semuanya memberikan dukungan, seakan tanpa cadangan.

Jika menggunakan analisis matriks pemangku kepentingan *Power Versus Interest Grids* (Perrot, 1996; dan Scholes, 1998), posisi berbagai pemangku kepentingan (*stakeholders*)

– dari dalam dan luar organisasi - berada pada penggalan sumbu kekuasaan tinggi (sumbu vertikal) dan ketertarikan (*interest*) tinggi (sumbu horisontal). Bidang ini dinamai dengan *Dream Ticket*, posisi ideal yang diharapkan dimiliki oleh setiap organisasi ketika lahir. Artinya ia mendapatkan dukungan yang lebih dari cukup untuk menjalankan visi misinya. Dukungan yang mengalir begitu deras itu secara simbolik ditulis dengan tanda + (positip), yang terlihat dalam Gambar 1.

Ketika KPK lahir juga berada dalam posisi ini, sekalipun proses kelahirannya melalui jalan tidak normal. Dalam tahap perkembangannya, manajemen organisasi berusaha mempertahankan posisi ideal tersebut, yang hampir pasti mustahil untuk diraih. Umumnya posisi ini hanya sekali dapat diraih, yakni ketika organisasi publik lahir – sekalipun bukan sebuah keharusan.

Jika digambarkan posisi itu akan tampak pada Gambar 1 berikut ini.

**Gambar 1**

*Dream Ticket* (kurang lebih terletak disini)

	Low	Level of Interest	High
Low			
Power			++++ ++++
High			

Namun demikian sedari mula harus disadari bahwa dalam perjalanan panjangnya posisi organisasi pasti begeser dari posisi ideal itu. Posisi pemangku kepentingan, khususnya pemangku kepentingan eksternal, memiliki kecenderungan untuk berubah lebih dahulu dibanding pemangku kepentingan internal

organisasi. Pemangku kepentingan eksternal tersebut tidak lagi semuanya memberikan dukungan. Ada yang mulai menentang ditandai dengan simbol – (negatif), dan ada pula sebagian yang memiliki sikap tidak jelas, ditandai dengan simbol ? (tanda tanya). Ini semua sebuah kenormalan. Justru berdasarkan posisi baru itulah manajemen organisasi publik dapat merumuskan strategi interaksi (kemitraan) dengan pemangku kepentingan eksternal yang mulai kelihatan karakter “aslinya.” Rumusan strategi kemitraan didesain berdasarkan posisi baru ini.

**Posisi KPK 2014: Perang Tanding Politik atau Jebakan Politik**

Rumusan posisi KPK pada tahun 2014 ini hanya bersifat hipotetis, sekedar proposisi, yang jika dikehendaki dapat dilakukan uji empiris dengan satu metode tertentu. Rumusan posisi ini juga hanya memperhatikan pemangku kepentingan eksternal, karena pokok soal yang diajukan dalam kertas kerja ini adalah strategi membangun kemitraan. Ini pun hanya pemangku kepentingan eksternal yang utama (pokok).

Pertama, KPK diduga berada dalam posisi Perang Tanding Politik (*The Political Battleground*). Pemangku kepentingan eksternalnya memiliki kecenderungan untuk berada dalam satu bidang yang merupakan perpotongan sumbu kekuasaan (vertikal) tinggi dan sumbu interest tinggi (horisontal). Kurang lebih terbelah dalam dua kelompok, yakni penentang yang gigih dan pendukung yang setia. Penentang yang gigih ditandai dengan simbol negatif, dan pendukung setia ditandai dengan simbol positif. Posisi ini sering ditafsirkan sebagai “*are clear dangers that this highly politicised situation freezes commitments and decisions and the strategy is left to limbo.*” Dalam posisi perang tanding segalanya menjadi serba tidak pasti, terbuka jalan bagi siapa saja untuk menang atau kalah, “*nothing is written, nothing.*”

Posisi ini dapat dilihat pada Gambar 2 berikut ini.

**Gambar 2**  
**Perang Tanding Politik (*The Political Battleground*)**  
(kurang lebih terletak disini)

	Low Level of Interest	High
Low		
Power		++++ -----
High		

Kemungkinan kedua, posisi KPK tahun 2014 berada dalam bidang Jebakan Politik (*The Political Trap*). Bidang ini terbentuk oleh perpotongan sumbu vertikal tinggi (kekuasaan tinggi) dan sumbu horisontal rendah (ketertarikan rendah). Ditandai dengan simbol ? (tanda tanya). Secara sekilas, dapat ditafsirkan bahwa pemangku kepentingan eksternal yang relatif besar memiliki kekuasaan tidak memiliki ketertarikan untuk mengamati dan mengikuti gerak-gerik KPK. Tetapi sesungguhnya mereka menunggu momentum untuk melakukan serangan pada saat-saat yang tepat, saat menjelang akhir peperangan. Pemangku kepentingan kuat “*intervenes and blocks the strategy at a key decision point, even late in the implementation process.*” Posisi ini memiliki resiko politik yang lebih besar dibanding dengan posisi kemungkinan pertama.

**Gambar 3**  
**Jebakan Politik (*The Political Trap*)**  
(kurang lebih terletak disini)

	Low Level of Interest	High
Low		
Power	???? ????	
High		

## KESIMPULAN DAN SARAN

Perspektif pemangku kepentingan dapat dinilai sebagai salah satu perspektif yang tepat untuk digunakan dalam memetakan posisi politik organisasi publik. Setidaknya simpulan itu berlaku untuk KPK. Disimpulkan bahwa posisi politik KPK kemungkinan berada dalam salah satu dari dua posisi berikut, yakni berada dalam posisi perang tanding politik atau jebakan politik. Dimanapun KPK berada, keduanya memiliki resiko politik. Oleh karena itu, rekomendasi sederhana yang diajukan adalah sedapat mungkin KPK berusaha melakukan perubahan posisi tersebut ke arah posisi lain yang secara manajemen lebih menguntungkan. Persoalan menjadi lebih pelik jika ternyata kemungkinan melakukan perubahan posisi tersebut teramat sulit dilakukan. Terkesan, dua kemungkinan posisi tersebut bersifat struktural.

Sekiranya kemungkinan dua posisi itu benar adanya, maka masih tersedia pilihan untuk merubahnya. Usaha perubahan itu jelas amat sulit dilakukan karena terkait langsung dengan tugas dan fungsi KPK. Sekiranya mungkin, tujuan perubahan ini hendaknya diarahkan tidak saja untuk mengurangi resiko organisatoris, tetapi juga dapat mendorong perbaikan kinerja KPK secara akseleratif. Anti korupsi, kemudian, diusahakan menjadi tanggungjawab banyak organisasi – bukan menjadi tanggung jawab KPK saja. Salah satu pilihan strategi yang tersedia adalah membangun kemitraan lebih ekstensif

dan intensif dengan pemangku kepentingan eksternal, yang utama maupun yang bukan utama.

Diseyogyakan, pada monemtom kali ini, dimulai dengan pemangku kepentingan “yang bukan utama,” karena posisi pemangku kepentingan eksternal yang utama sudah jelas posisinya: menolak dan mendukung. KPK perlu mengkonversi posisi pemangku kepentingan eksternal yang bukan utama untuk memberikan dukungan, setidaknya berupa kerja sama. Terbuka kemungkinan mereka, justru, akan menjadi aliansi strategis yang tidak kalah kokoh. Mereka merasa terberdayakan. Pada saatnya nanti ketika aliansi telah terbangun secara luas dan mendalam, posisi KPK layaknya jaring laba-laba: berada di tengah sebagai pengendali siapa saja yang berada dalam jejaringnya. Posisi yang kuat sekaligus lentur, tidak mudah patah. Anti korupsi, kemudian, menjadi sebuah gerakan, yang melibatkan banyak pemangku kepentingan.

Secara teknis dimulai dengan terlebih dahulu mengetahui posisi mereka secara persis dalam matriks serupa dan berdasarkan posisi itu dibuat pilihan rinci strategi yang tersedia. Dimulai dengan terlebih dahulu melakukan identifikasi siapa pemangku kepentingan eksternal yang disasar untuk menjadi mitra kerja ini. Sekiranya usulan ini dapat dipertimbangkan lebih jauh, kertas kerja ini dapat dilanjutkan dengan uraian yang lebih rinci, oleh siapapun juga.

---

## DAFTAR PUSTAKA

- Agle, Bradley R. dan Ronald K. Mitchell (2008), Introduction: Recent Research and New Questions, *Business Ethic Quarterly*, Vol. 18, Issue 2: 153-9.
- Agle, Bradley R. dan Ronald K. Mitchell (2008), Conclusion: From Dreaming to Actualization in Stakeholder Theory Development, *Business Ethic Quarterly*, Vol. 18, Issue 2: 181-90.
- Agle, Bradley R., Ronald K. Mitchell, dan Jeffrey A. Sonnenfeld (1999), Who Matters to CEOs? An Investigation of Stakeholder Attribute and Saliency, Corporate Performance, and CEO Values, *Academy of Management Journal*, Vol. 42, No. 5: 507-25.

- Benington, John dan Mark H. Moore (2011), Public Value in Complex and Changing Times dalam *Public Value, Theory and Practice* diedit oleh John Benington dan Mark H. Moore, hal 1-30. New York: Palgrave Macmillan.
- Bingham, Lisa Blomgren, Tina Nabatchi, dan Rosemary O'Leary (2005), The New Governance: Practices and Processes for Stakeholder and Citizen Participation in the Work of Government, *Public Administration Review*, Vol." 65, No." 5: 547-58.
- Brugha, Ruari dan Zsuzsa Varvasovszky (2000), Stakeholder Analysis: A Review, *Health Policy and Planning*, Vol. 15, No. 3: 229-46.
- Bryson, John M. (2004), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaining Organizational Achievement*, San Fransisco: Joseey-Bass.
- Bryson, John M. (2003), *What to Do When Stakeholder Matter, A Guide to Stakeholder Identification and Analysis Techniques*, Washington, D.C.: Kertas kerja disampaikan pada National Public Management Conference, Georgetown University Public Policy Institute.
- Bryson, John M. (2002), *What To Do When Stakeholders Matter: The Case of Problem Formulation for the African-American Men Project of Hennepin County*, Ann Arbor: Kertas kerja disampaikan pada the ICOS Seminar, University of Michigan.
- Bryson, John M. (1995), *Strategic Planning for Public and Nonprofit Organizations, A Guide to Strengthening and Sustaning Organizational Achievement*, San Fransisco: Joseey-Bass Publishers.
- Crosby, Benjamin L. (1991), *Stakeholder Analysis: A Vital Tool for Strategic Managers*, A publication of USAID's Implementing Policy Change Project: Technical Notes.
- Darnall, Nicole dan G. Jason Jolley (2004), Involving the Public: When Are Surveys and Stakeholder Interview Effective? *Review of Policy Research*, Vol. 21, No.4: 581-93.
- Donaldson, Thomas dan Lee E. Preston (1995), The Stakeholder Theory of the Corporation: Concepts, Evidence, and Implications dalam *the Academy of Mangement of Review*, Vol. 20, No. 1: 65-91.
- Freeman, R. Edward, Jeffrey S. Harrison, Andrew C. Wicks, Bidhan L. Parmar, Simone de Colle (2010), *Stakeholder Theory, the State of the Art*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Freeman, R. Edward (2004), *The Stakeholder Approach Revisited*. Charlottesville: Kertas kerja disampaikan di The Darden School of Management, Univerity of Virginia.
- Freeman, R. Edward (1984), *Strategic Management, A Stakeholder Approach*, Boston: Pitman.
- Freeman, R. Edward dan John Mc Vea. Akan Terbit. A Stakeholder Approach to Strategic Management dalam *Handbook of Strategic Management* diedit oleh M. Hitt, E. Freeman, dan J. Harrison. Bkckwell Publishing.
- Frenklin, Aimee L. dan Carol Ebdon (2002), *Citizen Participation: Looks Good on Paper but Hard To Do in Practice*, Kertas kerja disiapkan untuk ABFM Conference.
- Frooman, Jeff (1999), Stakeholder Influence Strategies. *The Acadamey Management Review*, Vol. 24, No.2: 191-205.
- Hansen, Ursula, Matthias Bode, dan Dirk Moosmayer (2004), *Stakeholder Theory between General and Contextual Approach –A German View*. Hannover: Kertas kerja disampaikan di Univeritat Hannover.
- Johnson, Gerry dan Kevan Scholes (1993), *Exploring Corporate Strategy*, New York: Prentice Hall.

- Martin, Steve (2009), Engaging with Citizens and Other Stakeholders dalam *Public Management and Governance* diedit oleh Tony Bovaird dan Elke Loffer, hal.: 279-96. New York: Routledge.
- Mitchell, Ronald K., Bradley R. Agle, dan Donna J. Wood (1997), Toward a Theory of Stakeholder Adentfication and Salience: Defining the Principle of Who and What Really Counts, *The Academy of Management Review*, Vol. 22, No. 4: 853-86.
- Moore, Mark H. (1995), *Creating Public Values, Strategic Management in Government*, Cambridge: Harvard University Press.
- Nutt, Paul C. dan Robert Backoff (1992), *Strategic Management of Public and Third Sector Organizations*, San Farnsisco: Jossey-Bass Publishers.
- Pfeffer, Jeffrey dan Gerald R. Salancik (1978), *The External Control of Organization, A Resource Dependence Perspective*, New York: Harper & Row, Publishers.
- Perrott, Bruce E. (1996), Managing Strategic Issues in the Public Serrvice, *Long Range Planning*, Vol. 29, No. 3: 337-45.
- Rainey, Hal G. (2009), *Understanding and Managing Public Organizations*. San Fransisco: Jossey-Bass.
- Savage, Grant T., Timothy W. Nix, Carlton J. Whitehead, dan John D. Blair (1991), Strategies for Assessing and Managing Organizational Stakeholders, *The Academy of Management Review*, Vol. 5, No. 2: 61-75.
- Schemeer, Kammi (1999), *Guidelines for Conducting a Stakeholder Analysis*, Bethesda: Partnerships for Helath Reform, Abt Associates Inc.
- Scholes, Kevan (1998), Stakeholder Mapping: A Practical Tool for Managers dalam *Exploring Techniques of Analysis and Evaluation in Steategic Management* oleh Veronique Ambrosini dengan Gerry Johnson dan Kevan Scholes, hal.: 152-68. London: Prentice Hall Europe.
- Varvasovszky, Zsuzsa dan Ruari Brugha (2000), How to Do (or Not to Do)... A Stakeholder Analysis, *Health Policy and Planning*, Vol. 15, No. 3: 338-45.