

## **BAB II**

### **KERANGKA TEORI**

#### **2.1. Kajian Teori**

##### **2.1.1. Penelitian Terdahulu**

Penelitian Yudi Darmadi dan Sobri (2014) mengidentifikasi permasalahan yang mempengaruhi ketidakaktifan koperasi. Mengambil lokus penelitian di Koperasi Sukadarma Kecamatan Jejawi Kabupaten Ogan Komering Ilir. Berdasarkan data Dinas Koperasi dan UKM Provinsi Sumatera Selatan tahun 2011, Koperasi Sukadarma ini termasuk koperasi tidak aktif. Awalnya, koperasi ini sangat membantu kegiatan masyarakat terutama kegiatan pertanian dengan menyediakan sarana produksi pertanian seperti pupuk, benih, cangkul. Namun sejak tahun 2009 tidak lagi melakukan kegiatan perkoperasian. Hasil penelitian mengidentifikasi faktor – faktor yang mempengaruhi ketidakaktifan koperasi adalah pendidikan, teknologi, partisipasi anggota dan keterampilan manajerial. Pendidikan menunjukkan kualitas sumber daya manusia dalam koperasi. Hasil penelitian menemukan bahwa pendidikan pengurus dan anggota koperasi rendah, bahkan 50% pengurus hanya menamatkan pendidikannya sampai sekolah dasar. Tidak dijadikannya pendidikan sebagai salah satu syarat dalam pemilihan pengurus koperasi menunjukkan minimnya peran pendidikan dalam koperasi. Hal ini mengakibatkan kegiatan koperasi tidak berjalan baik, sehingga disimpulkan bahwa pendidikan sebagai salah satu faktor yang menyebabkan koperasi ini tidak aktif. Faktor lain adalah yang

menyebabkan ketidakaktifan koperasi adalah teknologi. Peralatan teknologi ditemukan sedikit dan tidak dapat dimaksimalkan penggunaannya. Peralatan yang tidak dapat digunakan secara maksimal oleh pengurus ini mengakibatkan kegiatan koperasi tidak dapat berjalan dengan baik. Sehingga disimpulkan teknologi adalah salah satu faktor yang menyebabkan ketidakaktifan koperasi. Faktor selanjutnya adalah partisipasi anggota. Partisipasi anggota pada Koperasi Darmajaya sangat rendah. Rendahnya partisipasi anggota tersebut dapat dilihat dari keikutsertaan anggota koperasi dalam rapat yang diadakan oleh pengurus serta keaktifan anggota dalam membayar cicilan pinjaman yang mereka pinjam. Rendahnya partisipasi anggota ini ini membuat koperasi sulit untuk maju dan berkembang sehingga menyebabkan koperasi tidak aktif. Kemudian faktor lainnya adalah keterampilan manajerial. Kemampuan manajerial adalah kemampuan mengolah usaha koperasi yang dapat dilihat dari kemampuan pengurus koperasi menangani masalah dan kendala yang dihadapi koperasi. Penelitian ini menyimpulkan bahwa keterampilan manajerial yang dimiliki pengurus rendah sehingga menyebabkan ketidakaktifan koperasi.

Fenomena dalam penelitian di atas merupakan masalah yang sering terjadi dalam koperasi. Rendahnya partisipasi anggota terhadap koperasi, terutama rendahnya partisipasi untuk membayar cicilan anggota tentu berpengaruh pada macetnya modal usaha koperasi. Ditambah dengan kemampuan manajerial pengurus yang kurang serta teknologi yang tidak

bisa maksimal membuat koperasi lama kelamaan akan kehabisan modal usaha dan berhenti.

Penelitian mengenai faktor faktor yang menyebabkan ketidakaktifan koperasi juga dilakukan oleh Vella Wahyu Febrianka (2016). Penelitian ini mengidentifikasi faktor faktor penyebab koperasi tidak aktif pada Koperasi Gotong Royong Kota Blitar. Perbedaannya penelitian ini mengklasifikasikan faktor penyebab ketidakaktifan koperasi ke dalam kinerja koperasi dengan indikator input, indikator output, dan indikator outcome. Dari indikator input, ditemukan faktor-faktor penyebab tidak aktif koperasi adalah bahan baku sulit didapat, modal kurang, tenaga kerja kurang terampil, dan sumber informasi yang terbatas. Dari Faktor bahan baku, koperasi memiliki keterbatasan suplai bahan baku. Bahan baku yang tersedia di sekitar hanya ada dalam jumlah sedikit, sehingga untuk mendapatkan bahan baku lagi harus mencari dari luar daerah. Hal ini menambah biaya produksi yang berimbas pada meningkatnya harga jual. Peningkatan harga jual ini membuat koperasi kurang mampu bersaing sehingga barang dagangan kurang laku terjual. Faktor modal yang terbatas menjadi permasalahan yang lain. Modal koperasi berasal dari iuran pokok dan iuran wajib anggota koperasi yang dipungut berdasarkan prinsip tidak memberatkan anggota koperasi. Hal ini membuat modal kurang karena anggota tidak mau meningkatkan jumlah iuran pokok dan wajibnya. Selain modal yang terbatas, faktor internal lain yang mempengaruhi ketidakaktifan koperasi ini adalah tenaga kerja yang kurang terampil.

Pendirian koperasi bukan hanya *profit oriented*, melainkan karena prinsip gotong royong, sehingga siapapun boleh menjadi anggota. Kelemahan dalam azas ini ialah lemahnya daya saing untuk memperoleh pengurus yang kompeten di bidang koperasi, sehingga menjadikan tenaga kerja yang terpilih kurang terampil. Faktor selanjutnya dari sisi internal adalah sumber informasi yang terbatas. Keterbatasan informasi dan akses pengetahuan membuat motivasi anggota untuk berkembang menjadi kurang.

Sementara indikator output ditemukan faktor tidak aktif koperasi adalah pemasaran sulit, area pemasaran terbatas, pesaing prodk sejenis banyak, adanya barang pengganti, teknologi yang masih sederhana, dan brand koperasi yang belum terkenal. Indikator output menjelaskan kualitas barang dan jasa hasil produksi koperasi. Koperasi Gotong Royong adalah Koperasi Serba Usaha yang mempunyai usaha dalam pemasaran sembako serta simpan pinjam. Koperasi ini mengalami pemasaran yang sulit dan tiak mampu bersaing dengan pasar dikarenakan harga yang dijual lebih tinggi. Hal ini yang akhirnya menjadikan koperasi menjadi sepi dan lama kelamaan mengalami mati suri (tidak aktif). Dari indikator outcome ditemukan faktor penyebab koperasi tidak aktif adalah kurang kemampuan pembukuan, kurang mampu mengelola keuangan, penggunaan teknologi yang kurang, kurang mampu mengelola produk, kurang mampu membuat anggaran dan keterbatasan pengetahuan. Indikator outcome ini menyoroti pengolahan pendapatan dan pemasukan yang didapatkan oleh koperasi.

Koperasi Gotong Royong dalam menghasilkan barang dan jasa kurang fokus pada tujuan akhir, yakni sisa hasil usaha, pembukuan kacau dan pengelolaan keuangan kurang efektif.

Koperasi sebagai organisasi memerlukan kinerja yang baik dari kerja individu ataupun kelompok agar tujuan yang telah dirumuskan bersama bisa tercapai. Namun berbagai faktor internal dan eksternal mempengaruhi kinerja koperasi yang akhirnya berefek pada mundur atau majunya koperasi. Penelitian di atas menjelaskan bahwa berbagai faktor baik dari internal, output, income perlu diperhatikan karena memiliki pengaruh terhadap ketidakaktifan koperasi.

Sejalan dengan penelitian sebelumnya, dalam penelitian Safitri (2016) memiliki fungsi sebagai penggerak perekonomian rakyat, seyogyanya koperasi menjadi solusi terhadap masalah ekonomi masyarakat. Penelitian ini menganalisis faktor faktor yang mempengaruhi perkembangan koperasi di Koperasi Mahasiswa Unila. Hasil penelitian menunjukkan faktor faktor yang mempengaruhi perkembangan koperasi antara lain, sumber daya manusia, modal, budaya organisasi, sistem, keefektifan organisasi dan kepatuhan. Faktor – faktor tersebut kemudian dipisahkan kedalam faktor pendukung dan penghambat kemajuan koperasi. Sumber daya manusia dianggap sebagai faktor pendukung kesuksesan koperasi, Hal ini ditunjukkan dengan jumlah anggota koperasi yang banyak dan memiliki partisipasi yang aktif. Didukung dengan sumber daya manusia (pengurus) yang memiliki pelatihan secara

berjenjang mengenai perkoperasian dan organisasi. Faktor lain yang dimasukkan sebagai faktor pendukung koperasi adalah modal. Modal Kopma Unila mencakupi untuk kebutuhan kegiatan koperasi, karena selain berasal iuran pokok dan iuran wajib anggota, modal Kopma Unila ini juga ada yang berasal dari hibah. Sementara budaya organisasi dikategorikan ke dalam faktor penghambat kesuksesan organisasi. Budaya organisasi di Kopma Unila adalah masih ada budaya senioritas sehingga pengurus baru sering tidak berani mengambil keputusan sendiri. Yang kedua adalah pemilihan pengurus yang cenderung bersifat tertutup. Pengurus terpilih melalui Rapat Anggota Tahunan (RAT), namun tidak semua anggota terdaftar bisa mengikuti RAT, sehingga tidak semua anggota memiliki hak yang sama untuk terpilih menjadi anggota. Faktor penghambat lainnya ialah sistem. Sistem di Kopma Unila ialah penggantian pengurus yang terlalu cepat sehingga mengganggu kinerja koperasi. AD ART Koperasi diubah setiap tahun, dan belum adanya visi misi jangka panjang menyebabkan kepengurusan berjalan kurang maksimal karena tiap tahun menyesuaikan kepengurusan baru dan aturan baru. Faktor selanjutnya yang dikategorikan sebagai penghambat kesuksesan koperasi adalah keefektifan organisasi. Hal ini karena tolak ukur keefektifan organisasi yakni kesejahteraan anggota belum terwujud sepenuhnya dan kepuasan anggota pada koperasi masih kurang.

Faktor – faktor yang mempengaruhi keberlangsungan koperasi akan menjadi penghambat ataupun pendorong kesuksesan koperasi bersifat

kasuistik. Bisa jadi di koperasi tertentu sumber daya manusia dan ketersediaan modal menjadi faktor penghambat koperasi, namun di koperasi lainnya justru menjadi pendorong kesuksesan koperasi. Namun, terlepas apakah faktor itu menjadi penghambat ataupun pendukung kesuksesan koperasi. Keberadaan faktor – faktor tersebut tidak dapat dapat dipungkiri memberikan pengaruh pada keberlangsungan hidup koperasi.

Penelitian lain mengenai koperasi tidak aktif dilakukan oleh Syafrizal Chan (2014). Penelitian ini menganalisis permasalahan koperasi tidak aktif melalui pendekatan kelembagaan. Koperasi yang tidak aktif perlu dikaji penyebabnya secara mendalam sehingga bisa didapatkan informasi sebagai sumber kebijakan pembenahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa koperasi menjadi tidak aktif karena kehilangan fungsinya. Koperasi tidak dapat melakukan RAT, pengurus dan pengawas koperasi tidak dapat melakukan tugasnya sebagaimana mestinya, keanggotaan tidak tertata dengan baik, tidak memiliki kantor, administrasi perkoperasian tidak terpelihara, usaha koperasi sudah tidak berjalan. Walaupun ada koperasi yang masih tampak usahanya, kegiatannya tidak sesuai dengan AD ART, hal ini dikarenakan adanya ancaman eksternal yang serius. Dari hasil penelitiannya, disimpulkan bahwa melalui pendekatan kelembagaan maka koperasi yang tidak aktif merupakan koperasi yang belum melembaga.

Koperasi yang belum melembaga membutuhkan peran pemerintah dalam memfasilitasi, memberikan dorongan dan adanya regulasi yang

bertujuan untuk menyetatkan koperasi. Melembagakan koperasi memang membutuhkan proses dan tidak instan, namun dengan dukungan pemerintah dan partisipasi aktif masyarakat, hal tersebut menjadi sesuatu yang bisa dilakukan.

Penelitian mengenai pemberdayaan lembaga koperasi dilakukan oleh Juliman (2017). Bidang kelembagaan memiliki fungsi memberdayakan koperasi untuk menciptakan lembaga – lembaga koperasi adalah dari anggota, oleh anggota dan untuk anggota. Untuk memberdayakan lembaga koperasi, dibuatlah rangkaian rencana kerja mulai dari sosialisasi prinsip – prinsip pemahaman koperasi, pembinaan dan pengawasan, serta penghargaan koperasi berprestasi, serta peningkatan dan pengembangan jaringan kerjasama koperasi. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui upaya pemberdayaan lembaga koperasi yang dilakukan oleh Dinas Koperasi di Kabupaten Musi Waras. Hasil penelitian antara lain terdapat sebelas persen koperasi tidak aktif, serta adanya hambatan dalam pembinaan koperasi tidak aktif tersebut. Kesimpulan dari penelitian bahwa upaya pemberdayaan lembaga koperasi sudah dilakukan melalui kegiatan sosialisasi prinsip – prinsip pemahaman koperasi dan dengan mengajak pengurus koperasi melakukan studi banding dengan lembaga koperasi di luar daerah. Hambatan dalam pemberdayaan koperasi ini dikarenakan tingkat pendidikan dan pemahaman pengurus dan anggota koperasi, rendahnya kesadaran dari pengurus lembaga koperasi untuk lebih memahami tatakelola lembaga koperasi, fasilitas koperasi yang belum

memadai dan rasio tenaga pendamping koperasi yang tidak mencukupi untuk mendampingi koperasi koperasi tersebut.

Pembinaan dan pemberdayaan koperasi tidak hanya tugas Dinas Koperasi, namun juga menjadi tugas bersama dengan masyarakat, khususnya peran aktif dari anggota dan pengurus koperasi. Mengingat rasio jumlah pegawai dengan tugas yang belum seimbang, setidaknya perlu adanya perbaikan sistem dan peningkatan kualitas pelaksanaan sosialisasi pemahaman koperasi.

Sejalan dengan penelitian di atas, Yuan Arsinta dan Widiyanto (2018) dalam penelitiannya menunjukkan bahwa terdapat tujuh tahapan strategi untuk meningkatkan kualitas kelembagaan koperasi. Penelitian ini dilakukan pada Dinas Koperasi Kota Semarang. Tujuh tahapan strategi tersebut diawali dengan sosialisasi kelembagaan koperasi pada kelompok masyarakat agar tergugah untuk bergabung dengan koperasi ataupun mendirikan koperasi. Tahap selanjutnya adalah pendampingan pendirian koperasi yang kemudian akan dibawa ke tahap selanjutnya yakni pembinaan di tingkat kecamatan. Selanjutnya ada koordinasi antara pembina koperasi kecamatan dengan bidang kelembagaan dinas koperasi, yang akan diteruskan ke bidang pengawasan yang bertugas mengawasi koperasi tersebut. Adapun aspek yang menjadi materi pengawasan adalah aspek usaha, aspek keuangan dan aspek kelembagaan. Kemudian tahap keenam adalah koordinasi antara bidang pengawasan dengan bidang perijinan dan kelembagaan koperasi untuk melakukan pembinaan. Lalu

langkah ketujuh adalah evaluasi dan pengendalian terhadap kinerja yang selama ini telah dilakukan. Berdasarkan hasil penelitian, usaha yang dilakukan oleh Dinas Koperasi kota Semarang untuk meningkatkan kualitas kelembagaan koperasi ini bisa dilakukan dapat dilakukan pembinaan secara langsung ataupun tidak langsung. Pembinaan langsung dilakukan oleh pembina di masing – masing kecamatan, sedangkan pembinaan tidak langsung dilakukan oleh Dinas Koperasi dengan mengadakan pelatihan, diklat, ataupun sosialisasi yang dihadiri oleh perwakilan koperasi yang memang membutuhkan pelatihan tersebut. Namun kendala yang ada adalah mental dari koperasi, kurangnya kesadaran dari koperasi untuk mengikuti pelatihan yang telah diselenggarakan. Tidak sedikit koperasi yang diundang untuk mengikuti diklat, hanya sebatas datang. Harus ada perubahan pola pikir dari pengurus, anggota dan pengawas koperasi untuk tidak hanya mementingkan jumlah keuntungan yang didapat, namun juga memikirkan kesejahteraan anggota serta sumbangsih terhadap perekonomian Indonesia.

Pemerintah dituntut untuk meningkatkan aksesibilitas rakyat terhadap peluang ekonomi, karena peningkatan jumlah koperasi, seyognya diikuti pula dengan peningkatan kualitas koperasi dari segi sumber daya manusia, usaha, permodalan dan organisasi sehingga koperasi mampu memberi sumbangan nyata pada masyarakat luas, khususnya pada anggota koperasi itu sendiri.

Berbeda dengan penelitian di atas, Elfi Rahmadani, Rudi

Febriamansyah, dan Ira Wahyuni (2017) dalam penelitiannya menemukan pengembangan koperasi di Indonesia berkaitan dengan faktor pelayanan, sisa hasil usaha (SHU), faktor internal pengelola dan manajemen, serta partisipasi pengurus dan anggota. Sedangkan kebijakan yang dikeluarkan pemerintah untuk pengembangan koperasi dinilai belum mampu meningkatkan jumlah koperasi aktif dan menciptakan kesejahteraan pengurus serta anggota. Penelitian ini mengaitkan pengembangan koperasi di Indonesia dengan perspektif psikologi sosial, dengan dasar bahwa koperasi adalah lembaga ekonomi yang memiliki karakteristik sosial yang didalamnya merupakan perkumpulan orang – orang yang memiliki konsep dan perilaku sosial. Perilaku sosial ini yang diartikan memiliki perilaku hubungan, interaksi antara individu dengan kelompok, norma, kerjasama serta peraturan- peraturannya. Menurut kajian penelitian ini, kebijakan pengembangan koperasi perlu dikembalikan pada sendi dasar, nilai, dan pengertian koperasi, sehingga pengembangan koperasi tidak hanya berfokus pada aspek ekonomi. Sebagai lembaga yang memiliki karakteristik sosial dengan mengedapankan gotong royong, pengembangan koperasi perlu memperhatikan kajian psikologi sosial seperti personality, attitude, atribusi untuk mendalami hubungan sosial, interaksi dan kerjasama antar pengurus, anggota dan pengawas.

Berbeda dengan penelitian di atas, penelitian yang dilakukan Iin Indarti dan Dwiyadi Surya Wardana (2013) menunjukkan penguatan kelembagaan koperasi dapat diawali dengan mengorganisir anggota yang

memiliki kepentingan dan komitmen yang sama serta adanya kelancaran komunikasi antar elemen koperasi (pengurus, anggota dan pengawas) sehingga tidak menimbulkan kesalahpahaman diantaranya. Kelancaran koperasi juga berdampak pada kemadirian dan partisipasi anggota secara optimal. Penelitian ini mengangkat permasalahan mengenai model pemberdayaan masyarakat pesisir. Pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir melalui penguatan kelembagaan koperasi nelayan adalah solusi yang jitu dan relevan. Masyarakat pesisir kebanyakan memiliki mata pencaharian sebagai nelayan sulit maju karena lemahnya kekuatan pasar yang dimiliki. Tetapi secara kolektif dengan manajemen koperasi yang profesional, kekuatan pasar nelayan akan meningkat, sehingga kesejahteraan nelayan juga meningkat. Hasil penelitiannya menjelaskan bahwa pemberdayaan masyarakat pesisir dapat dilakukan dengan apabila sekelompok nelayan bergabung membentuk kerjasama koperasi, sedangkan penguatan kelembagaan koperasi nelayan sebaiknya diawali dengan mengorganisir nelayan yang mempunyai kepentingan ekonomi dan komitmen yang sama untuk bergabung dalam koperasi.

Kedudukan nelayan yang menjadi anggota koperasi memiliki peran ganda, yaitu sebagai pemilik sekaligus pelanggan koperasi. Sebagai pelanggan, nelayan mendapatkan manfaat harga koperasi sebagai hasil efisiensi pencapaian skala ekonomi. Namun sebagai pemilik, nelayan juga harus menanggung beban biaya organisasi koperasi, karena itu sebaiknya semua elemen koperasi ini (pengurus, anggota dan pengawas) diberi bekal

pelatihan dan pendidikan perkoperasian yang memadai.

Sejalan dengan penelitian di atas, Penelitian yang dilakukan oleh Ujang Sehabudin dkk (2019) juga menunjukkan bahwa pelatihan dan pendampingan perkoperasian mampu meningkatkan pemahaman pengurus, anggota dan pengelola koperasi tentang perkoperasian. Sehingga proses pengembangan koperasi seygyanya dimulai dari pendampingan dan pelatihan tersebut. Penelitian ini bertujuan untuk mengembangkan kelembagaan koperasi dalam rangka meningkatkan produksi dan nilai tambah ikan teri. Menggunakan Metode Penelitian Kualitatif dengan pendekatan observasi. Metode penelitian dilakukan melewati pelatihan serta pendampingan oleh tim/tenaga ahli dan tenaga pendamping lapangan. Hasilnya diperoleh bahwa keberadaan koperasi ini mampu menerapkan proses kebersamaan dalam pengelolaan produksi ikan yang lebih baik dan pengembangan pasar yang lebih luas. Melalui pengembangan kelembagaan ini, para nelayan dan pengolah hasil laut dapat lebih mampu mengelola usahanya secara mandiri serta mampu meningkatkan bargaining position dalam pemasaran ikan teri dan produk olahan hasil laut lainnya.

Program pengembangan kelembagaan koperasi dapat berjalan dengan baik apabila didukung oleh semua pihak. Seperti pemerintah, pemerintah daerah, lembaga lembaga swasta, serta masyarakat dan kelompok sasaran. Partisipasi semua pihak ini merupakan kunci keberhasilan pengembangan kelembagaan koperasi.

Berbeda dengan penelitian di atas, Wahyu Kurniasih ( 2018),

menjelaskan bahwa pengembangan kelembagaan bukan hanya dengan pelatihan dan pendampingan. Namun juga ditentukan oleh modal sosial yang terbangun antara seluruh elemen koperasi (anggota, pengurus dan pengelola). Modal sosial itu terbentuk dalam wujud keyakinan (trust) serta jaringan (networking). Krisis keyakinan yang terjadi hanya akan menimbulkan anggota untuk mencari alternatif lain di luar koperasi yang dikira lebih sanggup mengakomodir kepentingannya. Tujuan riset ini ialah menganalisis pola kelembagaan KUD di Kabupaten Situbondo, menguraikan hambatan yang dialami dalam pengembangan KUD di Kabupaten Situbondo, merumuskan desain kelembagaan KUD guna meningkatkan pemasukan nelayan. Hambatan yang dialami dalam pengembangan KUD antara lain SDM pengurus KUD yang belum baik, program KUD yang tidak terencana, tidak terdapatnya keyakinan nelayan terhadap KUD serta KUD belum sanggup jadi tumpuan hidup nelayan.

Penelitian mengenai koperasi di Kabupaten Wonogiri pernah dilakukan oleh Ali Sultan Alanhari (2011) yang meneliti mengenai Analisis Kinerja Laporan Keuangan pada Koperasi Sendang Mulyo di Wonogiri. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa kinerja laporan keuangan Koperasi Sendang Mulyo dilihat dari rasio Likuiditas, rasio Leverage, rasio Profitabilitas dan rasio Aktivasnya adalah tidak baik. Hal ini dikarenakan nilainya berada dibawah standar minimal untuk koperasi. Rekomendasi penelitian ini adalah koperasi sebaiknya meningkatkan Kas, Simpanan Bank, Piutang Anggota, SHU (bersih) dan

### Penjualan Bersih.

Penelitian lain mengenai koperasi di Wonogiri Margareta Lilis Lindawati dan Suyanto Suyanto (2015). Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui perkembangan, peran, implementasi, hambatan-hambatan dan usaha-usaha yang dilakukan koperasi sekolah dalam meningkatkan sikap kewirausahaan siswa selaku anggota koperasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) perkembangan koperasi sekolah di SMK Negeri 1 Wonogiri baik dilihat dari jenis usahanya; (2) peran koperasi sekolah dapat meningkatkan sikap kewirausahaan siswa; (3) implementasi pelaksanaan koperasi sekolah cukup baik yaitu siswa diberikan kepercayaan dalam kegiatan peminjaman untuk melatih keterampilan berwirausaha; (4) hambatan yang dialami terdiri dari: (a) internal yaitu: siswa belum terlibat secara langsung dalam pengelolaan koperasi, sarana dan prasarana belum lengkap; (b) eksternal yaitu belum ada kegiatan pelatihan dan bimbingan secara terprogram dari dinas terkait.

Dilihat dari penelitian terdahulu mengenai koperasi di Kabupaten Wonogiri, belum ada penelitian mengenai koperasi tidak aktif serta faktor – faktor yang menyebabkan koperasi tersebut tidak aktif di Wonogiri. Pada penelitian sebelumnya, secara keseluruhan pengembangan kelembagaan koperasi. dan faktor faktor yang mempengaruhi ketidakaktifan koperasi. Pengembangan kelembagaan koperasi dapat diawali dengan mengorganisir anggota yang memiliki kepentingan dan komitmen yang sama serta adanya kelancaran komunikasi antar elemen koperasi

(pengurus, anggota dan pengawas), kemudian diperkuat dengan pelatihan dan pendidikan anggota dan pengurus koperasi, serta adanya pendampingan dari stake holder pemerintah. Sedangkan dari sisi faktor – faktor yang mempengaruhi ketidakaktifan koperasi, sebagian besar studi dikarenakan faktor internal dan eksternal. Faktor internal antara lain adalah sumber daya manusia, modal, budaya organisasi, sistem, keefektifan organisasi dan kepatuhan. Sedangkan faktor eksternal adalah lingkungan, pangsa pasar, dan bahan baku, dan juga persaingan dengan produk / jasa lain.

Penelitian ini berbeda dengan penelitian terdahulu. Perbedaan pertama adalah pada lokasi penelitian. Penelitian ini memiliki lokus penelitian pada Kabupaten Wonogiri yang memiliki jumlah koperasi tidak aktif paling banyak se-Jawa Tengah. Perbedaan kedua adalah, penelitian terdahulu memfokuskan penelitian mengenai koperasi tidak aktif pada penguatan kelembagaan. Sementara penelitian ini memfokuskan pada sisi pelembagaan. Adapun perbedaan kelembagaan dan pelembagaan akan diulas pada kajian teori selanjutnya. Perbedaan yang ketiga, penelitian terdahulu memfokuskan faktor – faktor penyebab ketidakaktifan koperasi pada faktor eksternal dan internal. Sedangkan penelitian ini menggunakan variabel lembaga guna menganalisis faktor – faktor penghambat pelembagaan pada koperasi. Penggunaan variabel lembaga dalam menganalisis faktor – faktor penghambat pelembagaan koperasi ini dikarenakan fokus penelitian ini adalah pada sisi pelembagaannya. Hal ini

yang merupakan hal baru atau novelty dari penelitian ini dibandingkan  
dengan penelitian terdahulu.

Adapun hasil lengkap analisis penelitian terdahulu sebagaimana tabel 2.1 di bawah ini :

**Tabel 2.1**  
**TABEL PENELITIAN TERDAHULU**

<b>No.</b>	<b>Nama Peneliti Tahun Penerbitan</b>	<b>Tujuan Penelitian</b>	<b>Teori yang digunakan Metode Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
1.	Elfi Rahmadani dkk, 2017	Untuk mendeskripsikan periodisasi perkembangan sejarah psikologi sehingga melahirkan ilmu psikologi sosial dan menelusuri perkembangan psikologi sosial pada kelembagaan koperasi di Indonesia. Intinya penelitian ini memberikan gambaran kebijakan pengembangan koperasi di Indonesia yang terkait dengan psikologi sosial.	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Menggunakan teori psikologi sosial</li> <li>- Metode Penelitian kualitatif kajian pustaka dan studi literatur</li> <li>- Fokus penelitiannya pengembangan koperasi dengan lokus penelitian pada koperasi Indonesia.</li> </ul>	Sebagian besar studi pengembangan koperasi berkaitan dengan faktor SHU, pelayanan, partisipasi, faktor internal pengelola, manajemen serta dari aspek sosial proses individu dan interaksi individu dengan kelompok pengurus, anggota dan karyawan. Sementara pada sisi lainnya, kebijakan pemerintah untuk koperasi dinilai belum mampu menambah jumlah koperasi aktif dan meningkatkan kesejahteraan anggota dan pengurus.

No.	Nama Peneliti Tahun Penerbitan	Tujuan Penelitian	Teori yang digunakan Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5
2.	Vella Wahyu Febrianka, 2016	Mengidentifikasi ketidakaktifan koperasi melalui analisis kinerja koperasi	Teori yang digunakan adalah teori kinerja organisasi dari Hessel Nogi Metode Penelitian kualitatif dengan Lokus penelitian Koperasi Gotong royong Kota Blitar	Ketidak aktifan koperasi diidentifikasi penyebabnya melalui analisis kinerja koperasi dengan indikator input, indikator output, dan indikator outcome..
3.	Syafri Chal, 2014	Menganalisis faktor –faktor yang menyebabkan koperasi tidak aktif	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Teori kelembagaan koperasi dari Subyantoro</li> <li>- Metode penelitian Kualitatif, yang dilakukan dengan metode survei, FGD, dan Desk studi</li> <li>- Lokus penelitian pada koperasi tidak aktif di Sumatera Barat</li> </ul>	Dari sisi kelembagaan koperasi tidak aktif karena tidak dapat melaksanakan rapat anggota tahunan (RAT), pengurus dan pengawas tidak berfungsi sebagaimana mestinya, keanggotaan tidak tertata dengan baik, tidak memiliki kantor, administrasi tidak terpelihara, usaha sudah

No.	Nama Peneliti Tahun Penerbitan	Tujuan Penelitian	Teori yang digunakan Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5
				tidak berjalan, kegiatan usaha tidak sesuai dengan AD ART, serta terdapatnya ancaman lingkungan eksternal yang serius
4.	Iin Indarti dan Dwiyadi Surya Wardana, 2013	- Meningkatkan kesejahteraan masyarakat nelayan melalui penguatan kelembagaan koperasi nelayan, sebagai salah satu terobosan pemenuhan modal untuk meningkatkan pendapatan, sehingga lingkaran kemiskinan dapat terurai.	Teori menggunakan hasil penelitian Fedriansyah (2008) pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir. Metode penelitian Kualitatif dengan analisis deskriptif	Pemberdayaan masyarakat pesisir dapat dilakukan dengan apabila sekelompok nelayan bergabung membentuk kerjasama koperasi, sedangkan penguatan kelembagaan koperasi nelayan sebaiknya diawali dengan mengorganisir nelayan yang mempunyai kepentingan ekonomi dan komitmen yang sama untuk bergabung dalam koperasi.
5.	Juliman, 2017	Mengetahui upaya pemberdayaan lembaga	Teori yang digunakan adalah teori organisasi	Terdapat 11 persen koperasi tidak aktif, serta adanya

No.	Nama Peneliti Tahun Penerbitan	Tujuan Penelitian	Teori yang digunakan Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5
		koperasi yang dilakukan pada lokasi penelitian.	koperasi menurut Subandi Metode penelitian deskriptif kualitatif	hambatan dalam pembinaan koperasi tidak aktif tersebut. Hambatan dalam pemberdayaan koperasi ini dikarenakan tingkat pendidikan dan pemahaman pengurus dan anggota koperasi, rendahnya kesadaran dari pengurus lembaga koperasi untuk lebih memahami tatakelola lembaga koperasi, fasilitas koperasi yang belum memadai dan rasio tenaga pendamping koperasi yang tidak mencukupi untuk mendampingi koperasi koperasi tersebut.
6.	Yuan Arsinta dan Widiyanto Widiyanto, 2018	(1) Mengetahui strategi peningkatan kualitas kelembagaan koperasi;	Kualitatif studi kasus.	Ada tujuh tahapan strategi dalam peningkatan kualitas kelembagaan koperasi, yang

No.	Nama Peneliti Tahun Penerbitan	Tujuan Penelitian	Teori yang digunakan Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5
		(2) Mengidentifikasi factor pendorong dan penghambat; (3) Merumuskan peta konsep permasalahan strategi peningkatan kualitas kelembagaan koperasi.		dimulai dari misi, tujuan, strategi, dan kebijakan Dinas Koperasi UMKM Kota Semarang sampai pada program, anggaran dan prosedur pembinaan koperasi yang dilakukan dari tingkat masyarakat sampai koperasi itu sendiri. Adapun faktor penghambat adalah dana, keterbatasan jumlah SDM Dinas Koperasi, kualitas SDM Koperasi, mental Koperasi dan pandangan negatif masyarakat terhadap koperasi.
7.	Yudi Darmadi , 2014	Mengidentifikasi faktor – faktor yang mempengaruhi ketidakaktifan koperasi Darma Jaya di desa Sukadarma Kecamatan	Teori : perkembangan koperasi oleh Dawam M Rahardjo Metode Survey dan dianalisis dengan	Faktor-faktor yang mempengaruhi ketidak efektifan koperasi antara lain, pendidikan, teknologi, partisipasi anggota,

No.	Nama Peneliti Tahun Penerbitan	Tujuan Penelitian	Teori yang digunakan Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5
		Jewawi Kabupaten Ogan Komering Ilir.	analisis dekriptif	keterampilan menejerial dan penyuluhan.
8.	Ujang Sehabudin dkk, 2019	Mengembangkan kelembagaan koperasi dalam rangka peningkatan pengelolaan produksi dan ilai tambah ikan teri.	Teori : menggunakan hasil penelitian Budi FS mengenai pemberdayaan masyarakat di Desa Saramaake, Halmahera Timur. Metode penelitian kualitatif dengan pendekatan observasi melalui pelatihan dan pengembangan.. Prosedur aktivitas dicoba lewat pelatihan serta pendampingan, baik oleh regu/ tenaga pakar ataupun tenaga pasangan lapangan	Keberadaan koperasi mampu menerapkan proses kebersamaan dalam pengelolaan produksi ikan yang lebih baik dan pengembangan pasar yang lebih luas.

<b>No.</b>	<b>Nama Peneliti Tahun Penerbitan</b>	<b>Tujuan Penelitian</b>	<b>Teori yang digunakan Metode Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
9.	Safitri, 2016	Menganalisis faktor – faktor pendorong dan penghambat kesuksesan koperasi mahasiswa	Teori faktor faktor pendorong dan penghambat organisasi dari Soesilo Soemardjan. Metode penelitian kualitatif.	Faktor faktor yang mempengaruhi perkembangan koperasi antara lain, sumber daya manusia, budaya organisasi, sistem, keefektifan organisasi dan kepatuhan.
10.	Wahyu Kurniasih, 2018	Menganalisis pola kelembagaan KUD di Kabupaten Situbondo. Menguraikan hambatan yang dihadapi dalam pengembangan KUD di Kabupaten situbondo, merumuskan disain kelembagaan KUD untuk meningkatkan penghasilan nelayan.	Teori yang digunakan : hasil penelitian dari Daru Retnowati mengenai Strategi pengembangan kelembagaan dan koperasi melalui sistem demokrasi Indonesia. Metode penelitian kualitatif dengan cara pengambilan data primer melalui	Pola kelembagaan KUD di Kabupaten Situbondo sangat ditentukan oleh modal sosial yang terbangun antara nelayan dan pengelola TPI/KUD

No.	Nama Peneliti Tahun Penerbitan	Tujuan Penelitian	Teori yang digunakan Metode Penelitian	Hasil Penelitian
1	2	3	4	5
			metode wawancara serta focus group discussion (FGD).	
11.	Al Anhari dan Ally Sultan ,2011	Mengetahui kinerja laporan keuangan Koperasi Sendang Mulyo di Wonogiri dengan menggunakan Analisis Rasio Likuiditas, Rasio Leverage, Rasio Profitabilitas dan Rasio Aktivitas.	Teori yang digunakan Teori kinerja keuangan oleh Amatino Manucci Metode penelitian analisis data menggunakan rasio keuangan berupa rasio Likuiditas, rasio Leverage, rasio Profitabilitas dan rasio Aktivitas	kinerja Koperasi Sendang Mulyo dilihat dari rasio Likuiditas, rasio Leverage, rasio Profitabilitas dan rasio Aktivitasnya adalah tidak baik. karena nilainya berada dibawah standar minimal untuk koperasi
12.	Margareta Lilis Lindawati dan Suyanto Suyanto, 2015	Mengetahui perkembangan, peran, implementasi, hambatan-hambatan dan usaha-usaha yang dilakukan koperasi sekolah dalam meningkatkan sikap	Teori yang digunakan: Teori perkembangan koperasi Dawam M Raharjo Metode Penelitian kualitatif	(1) perkembangan koperasi sekolah di SMK Negeri 1 Wonogiri baik dilihat dari jenis usahanya; (2) peran koperasi sekolah dapat meningkatkan sikap

<b>No.</b>	<b>Nama Peneliti Tahun Penerbitan</b>	<b>Tujuan Penelitian</b>	<b>Teori yang digunakan Metode Penelitian</b>	<b>Hasil Penelitian</b>
<b>1</b>	<b>2</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>5</b>
		kewirausahaan siswa di SMK Negeri 1 Wonogiri.		kewirausahaan siswa; (3) implementasi pelaksanaan koperasi sekolah cukup baik yaitu siswa diberikan kepercayaan dalam kegiatan peminjaman untuk melatih keterampilan berwirausaha; (4) hambatan yang dialami terdiri dari: (a) internal yaitu: siswa belum terlibat secara langsung dalam pengelolaan koperasi, sarana dan prasarana belum lengkap; (b) eksternal yaitu belum ada kegiatan pelatihan dan bimbingan secara terprogram dari dinas terkait

Berdasarkan hasil analisis di atas maka langkah selanjutnya adalah melakukan generalisasi dari seluruh penelitian terdahulu yang telah direview untuk menemukan suatu kebaruan atau *novelty* dari penelitian yang akan penulis lakukan. Dari semua penelitian terdahulu, dapat dilihat bahwa belum ditemukan adanya penelitian yang mempunyai Objek penelitian pada koperasi tidak aktif di Kabupaten Wonogiri dengan metode penelitian kualitatif. Disamping itu, meskipun sama sama mengangkat permasalahan mengenai koperasi tidak aktif dan kelembagaan koperasi, namun belum ada penelitian yang memfokuskan penelitiannya pada pelembagaan koperasi dan penyebab tidak melembaganya koperasi tidak aktif.

### **2.1.2. Administrasi Publik**

Administrasi Publik berasal dari dua suku kata, yaitu administrasi dan public. Administrasi '*Administration*' menurut Herbert A. Simon (Syafii, 2009: 13) adalah kegiatan dalam sebuah kelompok kerja sama untuk mencapai tujuan yang ditetapkan secara bersama. Sedangkan public "*public*" memiliki makna umum, masyarakat, atau negara. Syafii (2009:5) menjelaskan bahwa arti kata *public* itu sendiri adalah sejumlah manusia yang memiliki kebersamaan berpikir, perasaan harapan, sikap, dan tindakan yang benar dan baik berdasarkan nilai-nilai norma yang mereka miliki.

Administrasi publik menurut Dwight Waldo (dalam Darmadi dan Sadikin, 2009: 14) adalah organisasi dan manajemen dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Masih dalam buku yang sama, Dwight Waldo (dalam Darmadi dan Sadikin, 2009: 14) mendefinisikan administrasi publik adalah organisasi dan manajemen dari manusia-manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah.

Nicolas Henry (dalam Keban, 2014: 6) menjelaskan administrasi publik dalam perspektif yang lain. Menurutnya administrasi public adalah suatu kombinasi yang kompleks antara teori dan praktek dengan tujuan mempromosikan pemahaman tentang peran pemerintah dalam hubungannya dengan masyarakat yang diperintah, dan juga mendorong kebijakan publik lebih responsif terhadap kebutuhan sosial. Administrasi publik berusaha melembagakan praktek-praktek manajemen agar sesuai dengan efektivitas, efisiensi, dan pemenuhan kebutuhan masyarakat secara baik. Sedangkan administrasi publik menurut Marshal E. Dimock, Gladys O Dimock dan Louis W Koenig (dalam Yuliani, 2008: 15) mendefinisikan administrasi publik sebagai kegiatan pemerintah di dalam melaksanakan kekuasaan politiknya.

Pengertian administrasi public dari sudut pandang lain dikemukakan oleh Felix A. Nigro dan Loyd G Nigro (dalam Keban, 2014: 5). Nigro & Nigro menekankan administrasi public pada proses institusional yang menjelaskan bagaimana usaha kerjasama kelompok

sebagai kegiatan public yang berbeda dengan kegiatan swasta. Nigro & Nigro menjelaskan administrasi public ialah usaha kerjasama kelompok dalam lingkungan public, yang mencakup tiga cabang pemerintahan, yudikatif, eksekutif, legislatif, serta hubungan diantara mereka, dan mempunyai peranan penting dalam perumusan kebijakan public, sehingga menjadi bagian dari proses politik yang sangat berbeda dengan cara yang ditempuh oleh administrasi swasta dan perorangan dalam menyajikan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini senada dengan George J Gordon (Syafiie, 2010: 25) yang menjelaskan administrasi public sebagai keseluruhan proses baik yang dilakukan oleh perorangan maupun organisasi berkaitan dengan pelaksanaan hukum dan peraturan yang diterbitkan oleh badan legislatif, eksekutif, dan yudikatif.

Dari beberapa definisi administrasi publik diatas dapat disimpulkan bahwa administrasi publik adalah sebuah proses yang dilakukan pemerintah kerjasama yang dilakukan sekelompok orang atau lembaga dalam melaksanakan tugas pemerintah untuk memenuhi kebutuhan publik secara efisien dan efektif dalam bentuk perumusan kebijakan public yang kemudian diimplementasikan dengan menggunakan prinsip – prinsip manajemen dikarenakan proses tersebut tidak dapat dilakukan secara perorangan.

Perkembangan zaman yang diikuti dengan perubahan pola pikir menyebabkan kajian ilmu pengetahuan juga mengalami perkembangan, tak terkecuali dengan administrasi public. Menurut Robert T .

Gelombiowski (Anggara, 2016: 358) perkembangan ilmu administrasi mengalami perubahan terkait dengan perkembangan lokus dan fokus. Lokus adalah tempat penerapan ilmu administrasi public, sedangkan fokus adalah kekhususan dari bidang ilmu administrasi, tetapi fokus bisa berubah sejalan dengan perkembangan paradigma administrasi public.

Perkembangan administrasi terdiri dari beberapa fase atau lebih dikenal dengan sebutan paradigma. Nicholas Henry (Astuti dkk, 2020:19) membagi 6 tahapan perkembangan ilmu administrasi publik, yaitu sebagai berikut:

1. Paradigma I, *Administration Dichotomy*, tahun 1900 – 1926

Frank J Goodnow (Anggara, 2016: 360) mengungkapkan bahwa ada dua fungsi yang berbeda dari pemerintah yang berhubungan dengan kebijaksanaan dan tujuan negara. Adapun administrasi harus berhubungan dengan pelaksanaan kebijaksanaan tersebut. Dalam pandangan Goodnow adanya pemisahan kekuasaan pemerintah. Lembaga legislatif yang dibantu dengan yudikatif dalam pembuatan kebijaksanaan, sedangkan eksekutif sebagai lembaga pelaksana kebijaksanaan.

2. Paradigma II, *The principles of administration*, tahun 1927 – 1937.

Willoughby, Gullik & Urwick (Syafie, 2010:27) memperkenalkan prinsip administrasi sebagai locus administrasi publik. Pada fase ini administrasi negara dipengaruhi oleh prinsip

ilmu manajemen dan mencapai puncak kejayaan. Administrasi yang berkembang pada tahap ini tidak menyesuaikan dengan kondisi lingkungan, misi, fungsi dan kerangka institusi sekitar tetapi lebih mengedepankan prinsip ilmu administrasi negara (Thoha, 2008: 22).

3. Paradigma III, *Public administration as political science*, tahun 1950 – 1970.

Setelah mendapatkan kritikan konseptual, maka ilmu administrasi negara mengalami perubahan dalam penentuan lokus, yaitu birokrasi pemerintah, tetapi administrasi negara kehilangan fokusnya (Anggara, 2016: 371). Fase paradigma ini berusaha mengembalikan konsep ilmu administrasi negara dengan ilmu politik.

4. Paradigma IV, *Public administration as management*, tahun 1956 – 1970.

Paradigma keempat muncul setelah banyak kritikan yang disampaikan oleh sarjana ilmu administrasi dianggap sebagai kalangan kelas dua setelah ilmu politik. Fase ini merupakan pencarian jati diri terhadap ilmu administrasi negara adalah ilmu administrasi. Pada fase ini administrasi lebih mengedepankan fokus tetap tidak pada lokusnya (Thoha, 2008: 28 -29).

5. Paradigma V, *Public administration as public administration*, tahun 1970 – 1990.

Pada paradigma ini ilmu administrasi negara tidak semata – mata terfokus pada ilmu administrasi, melainkan pada teori organisasi yang memberikan kontribusi terhadap ilmu kebijaksanaan, politik ekonomi, proses dan analisis kebijakan, dan pengukuran dari hasil kebijaksanaan (Thoha, 2008 : 31). Tahap ini dikenal dengan *new public management* (NPM), periode administrasi publik ditegakkan sebagai bidang studi keilmuan yang otonom (Astuti dkk, 2020:23).

6. Paradigma VI, *Governance* (1990 – sekarang).

Paradigma ini diprakarsai oleh Frank Marina dan George H Frederickson, merupakan suatu bentuk reformasi mengubah arah orientasi yang dilakukan sebelumnya, yaitu menekankan arti penting kesetaraan antar institusi negara, swasta, dan masyarakat. Paradigma ini mengutamakan mekanisme dan proses dimana warga negaradapat mengartikulasikan kepentingannya, pemerintah diharapkan dapat memainkan perannya dalam menciptakan lingkungan hukum dan politik yang kondusif, sedangkan sektor swasta memainkan perannya menciptakan lapangan pekerjaan dan pendapatan.

Dalam perkembangannya, NPM menuai banyak kritikan karena para elit birokrasi cenderung berkompetisi untuk memperjuangkan kepentingan dirinya daripada kepentingan umum, dan berkolaborasi untuk mencapainya. King & Stivers (Yuliani,

2008:35) menjelaskan bahwa ada desakan agar para administrator melibatkan warga masyarakat. Mereka dituntut untuk melihat rakyat sebagai warga masyarakat (bukan sebagai pelanggan) sehingga dapat saling membagi otoritas dan melonggarkan kendali, serta percaya terhadap keefektifan kolaborasi. Keterlibatan warga masyarakat harus dilihat sebagai “investasi” yang signifikan. Dari sini muncullah paradigma baru yang disebut sebagai Paradigma Pelayanan Publik Baru (*New Public Service*) yang disingkat dengan sebutan NPS. Dalam paradigma NPS ini tidak ada lagi yang menjadi penonton. Semua jadi pemain atau ikut bermain. Disini pemerintah harus menjamin hak-hak warga masyarakat, dan memenuhi tanggungjawabnya kepada masyarakat dengan mengutamakan kepentingan warga masyarakat. “Citizens First” harus menjadi pegangan atau semboyan pemerintah.

Denhardt & Denhardt (Keban, 2014:11) menjelaskan ada 7 (tujuh) prinsip NPS yang berbeda dari OPA dan NPM. Pertama, peran utama dari pelayan publik adalah membantu warga masyarakat mengartikulasikan dan memenuhi kepentingan yang telah disepakati bersama, daripada mencoba mengontrol atau mengendalikan masyarakat ke arah yang baru; Kedua, administrator publik harus menciptakan gagasan kolektif yang disetujui bersama tentang apa yang disebut sebagai kepentingan publik; Ketiga, kebijakan dan program yang ditujukan untuk

memenuhi kebutuhan publik dapat dicapai secara efektif dan responsif melalui upaya-upaya kolektif dan proses kolaboratif; Keempat, kepentingan publik lebih merupakan agregasi kepentingan pribadi para individu; Kelima, para pelayan publik harus memberikan perhatian, tidak semata kepada pasar, tetapi juga pada aspek hukum dan peraturan perundangan, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standard profesional dan kepentingan warga masyarakat; Keenam, organisasi publik dan jaringan-jaringan yang melibatkan lebih sukses dalam jangka panjang kalau mereka beroperasi melalui proses kolaborasi dan melalui kepemimpinan yang menghargai semua orang; dan Ketujuh, kepentingan publik lebih baik dikembangkan oleh pelayan-pelayan publik dan warga masyarakat yang berkomitmen memberikan kontribusi terhadap masyarakat, daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seakan-akan uang adalah milik mereka.

Pelajaran penting yang dapat ditimba dari paradigma NPS ini adalah bahwa birokrasi harus dibangun agar dapat memberi perhatian kepada pelayanan masyarakat sebagai warga negara (bukan sebagai pelanggan), mengutamakan kepentingan umum, mengikutsertakan warga masyarakat, berpikir strategis dan bertindak demokratis, memperhatikan norma, nilai, dan standard yang ada, dan menghargai masyarakat. Mengikutsertakan warga

masyarakat dalam memperhatikan norma dan nilai inilah merupakan proses melembagakan atau dikenal dengan istilah pelembagaan.

Di luar perkembangan paradigma tersebut, Shafritz dan Russel (dalam Keban, 2014: 5) mendefinisikan administrasi publik melalui perspektif yang lain, Shafritz dan Russel membagi administrasi publik ke dalam 4 (empat) kategori yaitu kategori politik, kategori legal/hukum, kategori manajerial, dan kategori okupasi. Definisi berdasarkan kategori politik melihat administrasi publik sebagai “*what goverment does*” (apa yang dikerjakan pemerintah), baik langsung maupun tidak langsung, sebagai suatu tahapan siklus pembuatan kebijakan publik, sebagai implementasi kepentingan publik, dan sebagaio kegiatan yang dilakukan secara kolektif karena tidak dapat dikerjakan secara individu (Yuliani, 2008: 12).

Definisi berdasarkan kategori legal/hukum melihat administrasi publik sebagai penerapan hukum (*law in action*), sebagai regulasi, sebagai kegiatan pemberian sesuatu penguasa atau raja kepada rakyatnya, dan sebagai bentuk pengambilan paksa terhadap pihak-pihak yang kaya untuk dibagikan ke kalangan miskin (Yuliani, 2008:13).

Definisi berdasarkan kategori manajemen melihat administrasi publik sebagai kemampuan administrasi, lebih dari sebagai seni, tidak sekadar ilmu tetapi butuh penguasaan dalam menjalan fungsi manajemen pemerintahan (Yuliani, 2008 : 14)

Sedangkan berdasarkan kategori okupasi memandang administrasi publik sebagai orang yang memilih karir di sektor publik dijiwai semangat untuk menerapkan prinsip pelayanan publik (Yuliani, 2008: 15).

Secara garis besar, ilmu administrasi publik dikategorikan menjadi kebijakan publik dan manajemen publik (Yuliani, 2008: 16). Dalam penelitian ini, penulis mengambil sudut pandang melalui manajemen publik. dikarenakan tulisan ini memfokuskan pada pelebagaan koperasi tidak aktif. Karena proses melembaganya sebuah lembaga adalah bagian dari seni manage lembaga itu sendiri. Selain itu, pelebagaan merupakan salah satu isu manajemen publik.

### **2.1.3. Manajemen Publik**

Manajemen publik merupakan salah satu bidang dalam administrasi publik yang menarik untuk dikaji, baik dalam tataran konseptual maupun praktis karena ruang lingkungnya yang bersifat kompleks dan menyeluruh, tidak hanya berhenti pada tataran administrasi, tetapi juga melibatkan organisasi untuk mencapai tujuan dengan efisiensi maksimum (Zauhari dalam Wijaya, 2014: 5).

Senada dengan pernyataan di atas, Anggara (2012: 543) menjelaskan bahwa manajemen dan administrasi saling bergantung di antara keduanya, hal ini diibaratkan seperti tubuh dan jiwa. Administrasi publik merujuk pada struktural administrasi dan organisasi,

sedangkan manajemen menunjukkan pada cara untuk menggerakkan dan mengendalikan sekelompok orang.

Dimensi Manajemen dalam administrasi publik berkenaan dengan bagaimana menerapkan prinsip-prinsip manajemen untuk mengimplementasikan kebijakan publik (Keban, 2014: 91). Dimensi ini menekankan implementasi berupa penerapan metode, teknik, model dan cara mencapai tujuan secara efektif dan efisien.

Secara definitif, Shafritz dan Russel (Keban, 2014: 93) mengartikan manajemen publik sebagai upaya seseorang untuk bertanggungjawab dalam menjalankan suatu organisasi, dan pemanfaatan sumber daya (orang dan mesin) guna mencapai tujuan organisasi (. Keban (2014: 95) sendiri mengartikan manajemen publik sebagai upaya untuk menunjuk pada manajemen instansi pemerintah.

Sementara itu Donovan dan Jackson (dalam Yuliani, 2008: 56) mendefinisikan manajemen publik sebagai aktivitas yang dilakukan dengan serangkaian keterampilan (skill). Manajemen publik adalah sebuah penelitian interdisipliner dalam organisasi dan merupakan perpaduan dari perencanaan, pengorganisasian, serta pengendalian fungsi manajemen (Overman dalam Yuliani, 2008: 56).

Definisi lain dikemukakan oleh Wijaya & Danar (2014: 1) yang menitikberatkan definisi manajemen publik pada tugas dasarnya, yaitu untuk mengembangkan pemahaman mengenai sistem administrasi dan manajemen yang digunakan dalam sektor publik dan organisasi nirlaba.

Definisi lebih rinci dikemukakan oleh Ghofur (2014: 3) yang mengartikan bahwa manajemen publik adalah manajemen pemerintah, yang bermaksud untuk melakukan perencanaan, pengorganisasian, pengontrolan terhadap pelayanan kepada masyarakat.

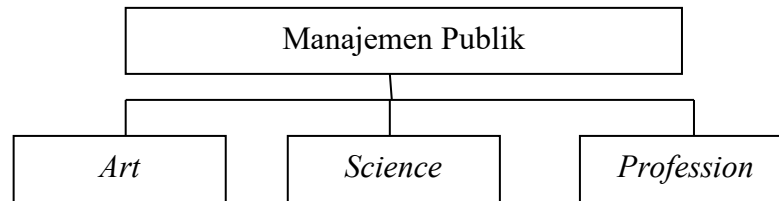
Pada hakikatnya menurut Islamy (2009: 56) manajemen publik memiliki karakter antara lain:

1. Manajemen publik merupakan bagian yang sangat penting dari administrasi publik (yang merupakan bidang kajian yang lebih luas), karena administrasi publik bukan hanya membahas pelaksanaan manajemen pemerintahan saja namun melingkupi aspek politik, sosial, kultural, dan hukum yang memiliki dampak pada lembaga-lembaga publik;
2. Manajemen publik berhubungan dengan guna serta proses manajemen yang berlaku baik pada sektor publik (pemerintahan), maupun sektor diluar pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung (*nonprofit sector*);
3. Manajemen publik memfokuskan atau mengarahkan administrasi publik sebagai suatu profesi dan manajernya sebagai praktisi dari profesi tersebut;
4. Manajemen publik berkaitan dengan kegiatan internal (*internal operations*) dari organisasi pemerintahan maupun sektor non pemerintahan yang tidak bertujuan mencari untung;
5. Manajemen publik secara spesifik menyuarakan tentang bagaimanakah organisasi (*organizational how to*) publik melaksanakan kebijakan publik,
6. Manajemen publik menggunakan fungsi: perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan sebagai sarana untuk mencapai tujuan publik, maka berarti memfokuskan diri pada *the managerial tools, techniques, knowledges and skills* yang dipakai untuk mengubah kebijakan menjadi pelaksanaan program. Dalam penyusunan proposal tesis ini, penulis menitikberatkan pada faktor-faktor yang mempengaruhi ketidakaktifan dalam suatu organisasi.

Lyn (dalam Wijaya, 2014: 2 ) menggambarkan manajemen publik sebagai tiga kemungkinan, yang pertama sebagai *Art* (seni), yang

kedua sebagai *science* (keilmuan), dan yang ketiga sebagai *profession* (profesi). Berikut gambaran manajemen publik menurut Lyn.

Gambar 2.1.3. Manajemen Publik sebagai *Art*, *Science*, dan *Profession*



Sumber: (Lyn, dalam Wijaya, 2014: 2)

Manajemen publik sebagai *art* (seni) berarti manajemen publik adalah kegiatan atau aktivitas yang memiliki tingkat fleksibilitas yang tinggi dan sangat tergantung situasi dan kondisi. Sebagai ilmu, manajemen publik memerlukan analisis sistematis dengan menggunakan interpretasi dan ekspansi. Sedangkan sebagai profesi, merujuk pada sekelompok orang yang mendedikasikan dirinya kepada ilmu ini (Wijaya dan Dinar, 2014: 2).

Dari penjelasan para ahli yang telah mengemukakan pengertian manajemen publik di atas, dapat disimpulkan bahwa manajemen publik adalah studi interdisipliner dari aspek umum organisasi, dan merupakan gabungan antara ilmu dan seni seperti, *planning*, *organizing*, *actuating*, dan *controlling* untuk mengatur sumber daya manusia, keuangan, fisik, informasi, dan publik.

Dalam perkembangannya, konsep manajemen mengalami evolusi ke dalam beberapa fase, yaitu : Manajemen klasik / tradisional, manajemen ilmiah, manajemen dengan model hubungan manusia, dan manajemen model sumber daya manusia (Wijaya dan Danar, 2014: 15). Manajemen publik berakar dari pendekatan normatif. Hal ini diawali dengan ajakan Wilson (dalam Keban (2014: 100) yaitu melakukan perubahan fungsi perubahan eksekutif dalam tubuh pemerintahan karena waktu dinilai berada di luar batas kewajaran sebagai akibat merebaknya korupsi, kolusi dan nepotisme dengan mengadopsi prinsip *management business*.

Manajemen publik merupakan serangkaian pembahasan mengenai unsur-unsur manajemen dalam ruang lingkup kepublikan serta memiliki warna pengabdian kepada masyarakat yang menonjol. Jadi kepublikan sebagai kunci dalam memahami organisasi dan manajemen di semua organisasi tidak hanya terbatas pada organisasi pemerintah.

Menurut Nahrudin (2018) ada 5 (lima) isu strategis dalam manajemen publik, yaitu : (1) proses transformasi organisasi, (2) disiplin kerja SDM, (3) produktivitas, (4) status pegawai, (5) akuntabilitas dan transparansi kinerja sektor publik. Pada penelitian ini, penulis memfokuskan isu yang pertama, yakni pelembagaan sebagai wujud proses transformasi organisasi.

## 2.1.4. Lembaga, Kelembagaan, dan Pelembagaan

### 2.1.4.1. Pengertian Lembaga

Secara sosiologis, lembaga adalah selaku sesuatu format yang mantap, normal, terstruktur serta mapan (*established*). Dalam penafsiran ini lembaga selaku sesuatu jaringan fasilitas hidup berisi peranan yang melaksanakan guna publik secara terus menerus serta berulang-ulang. Secara universal lembaga lahir dari cara-cara berbuat (*usage*) yang sebagai kerutinan (*Folksway*), kemudian kerutinan berkembang jadi tata kelakuan (*mores*), serta apabila tata kelakuan ini tambah meningkat matang, diiringi terdapatnya ketentuan serta peneanan sanksi yang relatif berat terhadap pelanggar ketentuan tersebut, hingga berarti sudah tercipta apa yang diucap selaku adat-sitiadat (*customs*). Dengan kata lain, lembaga ialah kerutinan berbuat yang dicoba secara siuman, bertabiat permanen serta rasional (*folksway*). Sebutan lembaga memiliki penafsiran yang lebih lingkungan dari pada hanya jaringan kerutinan kehidupan kelompok. Dalam penafsiran ini, lembaga lebih ialah kristalisasi dari aksi serta kaedah-kaedah yang berikutnya dijadikan selaku pedoman hidup yang membuktikan pada pola sikap yang mapan. Banyak pula golongan berbuat yang menterjemahkan lembaga selaku kumpulan metode berbuat yang bermanfaat buat mengendalikan lembaga stabilitas ikatan sosial dalam kehidupan warga ( Soekanto, 2004: 6).

Cooley dan Davis (Soekanto, 2004: 7) menyatakan bahwa lembaga merupakan kaidah-kaidah yang kompleks yang ditetapkan oleh masyarakat, untuk secara teratur memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya. Dengan demikian, maka suatu lembaga dapat dianggap sebagai acuan tata-tertib dalam bertindak, sehingga dalam usaha memenuhi kebutuhan pokok itu terhindar dari penyimpangan perilaku dan perlakuan yang tidak adil. Pengertian lain dari "lembaga" adalah "pranata", Koentjaraningrat (2009: 111) misalnya, lebih menyukai sebutan pranata dan mengelompokkannya kedalam delapan golongan, dengan prinsip penggolongan. berdasarkan kebutuhan hidup manusia. Hendropuspito (2009: 63) menjelaskan kedelapan golongan pranata tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan kehidupan kekerabatan, yang disebut dengan *kinships* atau *domestic institution*;
- b) Pranata-pranata yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia, yaitu untuk mata pencaharian, memproduksi, menimbun, mengolah, dan mendistribusi harta dan benda, disebut dengan *economic institutions*. Contoh: pertanian, peternakan, perburuan, feodalisme, industri, *barter*, koperasi, penjualan, dan sebagainya;
- c) Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan penerangan dan pendidikan manusia supaya menjadi anggota masyarakat yang berguna, disebut *educational*

*institutions*; Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan ilmiah manusia, menyelami alam semesta di sekelilingnya, disebut *scientific institutions*;

- d) Pranata-pranata yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan manusia menyatakan rasa keindahan dan untuk rekreasi, disebut *aesthetic and recreational institutions*;
- e) Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk berhubungan dengan Tuhan atau dengan alam gaib, disebut *religious institutions*;
- f) Pranata-pranata yang bertujuan memenuhi kebutuhan manusia untuk mengatur kehidupan berkelompok secara besar-besaran atau kehidupan bernegara, disebut *political institutions*. Contoh dari institusi politik disini adalah pemerintah, demokrasi, kehakiman, kepartaian, kepolisian, ketentaraan dan sebagainya; dan
- g) Pranata-pranata yang mengurus kebutuhan jasmaniah dari manusia, disebut dengan *somatic institution*.

Istilah lembaga, menurut ensiklopedia Sosiologi diartikan sebagai institusi (Koentjoroningrat, 2009:111). Machmillan (Saharuddin, 2001:55) mendefinisikan lembaga secara lebih luas, yaitu sebuah perangkat hubungan norma-norma, keyakinan-keyakinan, dan nilai-nilai yang nyata, yang berpusat pada kebutuhan-kebutuhan sosial dan serangkaian penting yang berulang.

Schmidt (Koentjoroningrat, 2009:111) memberikan definisi lembaga dari sudut pandang lain, Menurutnya lembaga ialah sekumpulan orang yang memiliki hubungan teratur dengan memberikan definisi pada kewajiban, hak, tanggung jawab dan kepentingan. Hal ini senada dengan pengertian lembaga dari Adelman dan Thomas (Koentjoroningrat, 2009:111), menurutnya lembaga ialah seperangkat ketentuan yang mengatur masyarakat yang telah mendefinisikan bentuk aktifitas yang dapat dilakukan dengan adanya hak dan tanggung jawab.

Dari berbagai pengertian lembaga dari para tokoh di atas, maka dapat disimpulkan bahwa lembaga adalah sekumpulan orang yang memiliki hubungan dan adanya tujuan bersama dengan aturan yang mengatur tata hubungan antara manusia dan mendefinisikan hak, kewajiban, dan tanggung jawab dalam aturan tersebut.

#### **2.1.4.2. Lembaga, Kelembagaan dan Organisasi**

Jika lembaga adalah perangkat sekumpulan orang yang berhubungan dan memiliki aturan / norma-norma, maka kelembagaan adalah pertanggungjawaban tentang bagaimana institusi-institusi bekerja dan bagaimana mereka menampilkan kinerjanya (Lynn dalam Wijaya, 2014: 20).

Uphoff (Saharuddin, 2001:56) menjelaskan kelembagaan sebagai suatu jaringan yang terdiri dari sejumlah orang dan lembaga untuk tujuan tertentu, memiliki aturan dan norma, serta memiliki

struktur. Uphoff menjelaskan bahwa dalam kelembagaan ada tiga kata kunci, yaitu perilaku, norma, kondisi dan hubungan sosial. Tiga kata kunci tersebut dicerminkan dalam tindakan individu dan tindakan kolektif. Ahli sosial yang lain, March dan Olson (dalam Wijaya, 2014: 19) mendefinisikan kelembagaan sebagai kepercayaan, paradigma, kode, budaya dan pengetahuan yang mendukung aturan dan rutinitas.

Paul dan Dimaggio (dalam Wijaya: 2014 : 20) mendefinisikan kelembagaan sebagai *“institutionalism also includes core ideas about contemporary public administration, result, performace, outcomes and purposefulness-concepts of less interest to organization theorists”*, (Kelembagaan juga meliputi pikiran utama tentang administrasi publik kontemporer, hasil, kinerja, serta tujuan konsep – konsep yang kurang diminati oleh ahli teori organisasi).

Perspektif lain mengenai kelembagaan dikemukakan oleh Stephen P. Robins. Robins (2012: 59) mengemukakan Teori institusional (Institutional Theory) atau teori kelembagaan core idea-nya adalah terbentuknya organisasi oleh karena tekanan lingkungan institusional yang menyebabkan terjadinya institusionalisasi. Pengamatan terhadap organisasi harus dilihat sebagai totalitas simbol, bahasa, ataupun ritual-ritual yang melingkupinyai, sehingga bagi seorang institusionalis keseluruhan (the whole) adalah lebih besar dari pada jumlah individu (human parts).

Senada dengan Robins, Frederikson dan Smith (Wijaya, 2014: 19) menjelaskan Teori kelembagaan merupakan teori yang melihat organisasi dibatasi oleh pembatas sosial yang berupa seperangkat aturan, peran, norma dan tujuan yang mengikat kelompok dalam berperilaku dan menentukan pilihan.

Sampai sekarang ini, para ahli masih memperdebatkan perbedaan antara yang dimaksud dengan organisasi dan institusi/lembaga. Scott (2008: 6) menyebutkan bahwa lembaga adalah struktur sosial yang telah mencapai tingkat ketahanan yang tinggi, yang terdiri dari unsur-unsur budaya-kognitif, normatif, dan regulatif yang, bersama dengan aktivitas dan sumber daya terkait, memberikan stabilitas dan makna bagi kehidupan sosial. Ini menunjukkan bahwa lembaga / institusi direpresentasikan kedalam tiga unsur, yaitu: kognitif, normatif dan regulatif. Sedangkan Perbedaan institusi dan organisasi terletak pada penekanan yang berbeda terhadap struktur formal dan pada perilaku kolektif yang dipahami memberikan pengaruh yang besar pada organisasi formal (Wijaya, 2014: 20).

Organisasi yang telah “terinstitusionalisasi” cenderung untuk mengambil karakter yang spesifik dan untuk mencapai kompetensi yang dibutuhkan, organisasi tersebut selalu melakukan pembeajaran untuk membangun kapasitas yang dimilikinya (Selznick, dalam Wijaya, 2014: 20).

Steinmo (dalam Wijaya, 2014: 20) menjelaskan bahwa institusi secara sederhana dapat disebut sebagai rule, yang terdiri dari aturan formal (seperti dalam teori konstitusional) dan aturan informal (sebagai norma yang bersifat kultural). Karakteristik teori institusional terletak pada paradigma norma-norma dan legitimasi, cara berpikir dan semua fenomena sosiokultural yang konsisten dengan instrumen teknis pada organisasi (Wilson, dalam Wijaya 2014: 21).

Dalam perkembangannya, muncul teori kelembagaan baru yang disebut new institutionalism, yang berkeyakinan bahwa ruang lingkup kelembagaan tidak hanya menyangkup nilai, norma dan kepercayaan dalam institusi, melainkan juga pengaruh lingkungan (Wijaya, 2014: 21).

Teori kelembagaan baru muncul untuk menjelaskan tindakan-tindakan individu maupun organisasi yang disebabkan oleh faktor eksogen, faktor eksternal, faktor sosial, faktor ekspektesi masyarakat, dan faktor lingkungan. Teori Institusional ini mendefinisikan bahwa organisasi yang mengedepankan legitimasi akan memiliki kecenderungan untuk berusaha menyesuaikan diri pada harapan eksternal ataupun harapan sosial dimana organisasi tersebut berada (Fitrianto, 2015: 20).

Dari berbagai pendapat ahli diatas, penulis menyimpulkan bahwa kelembagaan adalah rule (aturan) dalam organisasi baik

secara formal konstitusional maupun berupa norma/budaya organisasi yang yang terrepresentasikan ke dalam tiga unsur, yaitu regulasi, normatif dan kognitif serta dapat berkembang oleh pengaruh lingkungan serta mengikat seluruh komponen dalam organisasi.

Uphoff menjelaskan secara sederhana perbedaan organisasi dan kelembagaan. Definisi sederhana yang membedakan antara organisasi (*organization*) dengan kelembagaan (*institution*) sebagai berikut:

*Organizations are structures of recognised and accepted roles. Institutions are complexes of norms and behaviours that persist over time by serving collectively (socially) valued purposes.* (Organisasi adalah struktur peran yang telah dikenal dan diterima. Kelembagaan adalah serangkaian norma dan perilaku yang sudah bertahan-atau digunakan-selama periode waktu tertentu- yang relatife lama-untuk mencapai maksud /tujuan bernilai kolektif/bersama atau maksud-maksud yang bernilai sosial). (Saharuddin, 2001:56)

Lebih lanjut Uphoff menyatakan banyak sekali yang mendefinisikan institusi, karena pengertian institusi sering dipertukarkan dengan organisasi. Menurut Uphoff, *institutions are complexes of norms and behaviors thar persist over time serving collectively valued purposes.* Institusi atau lembaga merupakan serangkaian norma dan perilaku yang sudah bertahan (digunakan) selama periode waktu tertentu (yang relatif lama) untuk mencapai

maksud/tujuan bernilai kolektif (bersama) atau maksud-maksud yang bernilai sosial.

Uphoff mengklasifikasikan 3 tipe lembaga. Ada lembaga yang bukan organisasi (*institutions that are not organization*), ada lembaga yang merupakan organisasi (*institutions that are organizations*), dan organisasi yang bukan lembaga (*organizations that are not institutions*).

Simanjutak (2001: 2) menjelaskan bahwa sebuah organisasi dapat menjadi lembaga, tetapi itu baru terwujud jika fungsi dan peran organisasi itu dalam kaitannya dengan kepentingan warga, diakui secara luas sebagai suatu norma dan perilaku bersama. Dengan demikian, dan jikapun diinginkan, agar suatu organisasi dapat menjadi lembaga (*institution*), dibutuhkan waktu hingga aturan dan tata cara penyaluran dan memperoleh pelayanan dari organisasi itu diakui secara luas sebagai norma dan perilaku bersama (kolektif). Artinya jika suatu organisasi pada akhirnya diharapkan akan dilembagakan maka upaya yang harus dilakukan haruslah merupakan suatu proses pelembagaan (*institunalisasi*).

Hal ini diperkuat oleh Lubis (Koentjoroningrat, 2009:116) suatu organisasi bisa saja menjadi lembaga menggunakan proses pelembagaan dengan syarat: (1) adanya norma yang dihayati masyarakat sebagai anggotanya, (2) ada benefit bagi anggota, (3) jika norma tersebut dirasakan bermanfaat, ada legitimasi atau pengakuan

dari masyarakat, (4) norma tersebut dihayati, dan mendarah daging oleh anggota. Proses pelebagaan ini akan digambarkan pada bahasan selanjutnya.

#### **2.1.4.3 Pelebagaan (*Institutionalization*)**

Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) mendefinisikan pelebagaan proses, cara melebagaakan. Sedangkan melebagaakan dalam KBBI berarti membuat jadi lembaga; mengorganisasikan sebagai lembaga. Uphoff (Kuntjoroningrat, 2009: 112) menjelaskan pelebagaan merupakan sebuah proses dimana organisasi dan prosedur mendapatkan nilai dan kemantapan.

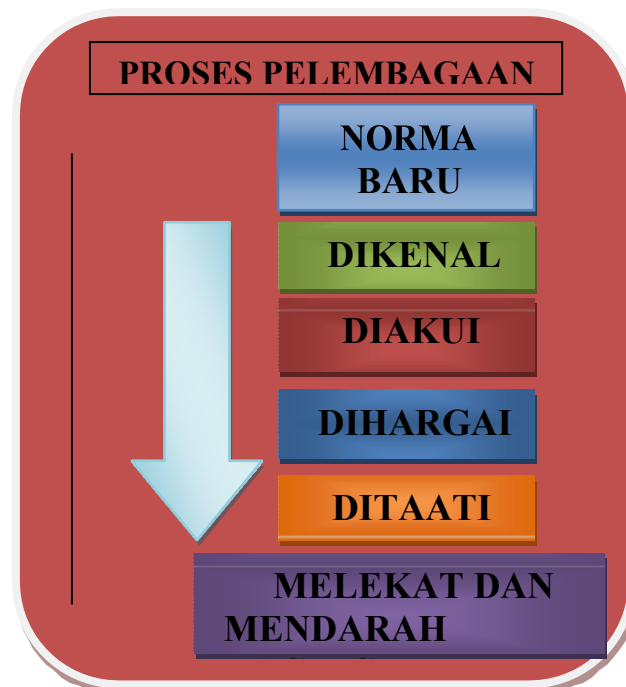
Definisi lain mengenai pelebagaan dikemukakan oleh Huntington (2003: 16) yang menjelaskan bahwa pelebagaan adalah proses organisasi dan tata cara memperoleh nilai baku dan stabil. Roucek dan Warren (Simanjutak : 3) menyebut lembaga sebagai pola organisasi untuk memenuhi berbagai keperluan manusia, yang lahir dengan adanya berbagai budaya sebagai satu ketetapan untuk menggunakannya yang tetap, memperoleh konsep kesejahteraan masyarakat, dan melahirkan suatu struktur. Lembaga pada mulanya terbentuk atas dorongan kesamaan pandangan, hasrat dan keinginan bersama manusia untuk hidup secara teratur. Cita-cita tentang keteraturan hidup ini bersumber pada tatanan normatif hubungan antar anggota masyarakat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya. Penataan, pemeliharaan dan pengekalan. keteraturan

hubungan antar anggota masyarakat itu sangat tergantung pada intensitas kesadaran bersama terhadap fungsi norma-norma sosial yang berlaku dalam masyarakat yang bersangkutan. Apabila kemudian secara sadar norma-norma sosial itu diakui, dihormati dan dipatuhi bersama sebagai satu-satunya alternatif yang dapat berfungsi memelihara stabilitas hubungan sosial dan dapat mendorong kemudahan dalam usaha memenuhi kepentingan – kepentingan kelompoknya, maka kehidupan kelompok ini akan semakin mapan dan terpolakan dalam bentuk lembaga sosial (Syani, 2001: 5).

Norma-norma yang ada di masyarakat, mempunyai kekuatan mengikat yang berbeda-beda. Soekanto (2002) membedakan kekuatan mengikat norma-norma ini dengan empat pengertian, yaitu (*usage*), kebiasaan (*folksway*), tata kelakuan (*mores*), dan adat istiadat (*customs*) (h. 6). Sedangkan pelebagaan suatu norma pada suatu organisasi lebih lanjut menurut Soekanto (2002) bahwa: (Pelebagaan) dapat dilakukan apabila norma-norma itu telah (a) diketahui, (b) dipahami, (c) ditaati, dan (d) dihargai. Norma yang ada disuatu organisasi bila baru pada tingkat diketahui anggotanya maka tingkat pelebagaannya paling rendah. Namun, norma itu dikatakan telah dimengerti jika ukuran masing-masing anggota telah mengetahui hak dan kewajiban dan menjalankan organisasi sesuai dengan ketentuan organisasi. Tahapan norma yang ditaati

dapat dilihat dari peningkatan dari tahap pemahaman akan hak dan kewajiban yang mentaati segala ketentuan yang berlaku. Kemudian bila telah ditaati, maka norma itu akan berkembang dengan adanya penghargaan akan norma yang berlaku dalam organisasi.

Gambar 2.1..4.3. Proses Pelembagaan



Sumber : diolah dari Soekanto (2002)

Secara lebih ringkas Simanjuntak (2001) menyebutkan beberapa langkah yang dilakukan dalam proses institusionalisasi atau pelembagaan, yaitu:

- a) Norma dan perilaku baru dikembangkan dan disepakati bersama;
- b) Norma dan perilaku baru tersebut diperkenalkan dan diuji cobakan
- c) Jika norma dan perilaku tersebut dirasakan bermanfaat, akan memperoleh pengakuan (legitimasi) dari warga

d) Pengakuan atas manfaat norma dan perilaku itu akan mengundang penghargaan dari warga. Penghargaan dalam hal ini dipahami sebagai adanya upaya warga untuk melindungi dari perilaku menyimpang dan tindakan pelanggaran, sehingga selalu ditaati secara swakarsa; dan

e) Norma dan perilaku tersebut dihayati, mendarah daging oleh warga

Sementara menurut Johnson proses pelebagaan atau institusional suatu nilai atau norma dalam suatu sistem sosial paling tidak harus memenuhi tiga syarat, yakni:

1. Bagian terbesar warga sistem sosial menerima norma tersebut
2. Norma-norma tersebut telah menjiwai bagian terbesar dari warga-warga sistem sosial tersebut
3. Norma tersebut bersanksi

Huntington (2003:16) menjelaskan bahwa tingkat pelebagaan ditentukan dari segi kemampuan untuk menyesuaikan diri, kompleksitas, otonomi, dan keterpaduan organisasi dan tata cara. Semakin mudah suatu organisasi menyesuaikan diri, semakin tinggi pula tingkat pelebagaannya. Sebaliknya apabila kurang dapat menyesuaikan diri dan lebih kaku, pelebagaannya semakin rendah pula. Kemampuan menyesuaikan diri suatu organisasi dapat dilihat dari beberapa hal, yaitu:

1. Perhitungan kronologis, semakin tua eksistensi organisasi, semakin tinggi pula tingkat pelebagaannya. Karena semakin

tua organisasi, akan semakin banyak pula kemungkinan untuk dapat mempertahankan kelangsungan hidupnya pada setiap jangka waktu tertentu.

2. Usia generasi. Semakin sering organisasi mampu melaksanakan suksesi dengan cara yang luwes, dan kemudian menggantikan tokoh – tokoh pimpinannya, akan semakin tinggi pula tingkat pelembagaan organisasi itu.
3. Segi fungsi organisasi. Sudah tentu fungsi organisasi dapat didefinisikan menurut cara-cara yang hampir dapat dikatakan tidak terbatas. Organisasi dibentuk untuk melaksanakan fungsi tertentu. Apabila fungsi tersebut tidak diperlukan lagi, organisasi akan menghadapi krisis. Organisasi harus mencari fungsi baru atau menerima nasibnya untuk kemudian mati perlahan. Tolok ukur yang tepat untuk mengkaji tingginya pelembagaan organisasi bukanlah dari sudut sejauh mana organisasi tersebut dapat melaksanakan fungsi tertentu, melainkan justru sejauhmana ia dapat menyesuaikan diri terhadap perubahan fungsi.

Senada dengan kajian di atas, Milton J Esman (Eaton, 1986: 36) menerangkan bahwa tiap organisasi yang sedang menjadi lembaga, harus mencapai kompetensi teknis dalam semua komponen dan memiliki kepaduan yang efektif diantara komponen – komponen tersebut. Untuk menyederhanakan konsep ini, Esman membedakan

empat jenis kaitan lembaga, yaitu:

1. Kaitan yang memungkinkan (*enabling*)

Kaitan dengan organisasi dan kelompok -kelompok sosial yang mengendalikan alokasi wewenang sumber daya yang dibutuhkan oleh lembaga untuk berfungsi. Didalam koperasi, kaitan ini berhubungan dengan hubungan antara koperasi dengan kelompok lain misalnya saja dengan dinas terkait, penyuplai bahan baku, kelompok tani, kelompok pasar yang memberikan sumbangsih (alokasi sumberdaya) pada koperasi.

2. Kaitan fungsional

Merupakan Kaitan organisasi dalam menjalankan fungsi dan jasa yang merupakan pelengkap dalam arti produksi, yang menyediakan masukan dan yang menggunakan keluaran dari lembaga tersebut. Kaitan ini erat hubungannya dengan fungsi dan tujuan koperasi didirikan. Misalnya, koperasi simpan pinjam fungsinya dalah untuk melayani penyimpanan dan peminjaman uang. Fungsi koperasi ini akan dibahas pada bahasan selanjutnya.

3. Kaitan normatif

Kaitan dengan lembaga yang mencakup norma - norma yang relevan bagi doktrin dan program lembaga tersebut. Norma dan aturan dlam koperasi diputuskan bersama dalam RAT dan diwujudkan dalam bentuk AD / ART. Kaitan ini erat hubungannya teori Soekanto,

apakah norma ini baru sebatas dikenal atau sudah dijiwai oleh anggota dan pengurus koperasi.

#### 4. Kaitan yang tersebar

Kaitan ini merupakan kaitan yang memiliki hubungan dengan orang – orang atau kelompok – kelompok tidak terkumpul dalam organisasi formal tetapi mampu mempengaruhi kedudukan dari organisasi-organisasi inovatif lainnya. Kaitan tersebar ini dijelaskan juga sebagai unsur – unsur dalam masyarakat yang tidak dapat dengan jelas diidentifikasi oleh keanggotaan dalam organisasi formal.

Dari uraian di atas, penulis menyimpulkan pelebagaan adalah proses organisasi untuk melembaga yang dapat dilihat melalui kaitan yang memungkinkan, kaitan fungsional, kaitan normatif dan kaitan yang tersebar. Dalam penelitian ini, fokus penelitian pelebagaan koperasi tidak aktif menggunakan teori Esman ini dikarenakan teori pelebagaan Esman cocok diterapkan pada koperasi, mengingat teori ini lebih lengkap komponennya dibandingkan dengan teori pelebagaan dari Soejanto, Hunnington dan Simanjutak yang hanya menitikberatkan pelebagaan pada proses normatifnya. Koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat memiliki komponen yang kompleks, tidak hanya komponen normatif saja, namun juga komponen fungsinya yang menjadikan kopersi itu ada. Di sisi lain, koperasi juga harus senantiasa berhubungan dengan pihak lain dan diharapkan mampu memberikan manfaat dan

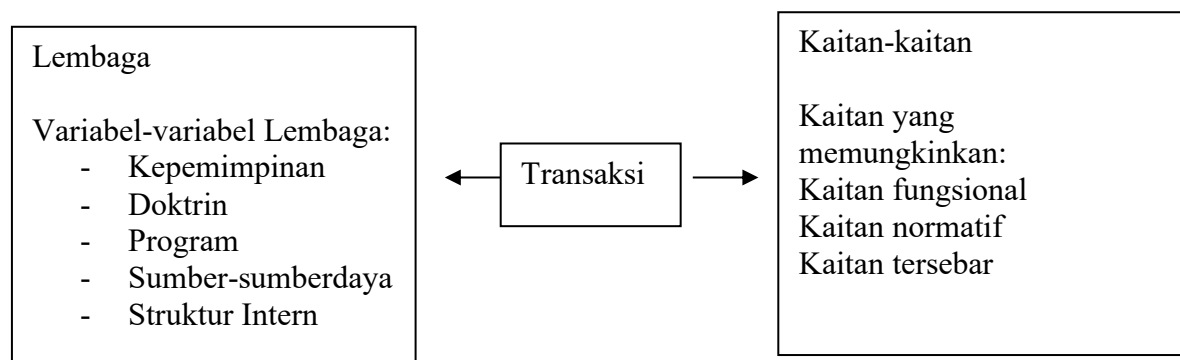
meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal inilah, yang membuat koperasi tidak hanya memiliki komponen normatif saja sebagai lembaga, namun juga komponen memungkinkan dan tersebar.

#### 2.1.2.4. Variabel Lembaga

Pembangunan lembaga dirumuskan perencanaan, penataan, dan bimbingan dari organisasi – organisasi baru atau yang disusun kembali untuk hal-hal berikut : (1) mewujudkan perubahan dalam nilai, fungsi, teknologi dan sosial; (2) menetapkan, mengembangkan hubungan normatif dan pola tindakan baru; (3) memperoleh dukungan dan kelengkapan dalam lingkungan tersebut Essmen dalam Eaton (1986 : 24).

Perumusan pembangunan lembaga ini kemudian digambarkan oleh Esmen (dalam Eaton, 1986: 24) sebagai berikut:

Gambar 2.14.4. Universum Pembangunan Lembaga



Sumber : Essmen dalam Eaton (1986: 24)

Kelima kelompok variabel itu dijelaskan oleh Essmen (dalam Eaton, 1986: 24) yang memiliki hubungan dengan kaitan fungsional, normative dan tersebar. Kelima variabel itu antara lain:

- a. Kepemimpinan  
Kepemimpinan merujuk pada sekelompok orang yang secara aktif berkecimpung dalam perumusan doktrin dan program dari lembaga tersebut. Kepemimpinan dipandang sebagai satu-satunya unsure yang paling kritis dalam pembangunan lembaga karena mengarahkan operasional dalam lembaga tersebut.
- b. Doktrin  
Doktrin dirumuskan sebagai spesifikasi dari nilai-nilai, tujuan-tujuan, dan metode-metode operasional yang mendasari tindakan social.
- c. Program  
Program merujuk pada rencana tindakan tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan dari fungsi-fungsi lembaga.
- d. Sumber – sumberdaya  
Sumber – sumberdaya yang dimaksud ialah masukan-masukan keuangan, fisik, manusia, teknologi dan penerangan yang dimiliki lembaga tersebut.
- e. Struktur internal  
Struktur intern diformulasikan sebagai struktur serta proses- proses yang dilakukan agar lembaga tersebut bekerja serta terpelihara.

Kelima variable itu dijelaskan Esmen sebagai berikut:

#### 1. Kepemimpinan

Kepemimpinan merupakan variabel paling penting, kelompok orang yang merumuskan doktrin dan program lembaga, mengarahkan kegiatan. Kepemimpinan juga memiliki peran strategis, manajemen yang intensif, terampil, serta memiliki peran sebagai perwakilan kelompok, pengambilan keputusan, pengendalian, informal-formal. Beberapa karakteristik fungsional internal dari variabel kepemimpinan adalah:

- a) Memiliki kompetensi
- b) Memiliki komitmen yang kuat

- c) Adanya gaya kepemimpinan yang ditunjukkan
- d) Memiliki taktik yang tepat
- e) Menunjukkan adanya kontinuitas dan mempersiapkan suksesi

Sedangkan karakteristik-karakteristik fungsional eksternal dari kepemimpinan adalah:

- Manajemen/pengelolaan terhadap kaitan-kaitan yang ada
- Adanya gaya kepemimpinan yang ditunjukkan
- Memiliki taktik yang tepat
- Adanya sikap/perlakuan terhadap doktrin

## 2. Doktrin

. Doktrin merupakan nilai nilai dan tujuan serta metode operasional yang mendasari tindakan social, serta seperangkat citra, harapan, cita- cita dan gaya tindakan. Sedangkan program mencakup tindakan-tindakan tertentu yang berhubungan dengan pelaksanaan dari fungsi-fungsi dan jasa yang merupakan keluaran dari lembaga tersebut.

Secara internal, tema-tema yang berupa temuan-temuan norma dan nilai baru dianggap akan menciptakan keadaan yang lebih baik yang harus dilindungi oleh lembaga dan dianjurkan selama proses pelebagaan antara lain:

- a) Tema-tema yang diarahkan kepada (kegiatan) para staf

b) Tema-tema yang diarahkan pada (kegiatan) para sarjana/pemikir.

Sedangkan secara eksternal, tema-tema yang harus dilindungi oleh lembaga dan dianjurkan selama proses institusionalisasi ke luar adalah:

- a) Tema-tema yang mengangkat identitas atau esensi perubahan
- b) Tema-tema yang mengarah pada pencapaian tujuan atau sasaran yang diinginkan dalam hidup dan kehidupan
- c) Tema-tema yang mengarah pada program, cara-cara bagaimana mengatasi persoalan
- d) Tema-tema yang mengarah pada pelayanan, bagaimana memanfaatkan waktu, dan sebagainya.

### 3. Program

Program diartikan juga sebagai terjemahan doktrin menjadi pola-pola tindakan nyata dan alokasi energi – energi dan sumber daya lainnya, yang berhubungan dengan lingkungan internal dan eksternal. Menurut Esman program yang baik yaitu:

- Mampu mengoptimalkan penggunaan sumber daya yang ada
- Program harus benar-benar menjabarkan inovasi
- Memungkinkan untuk dilaksanakan, dan
- Mempunyai nilai efektivitas dan efisiensi yang cukup tinggi

(Easton, 1986: 34).

#### 4. Sumber daya

Yang dimaksud sumberdaya disini adalah segala bentuk sumberdaya yang dipergunakan untuk mendukung terselenggarakan program. Sumberdaya yang dimaksud meliputi:

- a) Sumberdaya manusia
- b) Sumberdana
- c) Sarana

Sumberdaya tersebut idealnya harus bisa memenuhi kebutuhan yang ada. Dengan terpenuhinya sumberdaya yang dibutuhkan, maka diharapkan bisa mendukung keberhasilan pengembangan kelembagaan.

#### 5. Struktur internal

Struktur internal mencakup struktur dan proses yang diadakan untuk bekerjanya lembaga tersebut dan bagi pemeliharaannya. Struktur internal juga terkait dengan pembagian peranan, pola wewenang, sistem komunikasi, komitmen terhadap doktrin dan program. Terdapat beberapa persyaratan suatu struktur intern yang baik, yaitu:

- a) Adanya pembagian peranan
- b) Adanya pola wewenang yang jelas
- c) Terdapat sistem komunikasi yang baik/efektif dalam struktur

tersebut

Esman menjelaskan bahwa variabel lembaga ini membimbing kegiatan pembangunan lembaga, yang artinya variabel- variabel ini memiliki pengaruh pada proses pelembagaan. Variabel lembaga ini yang menjadi fenomena penelitian penulis mengenai faktor faktor yang menghambat tidak melembaganya koperasi.

## 2.1.5. Koperasi

### 2.1.5.1. Definisi Koperasi

Pengertian koperasi secara sederhana berasal dari kata “*co*” yang artinya bersama dan “*operation*” yang artinya bekerja. Jadi, pengertian koperasi adalah kerja sama. Secara umum, Koperasi diartikan sebagai sekumpulan orang yang diikat dalam suatu organisasi dan memiliki tujuan yang sama (Firdausy, 2018: 40).

*International Labour Organization* (ILO, 2002)

mendefinisikan koperasi sebagai berikut :

“Koperasi dimaksud selaku perkumpulan orang yang berkolaborasi atas asas kesukarelaan serta memiliki tujuan ekonomi yang mau dicapai, ialah organisasi bisnis yang dikendalikan secara demokratis.”

Dari definisii ILO tersebut terdapat 6 elemen yang diakndung dalam koperasi, yaitu:

- Koperasi adalah perkumpulan orang-orang
- Perkumpulan tersebut atas dasar kesukarelaan
- Terdapat tujuan ekonomi yang ingin dicapai
- Merupakan organisasi bisnis yang diawasi dan

dikendalikan secara demokratis

- Terdapat kontribusi yang adil terhadap modal
- Anggota koperasi mendapatkan resiko serta manfaat dengan seimbang

Definisi koperasi dalam Undang-undang Republik Indonesia No 25 tahun 1992 tentang perkoperasian adalah badan usaha yang beranggotakan orang-seorang atau badan hukum koperasi dengan melandaskan kegiatannya berdasarkan prinsip koperasi sebagai gerakan ekonomi rakyat yang berdasarkan atas asas kekeluargaan.

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 33 ayat (1) menyebutkan perekonomian Indonesia disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan. Kemudian penjelasan Pasal 33 antara lain menjelaskan kemakmuran masyarakatlah yang diutamakan bukan kemakmuran orang seorang dan bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah koperasi.

Koperasi memiliki peran penting dalam melahirkan dan meningkatkan potensi ekonomi rakyat serta dalam mewujudkan kehidupan demokrasi ekonomi yang mempunyai ciri-ciri demokratis, kebersamaan, kekeluargaan, dan keterbukaan. Dalam kehidupan ekonomi semacam itu koperasi sepatutnya mempunyai ruang gerak serta peluang usaha yang luas yang menyangkut kepentingan kehidupan ekonomi rakyat. Namun dalam sejarahnya, pertumbuhan koperasi selama ini belum sepenuhnya menampakkan wujud dan

perannya. Koperasi butuh pendampingan sehingga geraknya sesuai dalam perekonomian nasional. Pengembangannya ditunjukkan supaya koperasi betul- betul mempraktikkan prinsip koperasi serta kaidah usaha ekonomi. Dengan demikian koperasi hendak jadi organisasi ekonomi yang mantap, demokrasi, otonom, partisipatif, serta berwatak sosial. Pembinaan koperasi pada dasarnya dimaksudkan buat mendesak supaya koperasi melaksanakan aktivitas usaha serta berfungsi utama dalam kehidupan ekonomi.

Koperasi ialah organisasi otonom dari orang- orang yang berhimpun secara sukarela buat penunjang kebutuhan serta aspirasi ekonomi, sosial serta budaya secara bersama- sama lewat aktivitas usaha yang dipunyai serta dikendalikan secara demokratis (Hendar, 2010: 15). Koperasi adalah suatu bentuk perusahaan yang didirikan oleh orang-orang tertentu, untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu, berdasarkan ketentuan dan tujuan tertentu pula (Baswir, 2014: 7).

Dari beberapa pengertian koperasi di atas, dapat disimpulkan bahwa koperasi adalah badan usaha yang didirikan oleh sekelompok orang yang mempunyai kebutuhan dan tujuan yang sama yang berhimpun secara sukarela dengan tujuan tingkatkan kesejahteraan bersama serta dikelola secara demokratis bersumber pada asas kekeluargaan serta gotong- royong dan berlandaskan Undang-undang Perkoperasian.

Koperasi bukan perkumpulan modal melainkan perkumpulan orang-orang, perihal ini menjadi pembeda antara koperasi dengan Perseroan Terbatas (PT). Anggota-anggota yang bergabung dalam koperasi adalah orang-orang yang dengan sukarela mendaftarkan dirinya sebagai pemilik koperasi, pengelola sekaligus pengguna produk dan jasa yang dihasilkan oleh koperasi.

#### **2.1.5.2. Landasan, Asas, dan Tujuan Koperasi**

Dalam sistem ekonomi Indonesia, eksistensi koperasi memiliki landasan idiil, landasan konstitusional, dan landasan operasional. Landasan idiil koperasi adalah Pancasila, landasan konstitusionalnya adalah UUD NRI 1945 pasal 33, dan landasan operasional koperasi adalah peraturan perundang-undangan tentang perkoperasian, saat ini UU tentang perkoperasian yang berlaku adalah UU No. 25 Tahun 1992.

Asas koperasi terdapat dalam definisi koperasi menurut UU Nomor 25 Tahun 1992 pasal 2, yang menyebutkan bahwa koperasi dikelola berdasarkan atas asas kekeluargaan. Asas kekeluargaan juga disebutkan dalam penjelasan pasal 33 Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 bahwa, “..... perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.”. Asas kekeluargaan dalam koperasi bisa diartikan sebagai pengelolaan bersama secara demokratis dan terbuka kepada seluruh anggota koperasi (Suwandi, 2015: 15).

Adapun tujuan koperasi sebagaimana tercantum dalam UU

nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian ayat 3 adalah memajukan kesejahteraan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya serta ikut membangun tatanan perekonomian nasional dalam rangka mewujudkan warga yang maju, adil, serta makmur berlandaskan Pancasila serta Undang- Undang Dasar 1945.

#### **2.1.5.3. Guna dan Kedudukan Koperasi**

Guna serta kedudukan Koperasi dalam UU No 25 Tahun 1992 ayat 5 yaitu:

1. Membangun serta meningkatkan kemampuan serta keahlian ekonomi anggota pada khususnya serta warga pada biasanya, buat tingkatan kesejahteraan ekonomi serta sosialnya.
2. Berfungsi dan secara aktif dalam upaya mempertinggi mutu kehidupan manusia serta warga.
3. Memperkokoh perekonomian rakyat selaku dasar kekuatan serta ketahanan perekonomian nasional dengan Koperasi selaku sokogurunya.
4. Berupaya buat mewujudkan serta meningkatkan perekonomian nasional yang ialah usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan serta demokrasi ekonomi.

#### **2.1.5.4. Prinsip koperasi**

Prinsip koperasi menggambarkan satu kesatuan serta tidak bisa dipisahkan dalam kehidupan berkoperasi. Dengan melangsungkan totalitas prinsip tersebut koperasi mewujudkan dirinya selaku organisasi usaha serta selaku gerakan ekonomi rakyat

yang berwatak sosial.

Prinsip koperasi adalah inti dari dasar kerja koperasi sebagai organisasi usaha serta menjadi karakteristik koperasi yang membuatnya berbeda dari organisasi usaha yang lain. Prinsip koperasi telah dirumuskan oleh *International Cooperation Alliance* ICA (Hendrojogi, 2012: 55) sebagai berikut:

- a. Anggota koperasi berwatak suka rela dan terbuka
- b. Pemimpin yang demokratis atas dasar *one man one vote*.
- c. Sisa hasil usaha (SHU) dibagi 3 : cadangan, masyarakat, ke anggota sesuai dengan jasa masing-masing.
- d. Koperasi harus meningkatkan wawasan secara *kontinyu*
- e. Gerakan koperasi harus melakukan kerjasama yang erat, baik ditingkat regional, nasional, maupun internasional.

Prinsip-prinsip pendirian koperasi di Indonesia yang terdapat dalam UU No 25 Tahun 1992 telah mengakomodasi dan sesuai dengan prinsip koperasi secara internasional. Adapun prinsip-prinsip koperasi Indonesia sebagaimana yang tercantum dalam UU No. 25 tahun 1992 ayat 1 adalah sebagai berikut:

- (1) Keanggotaan bersifat sukarela dan terbuka. Watak kesukarelaan dalam keanggotaan koperasi memiliki arti jika sebagai anggota koperasi tidak boleh dipaksakan siapapun. Watak kesukarelaan pula memiliki arti kalau seseorang anggota bisa mengundurkan diri dari koperasinya dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Anggaran Dasar Koperasi. Sikap terbuka mempunyai makna jika keanggotaan tidak ada pembatasan atau diskriminasi dalam wujud apapun.

- (2) Pengelolaan dilakukan secara demokratis. Prinsip demokrasi memperlihatkan jika pengelolaan koperasi dikerjakan atas kehendak serta keputusan para anggota
- (3) Pembagian sisa hasil usaha dilakukan dengan adil sesuai besarnya jasa usaha anggota. Pembagian sisa hasil usaha kepada anggota tidak sekedar menurut modal yang dipunyai seorang dalam koperasi namun pula bersumber pada perimbangan jasa usaha anggota terhadap koperasi. Keputusan seperti ini adalah penampakan nilai kekeluargaan serta keadilan.
- (4) Pemberian balas jasa yang terbatas terhadap modal. Modal koperasi pada hakikatnya diperuntukkan untuk kemanfaatan anggota serta bukan untuk hanya mengejar keuntungan. Maka sebab itu, imbal balik modal yang dikasihkan kepada para anggota juga terbatas, serta tidak hanya menurut atas besarnya modal yang diberikan. Terbatas yaitu wajar maksudnya tidak di atas suku bunga yang berlaku dipasar.
- (5) Kemandirian memiliki makna bisa berdiri sendiri, tanpa tergantung pada pihak lain atas dasar kepercayaan kepada pertimbangan, keputusan, kemampuan serta usaha sendiri. Kemandirian juga memiliki arti kebebasan yang bertanggung jawab, otonomi, swadaya, berani mempertanggungjawabkan perbuatan sendiri, serta kehendak untuk mengurus diri sendiri.

Disamping kelima prinsip sebagaimana dimaksud dalam ayat

(1), untuk pengembangan dirinya koperasi juga melaksanakan dua prinsip koperasi yang lain yaitu pendidikan perkoperasian dan kerjasama antar koperasi merupakan prinsip koperasi yang penting dalam mengembangkan kemampuan, menambah wawasan anggota, serta meneguhkan solidaritas dalam mewujudkan tujuan koperasi. Kerja sama bisa dilakukan antar koperasi ditingkat lokal, regional, nasional serta internasional.

#### **2.1.5.5. Keanggotaan koperasi**

Anggota koperasi merupakan *owner* badan usaha serta pemakai jasa koperasi. Sebagai pemilik serta pemakai jasa koperasi, anggota berpartisipasi aktif dalam kegiatan Koperasi. Meskipun begitu, sepanjang tidak merugikan, Koperasi bisa memberikan pelayanan kepada bukan anggota menurut jenis kegiatan usahanya, hal ini bertujuan untuk menarik yang bukan anggota menjadi anggota Koperasi. Koperasi bisa mempunyai anggota luar biasa dengan persyaratan yang diatur dalam anggaran dasar (Sukamdiyo, 2012: 5). Maksudnya adalah jika ada orang yang ingin mendapat pelayanan dan menjadi anggota Koperasi, tapi tidak bisa memenuhi persyaratan yang ditetapkan oleh Anggaran Dasar, mereka bisa diterima sebagai anggota luar biasa. Ketetapan ini memiliki kesempatan untuk penduduk Indonesia tapi bukan warga negara bisa menjadi anggota luar biasa dari suatu Koperasi selama memenuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### 2.1.5.6. Alat Organisasi Koperasi

Alat organisasi koperasi ini memiliki fungsi agar koperasi dapat berjalan dan mencapai tujuan yang diinginkan. Alat organisasi koperasi dijelaskan dalam Kemenkop RI (2016: 11) terdiri dari:

a. Rapat Anggota

Rapat Anggota adalah pemegang kedaulatan tertinggi dalam koperasi. Rapat anggota dihadiri oleh anggota koperasi dan pelaksanaannya diatur oleh anggaran dasar. Rapat anggota memiliki kuasa untuk menetapkan beberapa kebijakan antara lain: (a) Anggaran Dasar, (b) kebijaksanaan umum di bidang organisasi, manajemen, serta usaha Koperasi, (c) pemilihan, pengangkatan, pemberhentian Pengurus serta Pengawas, (d) rencana kerja, rencana anggaran pendapatan serta belanja Koperasi, dan pengesahan laporan keuangan, (e) pengesahan pertanggungjawaban Pengurus dalam pelaksanaan tugasnya, (f) pembagian sisa hasil usaha, (g) penggabungan, peleburan, pembagian, atau pembubaran Koperasi. Anggota berhak meminta keterangan serta pertanggungjawaban Pengurus atau Pengawas tentang pengelolaan Koperasi. Rapat Anggota dilaksanakan minimal sekali dalam 1 (satu) tahun.

b. Pengurus

Pengurus merupakan anggota koperasi yang diberi kepercayaan dari rapat anggota untuk mengelola badan usaha

koperasi pada suatu waktu tertentu. Tidak semua anggota dapat menjadi pengurus meskipun setiap anggota memiliki hak yang sama, hanya anggota yang memenuhi persyaratan tertentu yang dapat terpilih menjadi pengurus.

Tugas pengurus antara lain:

- Mengelola organisasi serta usaha koperasi.
- Menyimpan buku daftar anggota, pengurus serta pengawas.
- Mengadakan rapat anggota.
- Membuat laporan pelaksanaan tugas serta keuangan koperasi.
- Membuat rencana kerja serta rancangan anggaran pendapatan dan belanja koperasi.

c. Pengawas.

Pengawas dipilih dalam rapat anggota. Fungsinya untuk mengawasi koperas tetap pada aturan dan mengarah pada tujuan yang ingin dicapai. Tugas Pengawas yaitu :

- mengawasi pelaksanaan kebijaksanaan serta pengelolaan koperasi.
- mengajukan laporan tertulis mengenai hasil pengawasan yang dilakukan.
- Adapun wewenang pengawas adalah sebagai berikut:
- Memeriksa laporan keuangan dan kegiatan koperasi.
- Memperoleh keterangan yang diperlukan.

- Pengawas wajib menyimpan hasil pengawasannya kepada pihak luar.

#### **2.1.5.7. Jenis – jenis Koperasi**

Koperasi dibedakan berdasarkan jenis usahanya dan status keanggotaannya. Widiyati (2013: 3) menjelaskan bahwa berdasarkan jenis usahanya, koperasi dibedakan menjadi 4 (empat) macam : (1) Koperasi Produksi, yakni sebuah koperasi yang memiliki tujuan untuk membantu usaha para anggotanya atau melakukan usaha secara bersama-sama, Sebagai contoh koperasi membantu menyiapkan bahan baku untuk dibuat kerajinan; (2) Koperasi Konsumsi, yaitu sebuah koperasi yang menjual berbagai barang kebutuhan pokok untuk para anggotanya; (3) Koperasi Simpan Pinjam yang dikenal juga dengan sebutan koperasi kredit, yaitu koperasi ini menyediakan pinjaman uang dan untuk tempat menyimpan uang. Uang pinjaman diperoleh dari dana yang dikumpulkan secara bersama-sama oleh para anggotanya; (4) Koperasi Serba Usaha, yaitu jenis koperasi yang didalamnya terdapat berbagai macam bentuk usaha. Wujud usahanya merupakan perpaduan antara koperasi produksi, konsumsi, dan simpan pinjam.

Jenis koperasi berdasarkan status anggotanya sangat banyak. Namun umumnya dibedakan 6 (enam) macam. Status keanggotaan yang dimaksud disini adalah pengelompokan koperasi yang dilihat dari kesamaan status orang-orang yang menjadi anggota koperasi

tersebut. Misalnya: (1) koperasi pegawai negeri, yaitu koperasi yang anggotanya terdiri dari pegawai negeri; (2) koperasi pasar, anggotanya terdiri dari para pedagang pasar; (3) koperasi unit desa, yaitu koperasi yang anggotanya terdiri masyarakat pedesaan; (4) koperasi Rukun Tangga (RT), yaitu koperasi yang anggotanya satu wilayah Rukun Tangga (RT); (5) koperasi sekolah; dan (6) koperasi pesantren (Widiyati, 2013:3) .

#### **2.1.5.8. Koperasi Tidak Aktif**

Koperasi tidak aktif merupakan koperasi yang mati suri. Pemerintah mengeluarkan regulasi yang membahas mengenai koperasi tidak aktif ini dalam Peraturan Menteri Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah Nomor 10/Per/M.KUKM/IX/2015 tentang Kelembagaan Koperasi. Dalam peraturan menteri tersebut disebutkan bahwa koperasi tidak aktif ialah koperasi yang memenuhi kriteria salah satu diantara kriteria ini, yaitu :

1. Selama 2 (tahun) berturut-turut tidak melaksanakan RAT,
2. Pengurus serta Pengawas tidak melaksanakan fungsinya,
3. Keanggotaan koperasi tidak memenuhi persyaratan AD/ART dan peraturan lainnya,
4. Tidak mempunyai kantor serta alamat yang jelas,
5. Tidak melakukan kegiatan usaha dan pelayanan kepada anggota.

## **2.2 Kerangka Pikir**

Secara eksplisit kami gambarkan kerangka pikir penelitian

berikut ini:

**Gambar. 2.2**  
**Kerangka pikir**

