

# TEORI ORGANISASI

KONSEP, STRUKTUR DAN APLIKASI



Dr. Desna Aromatica, S. AP., M. AP.  
Dr. Arip Rahman Sudrajat, S. Sos., M. Si.  
(D & A)

# **TEORI ORGANISASI**

## Konsep, Struktur & Aplikasi

**Sanksi Pelanggaran Pasal 113**  
**Undang-undang No.28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. **Setiap Orang** yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

# **TEORI ORGANISASI**

## Konsep, Struktur & Aplikasi

**Dr. Desna Aromatica, S. AP., M. AP.**  
**Dr. Arip Rahman Sudrajat, S. Sos., M. Si.**  
(D & A)



# **TEORI ORGANISASI**

## **Konsep, Struktur & Aplikasi**

---

---

Diterbitkan pertama kali oleh CV Amerta Media  
Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved*  
Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media  
Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini  
tanpa seizin tertulis dari Penerbit

**Anggota IKAPI**

Cetakan Pertama : Februari 2021

15 cm x 23 cm

**ISBN:**

978-623-6105-19-1

**Penulis :**

Dr. Desna Aromatica, S. AP., M. AP.

Dr. Arip Rahman Sudrajat, S. Sos., M. Si.

**Editor :**

Eko Pujiono

**Desain Cover :**

Adji Azizurrachman

**Tata Letak :**

Ladifa Nanda

**Diterbitkan Oleh :**

CV. Amerta Media

**NIB. 0220002381476**

Jl. Raya Sidakangen, RT 001 RW 003, Kel, Kebanggan,

Kec. Sumbang, Banyumas 53183, Jawa Tengah.

Telp. 081-356-3333-24

Email: [mediaamerta@gmail.com](mailto:mediaamerta@gmail.com)

Website: [www.penerbitbuku.id](http://www.penerbitbuku.id)

Whatsapp : 081-356-3333-24

# KATA PENGANTAR

*Bismilahirrohmanirrohim.*

Segala puji senantiasa kita panjatkan kehadiran Allah Swt, atas segala rahmat dan karunianya, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penyusunan buku yang berjudul **“Teori Organisasi Konsep, Struktur & Aplikasi.”**. Penulis menyadari tanpa bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak dalam penyusunan buku ini, sangatlah sulit bagi Penulis untuk menyelesaikannya.

## **ISI:**

Buku ini merupakan pandangan umum sekaitan dengan paradigma teori organisasi.

## **MAKSUD DAN TUJUAN:**

Buku ini untuk memberikan sumbang kajian mengenai peran organisasi saat yang cukup penting dalam segala aspek kehidupan baik dalam perusahaan, pemerintah, organisasi sosial, kemasyarakatan dan lain-lain. Organisasi selalu berkembang sesuai kebutuhan zaman dan peradaban. Dimana organisasi ada sejak manusia itu ada. Kebutuhan oganisasi saat ini dalam melakukan fungsi-fungsi manajemen dan organisasi, prinsip-prinsip organisasi dan tujuan organisasi. Perkembangan organisasi saat ini cukup pesat seiring perkembangan ilmu dan pengetahuan serta teknologi, sehingga peran organisasi dalam teknologi cukup besar dan sebaliknya peran teknologi juga cukup besar. Namun organisasi sebagai satu sub bagian dari cabang ilmu sosial memiliki peranan yang cukup besar dalam kehidupan manusia. Organisasi sangat dibutuhkan dalam segala aspek kehidupan manusia.

# DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b>	_____	i
<b>TENTANG BUKU</b>	_____	iv
<b>KATA PENGANTAR</b>	_____	v
<b>DAFTAR ISI</b>	_____	vi
<b>BAB 1</b>		
Organisasi dalam Perspektif Publik	_____	1
<b>BAB 2</b>		
Evolusi Teori Organisasi	_____	27
<b>BAB 3</b>		
Lingkungan Organisasi	_____	45
<b>BAB 4</b>		
Struktur Organisasi	_____	67
<b>BAB 5</b>		
Kepemimpinan	_____	81
<b>BAB 6</b>		
Pengembangan Organisasi dan Birokrasi	_____	99
<b>BAB 7</b>		
Etika Organisasi	_____	113
<b>BAB 8</b>		
Analisis Kasus – Kasus	_____	121
<b>DAFTAR PUSTAKA</b>	_____	136
<b>PROFIL PENULIS</b>	_____	138



# Bab 1

## **ORGANISASI DALAM PERSPEKTIF PUBLIK**

---

---

Pada Bab ini kita akan membahas tentang Konsep-konsep dasar dalam memahami organisasi Publik. Seperti kita ketahui bersama, bahwa organisasi tidak memiliki jenis yang sama. Perbedaan jenis organisasi ini jika dilihat dari perbedaannya memiliki dua jenis organisasi. Pertama adalah organisasi *private* atau swasta, dan kedua adalah organisasi Publik. Sebelum kita menganalisis lebih dalam tentang organisasi publik, maka terlebih dahulu kita akan membahas apakah yang dimaksud dengan konsep-konsep organisasi, teori organisasi, dalam mendapatkan pemahaman tentang organisasi publik. Pertama kajian ini akan dimulai dengan menguraikan terlebih dahulu tentang apa yang dimaksud dengan teori, organisasi, dan teori organisasi.

### **TEORI**

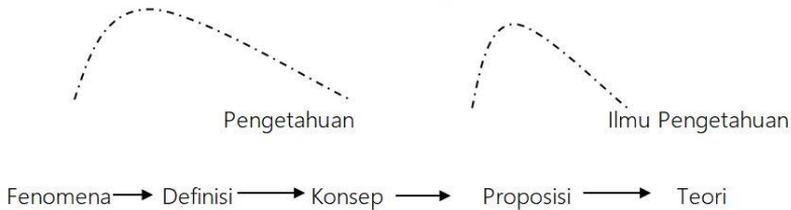
Sebelum manusia mampu menjelaskan sebab dan proses bagaimana terjadinya hujan, orang-orang dahulunya meyakini bahwa jika langit terlihat mendung (menghitam), maka itu berarti akan turun hujan. Muncul pertanyaan, kenapa langit mendung berarti akan turun hujan, belum ada yang mampu menjelaskan. Itulah pengetahuan. Sama halnya ketika melaut, nelayan membaca arah angin lewat didikan turun temurun dari generasi sebelumnya, dan petani mempelajari musim lewat kebiasaan yang diturunkan

secara turun temurun dari generasi kegenerasi tanpa mampu menjelaskan kenapa, itulah pengetahuan. Gejala alam yang mereka lihat dengan panca inderanya, seperti langit mendung artinya akan turun hujan, adalah sebuah pengetahuan yang didapat dengan melihat fenomena. Pengetahuan ini diturunkan pada generasi berikutnya.

Ketika pola pikir dan kemampuan manusia semakin berkembang, maka fenomena yang dilihat menjadi pengetahuan itu mulai diteliti dan dicari kebenarannya. Pencarian ini dilakukan lewat berbagai penelitian dengan menggunakan metode ilmiah. Penelitian ini kemudian memberikan pembuktian tentang kebenaran suatu pengetahuan yang bersumber dari fenomena tersebut. Pengetahuan kemudian berubah menjadi ilmu pengetahuan, yang kebenaran dari pengetahuan itu telah dibuktikan dengan serangkaian metode ilmiah. Artinya ketika manusia melihat langit mendung yang berarti akan turun hujan, manusia juga telah mampu menjelaskan fenomena yang ia lihat tersebut secara keilmuan. Maka lewat kaca mata ilmu pengetahuan, pertanyaan tentang kenapa langit mendung, jawabannya bukan lagi karena akan turun hujan, namun karena terjadi proses kondensasi dan itu yang menyebabkan akan terjadi hujan. Pembuktian ilmiah ini akan melahirkan teori. Selama teori yang ditemukan tersebut belum dikritik atau ditolak maka teori itu masih terus diakui kebenarannya. Apabila telah lahir penemuan baru dan teori baru, maka teori yang lama digantikan oleh teori baru tersebut. Kenapa teori tidak berlaku selamanya, atau abadi?. Teori akan mengalami *falsification* ketika teori tersebut sudah tidak mampu lagi menjelaskan fenomena empiris yang terjadi, sehingga menjadi false. Ketidak mampuan teori menjelaskan fenomena ini menyebabkan dilakukannya penemuan baru dengan serangkaian uji coba ilmiah dengan menggunakan metode ilmiah, yang kemudian melahirkan teori baru.

Apa hubungan antara teori dengan pengetahuan dan ilmu pengetahuan?. Apakah teori punya relevansi dengan pengetahuan dan ilmu pengetahuan. Alur berikut akan membantu kita untuk lebih memahami hubungan antara pengetahuan, ilmu pengetahuan dan teori.

Gambar.1  
Alur terbentuknya teori



Sumber : Suryono (2001),

Menurut Suryono (2001), dalam bukunya teori dan isu pembangunan, fenomena adalah sebuah Kejadian-kejadian dilingkungan. Kejadian tersebut bisa disebut realita yang dipandang melalui panca indera manusia dan dipandang dengan berbagai sudut pandang ketika akan menilai sesuatu yang belum pasti kebenarannya, sehingga masih perlu untuk dibuktikan melalui proses ilmiah. Fenomena adalah semua peristiwa-peristiwa yang ada disekitar manusia baik sosial ataupun alami,yang disaksikan melalui panca indera, yang kebenarannya belum dapat dibuktikan. Fenomena kemudian didefinisikan dan dicari maknanya. Setelah sebuah fenomena didefinisikan, maka untuk mewakili dengan mudah pendefinisian dari sebuah fenomena dibentuklah apa yang kita sebut sebagai konsep.

Suryono (2001), Konsep berisi sebuah deskripsi abstrak dari Fenomena sosial dan alami yang diwakili oleh satu kata, sebuah nama, pernyataan atau sebuah simbol. Adapun Fungsinya adalah memberi pengertian (kognitif), Pemahaman (afektif), menilai sesuatu dengan objektif (evaluatif), dimana hasilnya Praktis, pragmatis dan komunikatif. Hubungan antara dua konsep disebut proposisi. Proposisi ini kemudian diuji kebenarannya melalui metode penelitian ilmiah, ditemukan kebenarannya, dan diakui oleh para ahli, maka jadilah pengetahuan itu teori. Artinya, ketika seseorang melihat langit mulai menghitam dan setelah itu mulai turun titik-titik air dari langit maka mereka sebut sebagai hujan. Melihat langit hitam dan kemudian turun titik air itulah fenomena.

Ketika fenomena itu digambarkan dengan kata-kata maka mereka melakukan pendefinisian. Fenomena langit hitam disebut mendung dan titik air yang turun disebut hujan, itulah konsep. Hubungan antara mendung dan hujan itulah proposisi. Mencari hubungan antara dua konsep yaitu mendung dan hujan melalui metode ilmiah, dan ditemukan hasil penelitian yang mampu menjawab proposisi tersebut serta telah diakui kebenarannya, itulah teori.

Teori akan terus diakui selama belum ada lagi sanggahan baru dari para ahli yang membawa pembuktian baru dengan teori baru. Itulah kenapa disebut teori itu kebenarannya tidak mutlak. Sebuah teori akan masih dianggap benar selama belum ada teori baru yang mampu membuktikan ketidak benarannya. Dalam kamus Besar Bahasa Indonesia, konsep teori sendiri didefinisikan sebagai:

- a. Pendapat yang dikemukakan sebagai suatu keterangan mengenai suatu peristiwa
- b. Asas-asas dan hukum-hukum umum yang menjadi dasar sesuatu kesenian atau ilmu pengetahuan
- c. Pendapat cara-cara dan aturan-aturan untuk melakukan sesuatu

Sementara itu beberapa ahli juga memberikan pendefinisian terhadap teori. Menurut Wursanto (2005), bahwa teori adalah pendapat dari ahli tentang sesuatu masalah atau sesuatu hal yang diperoleh melalui penelitian atau kajian secara ilmiah, untuk kemudian disusun secara sistematis dan logis. Secara lebih detail bahwa teori merupakan suatu rumusan yang disusun secara sistematis, logis dan teratur mengenai suatu fenomena. Rumusan merupakan pernyataan atau kesimpulan tentang suatu asas, atau prinsip atau pendirian yang disebutkan dengan kalimat yang ringkas tetapi tepat. Sistematis berarti teratur menurut suatu sistem tertentu. Sistem sendiri merupakan suatu cara atau metode untuk melakukan sesuatu. Logis berarti rumusan itu disusun berdasarkan suatu pemikiran yang rasional dengan menggunakan suatu logika sehingga rumusan itu dapat diterima akal.

Pada dasarnya teori adalah pegangan yang dijadikan pedoman ketika menilai atau memandang sesuatu hal. Teori membantu kita melihat dan menjawab sebuah fenomena baik sosial ataupun alami, termasuk fenomena organisasi.

### **ORGANISASI**

Chris argyris dalam Winardi (2003) menyatakan bahwa organisasi-organisasi biasanya dibentuk orang guna mencapai sasaran-sasaran yang dapat dicapai terbaik secara kolektif. Pada dasarnya manusia adalah makhluk sosial atau makhluk bermasyarakat, yang dengan kodratnya tersebut maka ia tidak bisa hidup tanpa bantuan sesamanya. Kebutuhan bermasyarakat dari manusia adalah suatu naluri yang diwariskan secara biologis. Warisan biologis ini harus dikembangkan untuk memenuhi kebutuhan manusia. Maka manusia melakukan kerjasama, dan bergabung dalam kelompok-kelompok yang dapat memperjuangkan dan memenuhi kebutuhannya. Bermacamnya kebutuhan manusia menyebabkan manusia kemudian bergabung kedalam berbagai macam kelompok sekaligus. Disinilah timbulnya bermacam-macam organisasi dalam kehidupan manusia.

Menurut Winardi (2003), ada beberapa alasan mengapa manusia mendirikan organisasi. Pertama adalah alasan sosial, yaitu untuk memenuhi kebutuhan pergaulan. Kedua alasan material. Dengan berorganisasi manusia dapat melakukan hal-hal yang tidak dapat dilakukannya seperti memperbesar kemampuannya, menghemat waktu yang dipergunakan untuk mencapai sasaran, dan dapat menarik manfaat dan pengetahuan-pengetahuan generasi-generasi sebelumnya yang telah dihimpun.

Banyak ahli berpendapat tentang pendefinisian konsep organisasi.

- a. Stephen P. Robbins (1994) mendefinisikan organisasi sebagai “Kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan”. Dikoordinasikan mengandung makna manajemen. Sementara kesatuan sosial mengandung makna bahwa terdiri dari orang-

orang atau sekelompok orang yang berinteraksi satu sama lain. Pola interaksi tersebut harus diseimbangkan dan diselaraskan. Sebuah organisasi dikatakan memiliki batasan yang relatif dapat diidentifikasi, namun sebuah batasan yang nyata harus jelas agar dapat dibedakan antara anggota dan bukan anggota.

- b. Malinowski dalam Robbins ( 1994) mendefinisikan organisasi sebagai “ suatu kelompok orang yang bersatu dalam tugas-tugas atau tugas umum, terikat pada lingkungan tertentu, menggunakan alat teknologi dan patuh pada peraturan”.
- c. James D.Mooney dalam Robbins ( 1994) mengatakan bahwa “organisasi timbul bilamana orang-orang bergabung dalam usaha mereka untuk mencapai tujuan bersama”
- d. Chester I.Barnard dalam Robbins ( 1994 ) berpendapat bahwa organisasi adalah “ Organisasi ada apabila orang-orang berhubungan satu sama lain, mau menyumbangkan kegiatan-kegiatan atau bekerjasama untuk mencapai tujuan bersama”
- e. Henry L.Silk memandang organisasi sebagai suatu kesatuan yaitu sekelompok orang terlibat secara bersama-sama didalam hubungan yang resmi untuk mencapai tujuan-tujuan.

Perbedaan pendefinisian organisasi timbul karena perbedaan sudut pandang para ahli dalam melihat organisasi. Inilah yang menyebabkan konsep organisasi memiliki bermacam-macam pendefinisian. Namun pada dasarnya, organisasi dapat dilihat secara statis dan dinamis dengan karakteristik sebagai berikut:

- a. Wadah untuk bekerjasama (statis)
- b. Alat mencapai tujuan(Statis)
- c. Didalamnya terdapat hirarki dan wewenang(Statis)
- d. Sekelompok orang yang Melakukan kegiatan (dinamis)
- e. Saling Bekerjasama (dinamis)
- f. Adanya Pembagian tugas dan wewenang (dina mis)

Organisasi secara statis dilihat sebagai wadah yang merujuk pada nama, dan tempat. Organisasi sebagai aktivitas dilihat sebagai kumpulan orang-orang yang saling bekerjasama untuk mencapai tujuan organisasi. Maka jika diberi definisi lengkap maka organisasi dapat diartikan sebagai wadah/tempat berkumpulnya beberapa

orang yang saling bekerjasama untuk mencapai tujuan tertentu (tujuan organisasi), melalui pembagian wewenang didalam struktur organisasi. Dalam rangka pencapaian tujuan yang berbeda-beda maka terbentuk organisasi yang punya jenis yang berbeda-beda pula. Sehubungan dengan itu H.L.Sick dalam Robbins (1994) mengemukakan bahwa fungsi dari perlu adanya tujuan bagi sebuah organisasi adalah :

- a. Tujuan sebagai arah.
- b. Tujuan sebagai unsur pendorong
- c. Tujuan membantu proses manajemen organisasi
- d. Tujuan sebagai dasar filsafat manajemen.

Selain memiliki fungsi, tujuan terkadang juga dapat menjadi masalah didalam organisasi seperti :

- a. Pertentangan antara tujuan pribadi dan tujuan organisasi
- b. Pertentangan antar tujuan-tujuan itu sendiri dalam organisasi
- c. Penukaran tujuan organisasi

Menurut Stephen P.Robbins (1994), cara kita yang berbeda melihat organisasi akan menjadi cerminan cara kita mendefinisikan organisasi. Berikut berbagai deskripsi organisasi yang sering dipergunakan:

- a. Organisasi adalah kesatuan rasional dalam mengejar tujuan. Organisasi ada untuk mencapai tujuan, dan perilaku para anggota organisasi dapat dijelaskan sebagai pengejaran rasional terhadap tujuan tersebut.
- b. Koalisi dari pendukung. (*constituencies*) yang kuat. Organisasi terdiri dari kelompok-kelompok yang masing-masing mencoba untuk memuaskan kepentingan sendiri. Kelompok tersebut menggunakan kekuasaan mereka untuk mempengaruhi distribusi sumber daya dalam organisasi
- c. Sistem terbuka. Organisasi adalah sistem transformasi masukan dan keluaran yang bergantung pada lingkungan untuk kelangsungan hidupnya.
- d. Sistem yang memproduksi arti. Organisasi adalah kesatuan yang diciptakan secara artifisial. Tujuan dan maksudnya diciptakan secara simbolis dan dipertahankan oleh manajemen.

- e. Sistem Politik. Organisasi terdiri dari pendukung internal yang mencoba memperoleh kontrol dalam proses pengambilan keputusan agar dapat memperbaiki posisi mereka.
- f. Alat dominasi. Organisasi menempatkan para anggotanya kedalam kotak-kotak pekerjaan yang menghambat apa yang dapat mereka lakukan dan individu yang dengannya mereka dapat berinteraksi. Mereka juga diberi atasan yang mempunyai kekuasaan terhadap mereka.
- g. Kontrak sosial. Organisasi terdiri dari sejumlah persetujuan yang tidak tertulis dimana para anggota melakukan, perilaku tertentu dan untuk itu mereka menerima imbalan.

Penamaan organisasi sering dipersamakan dengan institusi atau lembaga, serta dengan birokrasi. Menurut Wursanto (2005) ketiga konsep ini memiliki perbedaan pendefinisian sebagai berikut:

Institusi didefinisikan sebagai Suatu wadah kelompok yang menampung aspirasi masyarakat baik yang punya aturan tertulis atau tidak. Tumbuh dalam masyarakat bertujuan mencapai tujuan bersama, bisa dibentuk pemerintah atau swasta. Contoh, Institusi pemerintah yang dipimpin menteri disebut kementerian negara, dan institusi Pemerintah yang tidak dipimpin menteri tapi bertanggungjawab pada presiden disebut Lembaga Negara Non Departemen. Selanjutnya birokrasi adalah Inti dari organisasi modern. Merupakan suatu badan administrasi yang punya sistem kerja terprosedur lewat hirarki wewenang dalam struktur. Baik swasta ataupun pemerintah memiliki birokrasi, dimana birokrasi terkadang dapat juga didefinisikan sebagai biro-biro atau meja-meja, jalur-jalur yang harus dilalui dalam proses administrasi.

## TEORI ORGANISASI

Teori organisasi berkembang sejalan dengan perkembangan ilmu administrasi semenjak abad ke 19. Namun sampai permulaan abad 20 masih ada yang meragukan ilmu administrasi sebagai ilmu pengetahuan. Objek dari ilmu administrasi adalah administrasi, dan fokus dari administrasi adalah teori organisasi. Teori organisasi menurut Stephen P. Robbins (1994) mempelajari struktur dan desain organisasi. Teori organisasi memberikan pengarahan bagaimana organisasi distruktur dan menawarkan bagaimana organisasi dapat dikonstruksi guna meningkatkan keefektifan organisasi. Teori organisasi menjadi dasar pandangan dan pola pikir ketika kita akan mengembangkan atau mendirikan sebuah organisasi. Ketika organisasi tempat anda bernaungan mengalami masalah atau kemandegan, maka anda memerlukan teori organisasi untuk mengatasinya.

Teori organisasi berisi kajian sistematis tentang organisasi yang telah teruji kebenarannya yang terus mengalami perkembangan. Maka jika ditanya mengapa teori organisasi penting untuk dipelajari, maka jawabnya adalah untuk menyelesaikan masalah dalam organisasi atau membantu mengembangkan organisasi menjadi lebih baik. Teori organisasi merupakan suatu konsepsi, pandangan, tinjauan, ajaran, pendapat, atau pendekatan tentang pemecahan masalah organisasi sehingga dapat lebih berhasil sehingga organisasi dapat mencapai sasaran yang ditetapkan. Teori organisasi bukanlah dogma yang kebenarannya bersifat mutlak. Maka teori organisasi itu saling isi dan saling melengkapi dalam menjawab permasalahan organisasi. Bagi ilmu administrasi publik, mata kuliah teori organisasi publik menjadi sangat penting karena, ranah kajian ilmu administrasi publik adalah negara.

Negara merupakan organisasi terbesar yang ada didunia. Pengelolaan organisasi negara yang juga dilakukan oleh organisasi yang disebut sebagai lembaga negara yang baik yang dapat mencapai tujuan negara yang jelas tertera dalam pembukaan konstitusi kita pada alinea keempat, membutuhkan sumbangan kajian ilmu teori organisasi. Maka mempelajari teori organisasi adalah kebutuhan bagi ilmu administrasi negara sendiri. Teori-teori

ini dapat diterapkan atau dimodifikasi sesuai kebutuhan organisasi, agar pengelolaan negara tidak dilakukan serampangan sehingga merugikan masyarakat, sebagai pemilik negara.

## JENIS-JENIS ORGANISASI

Macam-organisasi terjadi karena adanya perbedaan sudut pandang manusia memandang organisasi karena berbagai macam kebutuhannya.

**Tabel :1**  
**Macam organisasi**

No	Macam organisasi	jenis
A	Dari jumlah Pucuk Pimpinan	a. Organisasi Tunggal b. Organisasi Jamak
B	Dari Keresmian	a. Organisasi Formal b. Organisasi informal
C	Dari Tujuan	a. Organisasi Niaga b. Organisasi Publik
D	Dari Luas Wilayah	a. Organisasi Daerah b. Organisasi Nasional c. Organisasi Regional d. Organisasi Internasional
E	Dari Bentuknya	a. Organisasi staff b. Organisasi Lini c. Organisasi Fungsional d. Fungsional dan Lini e. Fungsional dan lini dan staff f. Lini dan Staff g. Kepanitiaan
F	Dari Tipenya	a. Tipe piramida mendatar b. Tipe Kerucut

Sumber: Wursanto (2005)

Macam-macam organisasi ini lahir sebagai konsekuensi dari berbagai kebutuhan manusia yang menyebabkan mereka bergabung pada organisasi yang berbeda dengan pemenuhan tujuan yang berbeda pula. Berikut ini adalah uraian dari tabel di atas.

### **ORGANISASI DARI PUCUK PIMPINAN**

Organisasi dari pucuk pimpinan ini dibedakan atas dua jenis yaitu organisasi tunggal dan organisasi jamak. Organisasi tunggal apabila pucuk pimpinan organisasi ada ditangan satu orang seperti sekolah oleh Kepala Sekolah, Dinas oleh Kepala Dinas, Kabupaten oleh Bupati dan lain-lain sejenis. Sementara organisasi jamak apabila pucuk pimpinan organisasi tersebut ada ditangan beberapa orang. Beberapa pimpinan tersebut menjadi satu kesatuan seperti, Dewan, Majelis, Direksi dan lain-lain. Artinya pengambilan keputusan organisasi berada dibanyak tangan, bukan disatu tangan seperti pada kepemimpinan tunggal.

### **ORGANISASI DARI KERESMIANNYA**

Dari keresmiannya organisasi ini jenisnya ada dua yaitu formal dan informal. Organisasi Formal apabila kegiatan yang dilakukan oleh beberapa orang yang tergabung dalam suatu kelompok secara sadar dikoordinasikan, guna tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, sehingga orang-orang yang tergabung dalam kelompok itu punya struktur yang jelas. Struktur yang jelas akan menggambarkan hubungan wewenang, kekuasaan dan tanggungjawab. Menurut Hicks dalam wursanto (2005), ciri organisasi formal adalah:

- a. Punya struktur yang menggambarkan wewenang, akuntabilitas dan tata hubungan
- b. Punya spesifikasi jabatan yang jelas bagi tiap anggota
- c. Hirarki dan tujuan organisasi dinyatakan dengan jelas
- d. Status, gaji, pangkat diawasi dengan baik
- e. Keanggotaan diperoleh dengan sadar dan umumnya terbuka.

Organisasi informal adalah organisasi yang disusun secara bebas dan spontan dimana keanggotaannya diperoleh secara sadar atau tidak sadar. Kapan dan dimana anggota bergabung dalam organisasi sulit ditentukan. Tidak ada perincian tegas tujuan dan biasanya organisasi bersifat sementara. Adapun ciri organisasi informal adalah:

- a. Disusun secara bebas, spontan, tak pasti dan fleksibel
- b. Keanggotaannya diperoleh secara sadar atau secara tidak sadar
- c. Kapan menjadi anggota sulit ditentukan
- d. Tidak ada rincian tujuan organisasi
- e. Bersifat sementara dan hubungan antar para anggota bersifat pribadi. Contoh organisasi ini adalah arisan, Kelompok kerja bakti dan lain-lain. Terkadang didalam organisasi formal juga terdapat organisasi informal yang terbentuk atas dasar kedekatan hubungan kepegawaian.

### **ORGANISASI DARI SEGI TUJUAN**

Berdasarkan tujuan berdirinya organisasi, ada 2 pembagian secara garis besar, yaitu bertujuan melayani kepentingan publik dengan ciri *non profit motif*, dan bertujuan melayani publik namun berorientasi *profit motif*. Berikut penjelasannya.

### **ORGANISASI NIAGA**

Adalah organisasi yang dibentuk dengan tujuan memenuhi kebutuhan konsumennya untuk memperoleh keuntungan. Organisasi niaga dibedakan menjadi :

#### 1. Organisasi Niaga Swasta

Didirikan oleh pihak swasta dengan berbagai macam dan bentuk, serta jenis. Seperti :

- a. Firma (Fa). Yaitu persekutuan menjalankan perusahaan di bawah nama bersama, tanggungjawab para anggota firma tidak terbatas, keuntungan dibagi bersama dan kerugian ditanggung bersama

- b. Perseroan Komanditer (CV).Yaitu *Commanditaire Vennootschaap*. Adalah suatu bentuk perjanjian kerjasama untuk berusaha bersama antara orang-orang yang bersedia memimpin, mengatur perusahaan dan bertanggungjawab penuh dengan kekayaan pribadinya, dengan orang-orang yang memberikan pinjaman dan tidak bersedia memimpin perusahaan serta bertanggungjawab terbatas pada kekayaan yang diikutsertakan dalam perusahaan tersebut.
  - c. Perseroan Terbatas (PT). Kekayaan PT terpisah dengan kekayaan para pemegang saham,kekuasaan tertinggi berada ditangan rapat pemegang saham dan setiap pemegang saham yang biasanya duduk dalam dewan komisaris ini punya hak suara yang sama dalam perusahaan. Hasil RUPS diserahkan kepada dewan komisaris dan yang menjalankan kebijakan manajemen ialah dewan direksi. Karena modalnya biasanya besar maka PT biasanya berjenis usaha besar.
  - d. Koperasi adalah organisasi ekonomi rakyat yang berwatak sosial.Berdasarkan azas kekeluargaan.
2. Organisasi niaga pemerintah (BUMN/Badan Usaha Milik Negara)
- yaitu: Sahamnya dimiliki negara baik sebagian ataupun seluruhnya, baik pemerintah pusat ataupun pemerintah daerah. Seperti:
- a. Perseroan Terbatas Negara (Persero) dan Perusahaan Daerah: Kekayaannya dipisahkan dari kekayaan negara. Dengan tujuan mencari keuntungan yang maksimum.
  - b. Perusahaan negara Umum (Perum) dan Perusahaan Negara Jawatan (Perjan), bukan organisasi ekonomi yang semata-mata mencari keuntungan. Tujuan perum dan perjan adalah memberikan pelayanan terhadap kepentingan masyarakat umum dalam bidang jasa dan kesejahteraan. Pelayanan yang diberikan juga harus berdasarkan pada efisiensi dan efektifitas perusahaan.

Berikut adalah beberapa contoh BUMN: PT Negara (Persero): PT. Angkasa Pura (Persero), PT Bank mandiri (persero), PT.PLN (Persero), PT.KAI (Persero) dll.

### **ORGANISASI PUBLIK**

Organisasi Publik adalah sebuah organisasi yang bertujuan memenuhi kebutuhan masyarakat tanpa mengarpakan atau berorientasi pada pencapaian keuntungan. Organisasi Publik ini bermacam-macam seperti:

### **ORGANISASI KEMASYARAKATAN**

Adalah organisasi yang berfungsi melakukan penyaluran, pembinaan dan pengembangan dan wadah penyukses pembangunan dari para anggotanya. Seperti: Jalur keagamaan (MUI, DGI, dll), Jalur Profesi ( IDI, PWI,dll), Jalur Kepemudaan (KNPI, AMPI, dll) dan kepartaian.

### **ORGANISASI PEMERINTAH**

Adalah organisasi yang termasuk kedalam penyelenggaraan negara sebagai penyelenggara seperti lembaga tinggi negara (DPR, DPD, MPR, KY, MA, MK, Presiden) Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah daerah. Ada beberapa perbedaan antara organisasi publik dan niaga/privat.

**Tabel :2**  
**Perbedaan organisasi publik dan niaga**

<b>Privat/niaga</b>	<b>Tolak ukur</b>	<b>Publik</b>
Tertutup untuk publik	Sist akuntansi	Terbuka untuk publik
Pada pemegang saham dan kreditur	Pertanggung jawaban	Pada masyarakat dan parlen

## Organisasi dalam Perspektif Publik

Pembiayaan intern dari modal sendiri, laba yang ditahan dan penjualan aktiva. Dan Pembiayaan ekstern dari hutang bank dan hutang obligasi	Sumber pendanaan	Pajak, retribusi, utang, utang obligasi pemerintah, laba BUN/BUD
Profit motif	Tujuan organisasi	Non profit
Fleksibel (datar, piramida lintas fungsional)	Struktur organisasi	Cenderung Birokratis, kaku dan hirarkies

Sumber : olahan penulis

Selanjutnya Ambar Teguh Sulistyani dan Rosidah (2009) menyatakan bahwa perbedaan antara organisasi publik dan privat :

1. organisasi publik bergerak dibidang pelayanan publik, dan organisasi swasta profit seeking
2. Dari nuansa demokratis yang terjadi dalam internal organisasi adalah, organisasi publik dibelenggu sistem tertutup karena yang dianut adalah sistem birokrasi yang mengedepankan sistem prosedur, legalitas, formalisme dan terikat dengan peraturan cukup rigid. Dimana pengawasan dari atasan cukup ketat. Manajer publik bersikap sangat hati-hati, berpedoman pada petunjuk pelaksanaan (juklak) dan petunjuk teknis (juknis). Segala kegiatan berada di bawah bayang-bayang atasan, tekanan kelompok kepentingan, warga negara dan media massa.
3. Pada organisasi publik, penggunaan kewenangan dan pengangkatan serta pemberhentian pegawai sangat lemah.
4. Tekanan politik terhadap organisasi publik cukup besar dibandingkan swasta.

## DARI LUAS WILAYAH

Organisasi ini dibedakan empat jenis yaitu:

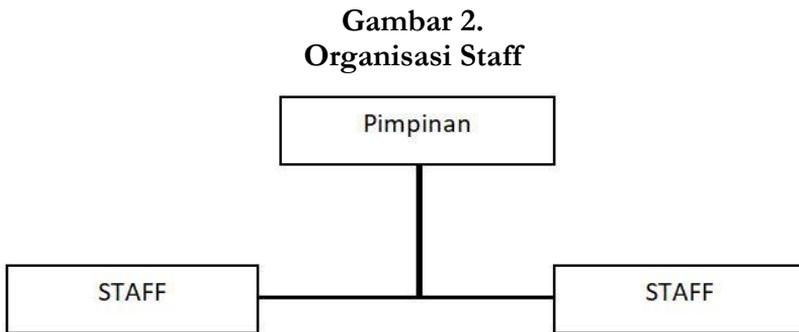
1. Organisasi daerah: Organisasi yang luas wilayahnya meliputi daerah seperti desa, kecamatan atau kota.
2. Organisasi nasional: Wilayah organisasinya meliputi seluruh wilayah dalam suatu negara. Contoh: pemerintah pusat.
3. Organisasi Regional: Wilayahnya meliputi beberapa negara (Kawasan) seperti ASEAN, EEC dll.
4. Organisasi Internasional: wilayahnya meliputi negara-negara didunia seperti PBB, UNESCO dan lain-lain).

## MENURUT BENTUK

Menurut bentuknya organisasi dikategorikan atas dasar tata hubungan, wewenang dan tanggungjawab. organisasi ini dibedakan menjadi:

1. Organisasi Staff.

Hanya terdapat satu pucuk pimpinan dan staff hanya memberikan bantuan pemikiran berupa saran atau nasehat pada pimpinan dan tidak ada pejabat lini. Seperti gambar di bawah :



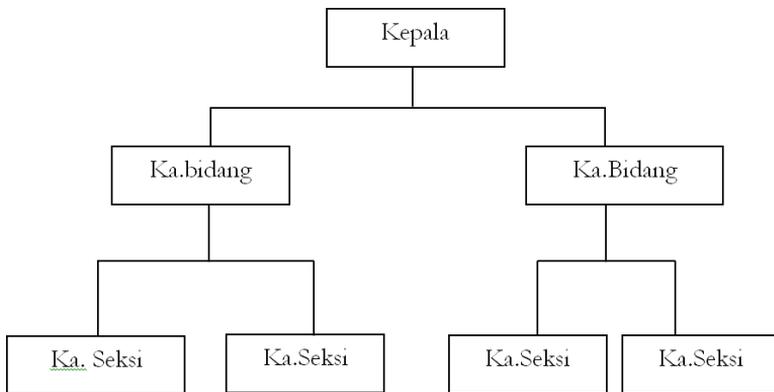
Sumber Wursanto (2005)

Model ini tidak diterapkan dalam pemerintahan seperti pemerintah daerah. Struktur ini sangat sederhana karena biasanya diterapkan pada organisasi yang relative kecil. Organisasi ini juga biasanya tidak memiliki tujuan yang luas.

### 2. Organisasi Lini atau garis

Pucuk pimpinan ada ditangan satu orang dan keputusan ada ditangan pimpinan. Namun wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan organisasi di bawahnya untuk semua bidang pekerjaan.

**Gambar 3.**  
**Organisasi Lini**



Sumber:Wursanto (2005: 82)

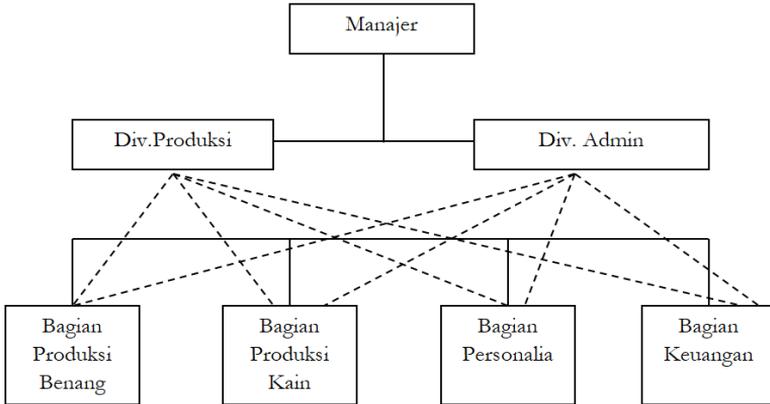
Organisasi berbentuk lini ini biasa dipakai dalam organisasi pemerintah seperti pemerintah daerah.

### 3. Organisasi Fungsional

Organisasi disusun berdasarkan sifat dan macam-macam fungsi sesuai kepentingan organisasi. Tiap fungsi saling berhubungan karena saling bergantung. Wewenang pucuk pimpinan dilimpahkan kepada tiap-tiap unit (satuan organisasi) di bawahnya atas dasar fungsinya. Organisasi jenis ini biasanya terdapat pad organisasi niaga. Bawahan dapat menerima

perintah dari beberapa pimpinan selama masih dalam hubungan tugas yang relevan.

**Gambar 4.**  
**Organisasi fungsional**



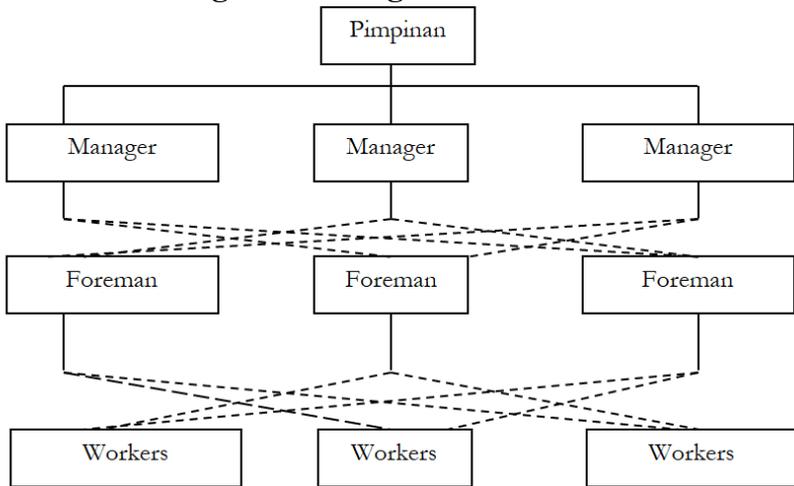
Sumber: Wursanto (2005: 88)

Bentuk organisasi ini bercirikan, pejabat lini seperti kepala divisi, dapat memerintah pegawai bagian produksi benang, kain, personalia sekaligus keuangan. Begitu juga dengan divisi lain pun dapat melakukan hal yang sama. Inilah ciri khas dari organisasi berbentuk fungsional.

### BENTUK ORGANISASI FUNGSIONAL DAN LINI.

Bentuk organisasi ini adalah kombinasi dari bentuk organisasi lini yang fungsional. Dapat dilihat dari gambar di bawah ini.

**Gambar 5.**  
**Organisasi Fungsional dan Lini**

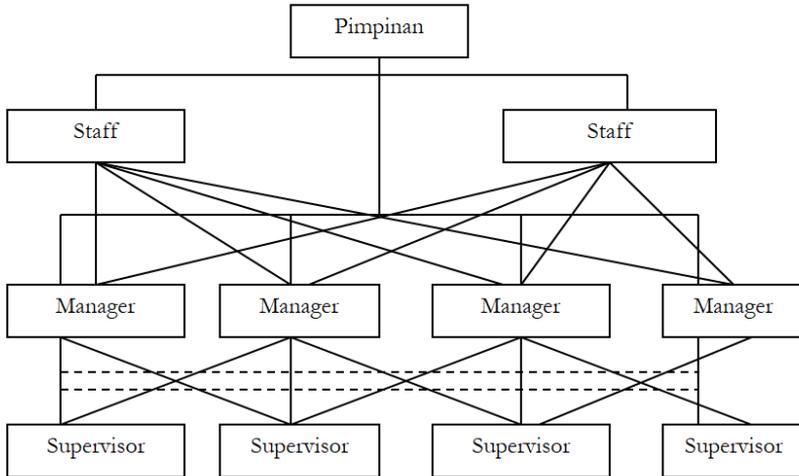


Sumber : Wursanto (2005)

1. Organisasi Fungsional, Lini dan Staff

Organisasi ini gabungan bentuk lini, staff dan Fungsional, seperti terlihat pada gambar di bawah ini

**Gambar 6:**  
**Organisasi lini, fungsional dan staff**

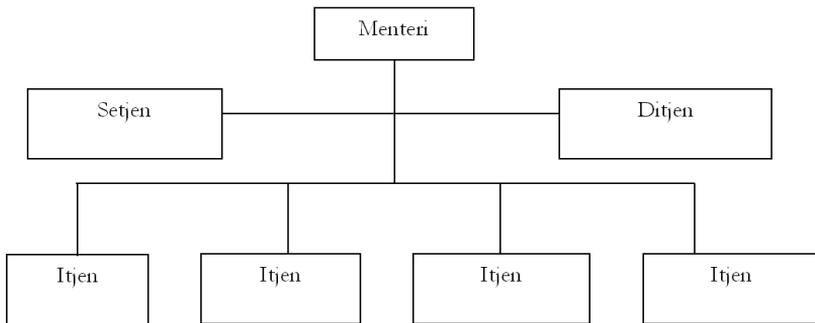


Sumber : Wursanto (2005: 90)

## 2. Organisasi Lini dan Staff

Adalah bentuk organisasi gabungan lini dan staff seperti yang terlihat pada gambar di bawah ini.

**Gambar 7.**  
**Organisasi Lini dan Staff**



Sumber:Wursanto (2005: 95)

## **KEPANITIAAN**

Kepemimpinan dilaksanakan secara kolektif oleh sekelompok orang dimana semua anggota punya hak, wewenang dan tanggungjawab yang sama. Para pekerja dikelompokkan menurut jenis tugas yang harus dilakukan dalam bentuk satuan tugas. Keputusan dalam kepanitiaan dilakukan secara konsensus. Ketua panitia tidak memiliki kekuasaan atas panitia yang lainnya.

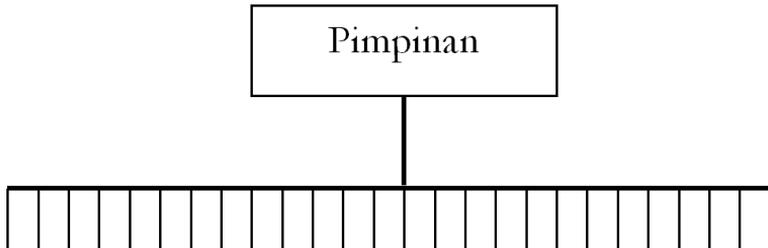
## **ORGANISASI BERDASARKAN TIPE**

Memandang organisasi dari segi jumlah dan susunan pejabat atau jumlah satuan organisasi yang terdapat dalam organisasi. Adapun tipe organisasi adalah sebagai berikut:

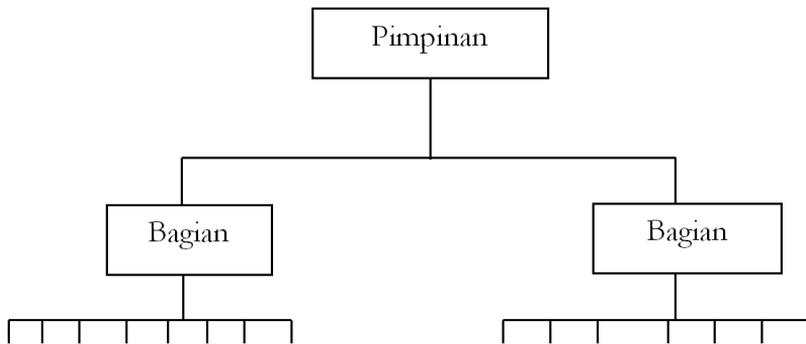
**1. Piramid Mendatar (flat).**

Jumlah satuan organisasi tidak banyak sehingga tingkat hirarki kewenangan sedikit. Sementara jumlah pekerja yang harus dikendalikan cukup banyak. Formasi jabatan untuk tingkat pimpinan sedikit karena jumlah pimpinan relatif kecil.

**Gambar.8**  
**Organisasi tipe piramida mendatar**



Atau

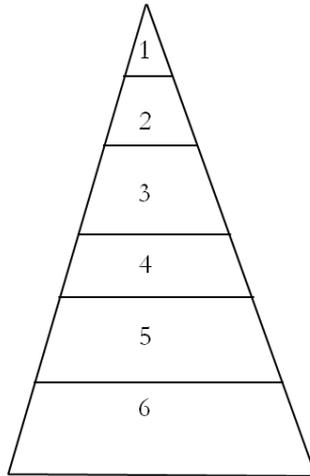


Sumber : Wursanto (2005)

**2. Tipe Kerucut**

Jumlah satuan organisasi sangat banyak sehingga tingkat-tingkat hirarki kewenangannya banyak. Rentang kendalinya sempit. Pelimpahan wewenang dan tanggungjawab dapat dilakukan sampai kepada pejabat/pimpinan yang paling bawah/rendah. Jarak antara pimpinan tingkat atas dan tingkat bawah sangat jauh dan jumlah formasi pimpinan cukup banyak, seperti berikut ini :

**Gambar.9**  
**Tipe kerucut**

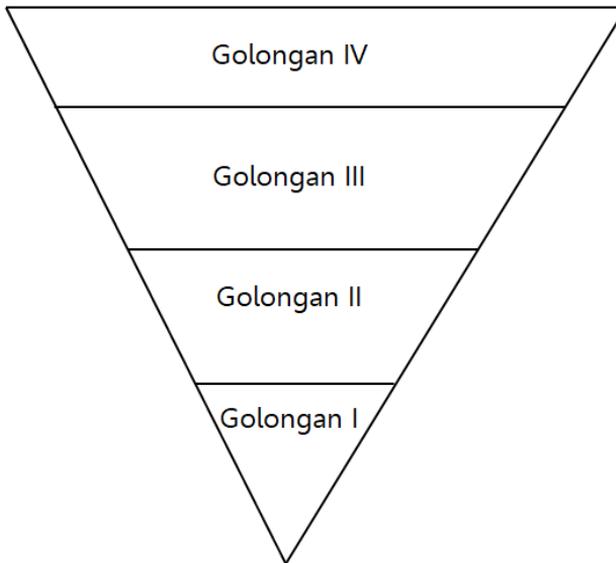


Sumber : Wursanto (2005)

### **3. Tipe Piramida Terbalik**

Ciri organisasi ini adalah, jumlah jabatan pimpinan lebih besar daripada jumlah pekerja. Dari segi kepangkatan, organisasi ini mempunyai pegawai yang berpangkat tinggi lebih banyak ketimbang yang pangkatnya rendah. Hanya cocok untuk organisasi yang pengangkatan pegawainya adalah untuk formasi fungsional seperti Universitas, Lembaga penelitian dan lain-lain dan berikut gambar organisasi tipe piramida terbalik :

**Gambar.10**  
**Organisasi tipe piramida terbalik**



Sumber: Wursanto (2005)

Organisasi publik biasanya merupakan organisasi dengan jumlah pucuk pimpinan tunggal bagi pemerintah dan jamak pada lembaga negara seperti DPR. Dari segi keresmian, organisasi publik merupakan organisasi formal. Dari segi tujuan organisasi publik adalah organisasi publik yang melayani masyarakat. Dari luas wilayah, organisasi publik dapat berada disemua jenjang wilyah. Bentuk organisasi publik biasanya adalah lini dan staff, dan tipenya adalah piramida terbalik.

## **RANGKUMAN**

Organisasi publik adalah sebuah entitas yang keberadaannya ditujukan untuk kepentingan publik. Kata publik menunjuk pada layanan yang tidak berorientasi pada pencapaian keuntungan. Organisasi publik memiliki berbagai macam dan bentuk yang lahir karena perbedaan.

Dalam ilmu administrasi publik, teori organisasi yang dipelajari adalah teori organisasi yang membantu penyelenggara organisasi bekerja dengan baik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dalam rangka mencapai tujuan negara. Sebagaimana diulas diawal, bahwa organisasi publik adalah organisasi yang entitasnya adalah untuk melayani masyarakat dan memenuhi kebutuhan masyarakat *Public Goods*.



## Bab 2

# EVOLUSI TEORI ORGANISASI

---

---

Organisasi sebagai suatu wadah tempat terjadinya berbagai aktifitas pada dasarnya terbagi dua dari tujuannya. Yaitu private dan Publik. Meskipun keduanya memiliki perbedaan kajian, namun secara teoritis, evolusi teori yang terjadi pada kedua organisasi adalah sama. Berikut adalah evolusi teori yang terjadi pada organisasi publik.

### TEORI ORGANISASI KLASIK

Teori klasik adalah teori organisasi yang mengelompokkan para ahli dengan pemikiran bahwa organisasi itu hidup pada sistem tertutup, dimana pengejaran efisiensi dan efektifitas lebih dipentingkan dari pada mengutamakan hubungan kemanusiaan antara pemilik organisasi dan anggota atau pekerja organisasi. Para ahli teori organisasi yang termasuk kedalam teori klasik ini diantaranya adalah Frederick Winslow Taylor, Henry Fayol, Weber dan Ralph Davis.

Masing-masing ahli tergabung dengan perbedaan sudut pandang masing-masing namun tetap pada prinsip bahwa organisasi itu tumbuh dalam model sistem organisasi yang tertutup yang mementingkan efisiensi dan efektifitas manajerial. Sebenarnya, jauh sebelum Taylor, sesungguhnya peletak batu pertama atas manajemen ilmiah adalah charles babbage. Perhatiannya terhadap efisiensi produksi telah menghasilkan pemikiran pentingnya pembagian kerja yang didasarkan atas

ketrampilan. Ia juga berfikir perlunya mengganti kerja tangan menjadi kerja mesin jika memungkinkan. Usahnya dalam pembagian kerja ini terlantar karena ia tidak berhasil meyakinkan orang pada saat itu. Maka Taylor melanjutkan pemikiran ini dan kemudian dikenal sebagai bapak manajemen ilmiah.

### 1. Frederick Winslow Taylor

Pemikiran ini lahir pada 1900 hingga 1930 an. Taylor mengungkapkan bahwa setiap pekerjaan manajerial yang dilakukan dalam organisasi haruslah dilakukan dengan metode ilmiah. Ini diawali ketika Taylor melihat cara kerja para pekerja disebuah perusahaan *steel di Midvalee dan Bethlehem*. Ia menemukan disana dimana pekerja bekerja dengan serampangan. Kecerampangan itu terlihat melalui :

- Pekerjaan pekerja yang sangat tidak efisien. Mereka dinilai tidak efisien karena masing-masing pekerja menggunakan teknik/cara kerja yang berbeda-beda antara yang satu dengan yang lain, meskipun pada satu bagian sekalipun. Sehingga bila ada 100 pekerja, maka akan ditemukan 100 macam pola kerja. Selain menggunakan teknik yang beda-beda, para pekerja juga terlihat menggampangkan pekerjaan yang mereka lakukan. Sikap menggampangkan pekerjaan ini terlihat dari tingkat kecepatan kerja para pekerja yang rendah. Manajer pun dalam mengambil keputusan manajerial atau keputusan yang terkait dengan keberlangsungan organisasi cenderung mengambil keputusan atas dasar intuisi saja, bukan melalui cara ilmiah. Pimpinan juga cenderung mengabaikan kesepadanan antara kecerdasan dan kemampuan atas tugas yg harus dilakukan. Anggota organisasi bekerja selalu dalam kondisi yang menganggap organisasi adalah tempat persaingan yang hanya menyediakan posisi kalah atau menang. Hal ini menyebabkan organisasi sering berada dalam konflik, baik secara individual bahkan secara organisasi.
- Akhirnya Taylor berasumsi bahwa apa yang dihasilkan dengan kerja seperti itu hanya menghasilkan kinerja 1/3 dari keluaran sesungguhnya yang bisa dihasilkan pekerja untuk organisasinya.

- Taylor kemudian berusaha memperbaiki kondisi organisasi tersebut dengan memperkenalkan metode-metode ilmiah dengan lebih dari dua dasawarsa, atas tidak adanya konsep yang jelas terhadap standar kerja .yaitu tanggung jawab pekerja dan manajemen.
- Konsep yang diperkenalkan itu dikenal dengan *scientific management* atau manajemen ilmiah yang isinya adalah :
  1. Mengembangkan suatu ilmu pengetahuan untuk setiap elemen dalam pekerjaan satu individu. (sebelumnya pekerja bekerja mendapatkan hasil melalui pengalaman)
  2. Secara ilmiah dan kemudian mendidik, mengajarkan, dan mengembangkan pekerja. (sebelumnya pekerja memilih pekerjaannya sendiri dan melatih dirinya sendiri untuk melakukan yang terbaik)
  3. secara bersungguh-sungguh bekerjasama dengan para pekerja untuk menjamin bahwa semua pekerjaan dikerjakan sesuai dengan prinsip-prinsip ilmu pengetahuan yang telah dikembangkan. (sebelumnya manajemen dan pekerja terus menerus terlibat dalam konflik)
  4. Membagi pekerjaan dan bertanggungjawab secara hampir sama antara manajemen dan pekerja. Manajemen mengambil alih pekerjaan yang lebih cocok bagi mereka daripada bagi pekerja. (sebelumnya hampir semua pekerjaan dibebankan pada pekerja).

Manajemen ilmiah Taylor banyak dianggap dan diserang oleh kalangan non klasik sebagai bentuk perlakuan yang tidak memanusiakan manusia, dimana manusia dianggap sebagai mesin. Namun menurut taylor, meskipun manusia dalam hal ini pekerja dituntut bekerja ekstra keras dan teratur dengan pola manajemen yang jelas, toh mereka diakhirnya mendapat penghasilan yang lebih besar yang sesuai dengan tenaga yang sudah mereka keluarkan. Jadi aliran ini menganggap bahwa meskipun manusia dikuras energi atau tenaganya, tetapi mereka dibayar dengan harga yang layak. Dan bagi aliran klasik hal itu dianggap manusiawi.

Selanjutnya, pendapat Taylor ini akan berhasil meningkatkan efisiensi organisasi apabila pertama satu orang mengerjakan satu pekerjaan, kedua menyeragamkan cara mengerjakan pekerjaan dengan mempelajari *time and motion studies*, ketiga menyeleksi pekerja sesuai kebutuhan pekerjaan dan memberikan pelatihan dan ketrampilan untuk mendukung pekerjaan tersebut nantinya, keempat upah dibayarkan sesuai dengan pekerjaan, dan yang kelima para pekerja dirangsang untuk bekerja melampaui target.

### 2. Henry Fayol

Keputusan Taylor yang menyatakan bahwa pengelolaan organisasi akan lebih baik apa bila menggunakan metode ilmiah, belum disertai dengan jalan keluar yang signifikan seperti apa organisasi harus dijalankan.

Henry Fayol kemudian memperjelas pendapat Taylor dengan mengemukakan bahwa manajemen ilmiah dilakukan dengan memperhatikan beberapa prinsip manajemen yang dapat dipakai dalam mengatur jalannya organisasi. Apabila Taylor bergelut dimanajemen tingkat bawah yang dekat dengan pekerja. Maka Fayol lebih fokus pada manajemen tingkat atas (pimpinan). Prinsip tersebut adalah:

1. Pembagian kerja. Spesialisasi tenaga kerja menciptakan efisiensi bagi organisasi melalui pembagian tenaga kerja. Artinya masing-masing pekerja oleh pimpinan ditugaskan pada bagian-bagian tertentu dan khusus mengerjakan pekerjaan pada bagian itu saja.
2. Wewenang. Manajer harus memberi perintah. Dengan memiliki wewenang maka akan timbul hak dan tanggungjawab, sehingga manajer juga ikut bekerja.
3. Disiplin. Setiap anggota organisasi baik pemilik ataupun pekerja wajib menaati peraturan organisasi yang telah ditetapkan
4. Kesatuan perintah. Setiap pekerja sebaiknya hanya menerima perintah dari satu atasan.

5. Kesatuan pengarahan. Setiap kelompok organisasi yang punya tujuan yang sama harus diarahkan dalam satu rencana
6. Mengalahkan kepentingan pribadi untuk kepentingan umum. Artinya kepentingan organisasi di atas segalanya.
7. Pemberian upah. Setiap pekerja harus dibayar dengan upah yang jelas dan pantas dengan tenaga yang sudah dikeluarkannya untuk organisasi
8. Sentralisasi, Pengambilan keputusan berada ditangan satu pimpinan. Bukan dibanyak tangan
9. Rantai skalar (komunikasi harus mengikuti rantai hirarki), artinya komunikasi yang terjalin dalam organisasi bergerak dari bawahan sampai keatasan secara struktural.
10. Kesatuan Perintah. Pekerja hendaknya menerima perintah hanya dari satu atasan.
11. Keadilan. Manajer/pimpinan harus berbuat adil pada bawahannya.
12. Stabilitas masa jabatan personal/pegawai. rotasi tinggi tidak efisien
13. Inisiatif. Karyawan yang diizinkan membuat dan melaksanakan rencana akan mendapat level yang lebih tinggi.
14. Rasa persatuan. Mempromosikan semangat tim akan membangun harmonisasi dan kesatuan dalam organisasi.

### **TEORI STRUKTURAL ATAU BIROKRASI RASIONAL OLEH WEBER**

Dalam arti yang netral, birokrasi berarti pemerintahan yang dijalankan berdasarkan biro-biro. Birokrasi adalah inti dari organisasi modern. Sosiolog Jerman, Max Weber mengembangkan sebuah model struktural yang ia katakan sebagai alat yang paling efisien bagi organisasi untuk mencapai tujuannya. Ia menyebutnya sebagai birokrasi. Cirinya adalah sebagai berikut:

1. Adanya pembagian kerja
2. Adanya sebuah hirarkie wewenang yang jelas
3. prosedur seleksi yang formal

4. Peraturan yang rinci serta hubungan yang tidak disarankan atas dasar hubungan pribadi (impersonal)

Teori birokrasi weber di atas disebut juga teori birokrasi rasional.

Menurut Wursanto (2005:263), teori organisasi birokrasi menyatakan bahwa untuk mencapai tujuan, organisasi harus menjalankan strategi sebagai berikut:

1. Prinsip spesialisasi yaitu pembagian dan penugasan pekerjaan secara khusus sehingga para pemegang pekerjaan dapat menjadi ahli pada bidangnya
2. Prinsip hirarki yaitu setiap anggota hanya bertanggungjawab pada satu atasan. Wewenang dilimpahkan melalui saluran hirarki sehingga tercipta kesatuan komando
3. Prinsip orientasi karir yaitu promosi didasarkan pada masa kerja dan prestasi kerja, dan dilindungi dari pemberhatian sewenang-wenang.
4. Prinsip impersonal yaitu setiap pekerjaan dilakukan tidak pandang bulu, tidak pilih kasih dan dibedakan karena status sosial.
5. Prinsip hokum dan regulasi formal yaitu setiap pekerjaan dilakukan berdasarkan aturan sehingga tercipta keseragaman.
6. Seleksi formal

### **RALPH DAVIS DENGAN PERENCANAAN RASIONAL**

Struktur merupakan hasil logis dari tujuan-tujuan organisasi. Artinya Davis menyatakan bahwa struktur organisasi sangat bergantung pada tujuan organisasi. Perspektif perencanaan rasional menawarkan sebuah model yang sederhana dan langsung untuk merancang sebuah organisasi. Perencanaan formal manajemen menentukan tujuan-tujuan organisasi. Tujuan tersebut kemudian dalam urutan yang logis menentukan pengembangan struktur, arus wewenang serta hubungan lainnya.

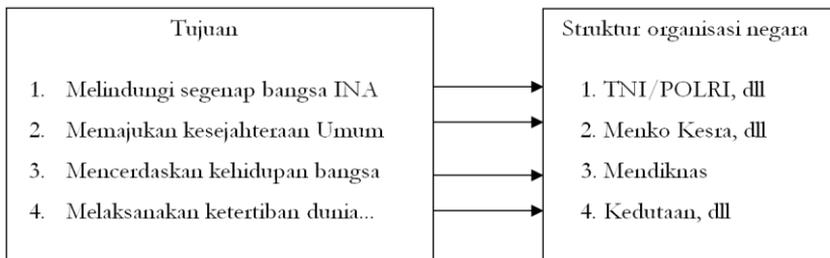
### Gambar 11 Perencanaan Rasional Ralph Davis

Perencanaan → Tujuan → Pengembangan struktur

Contoh:

Terbentuknya struktur eksekutif dalam hal ini kementerian negara seperti kementerian pendidikan, entri koordinator kesejahteraan rakyat, TNI POLRI dll adalah sebuah struktur yang diciptakan dalam organisasi negara Indonesia, dalam rangka menjawab tujuan negaranya yang ada dalam pembukaan UUD 1945 alinea ke - 4.

### Gambar 12. Contoh Teori perencanaan Rasional Ralph davis



## TEORI NEO KLASIK

Teori neo klasik muncul pada tahun 1930, sebagai bentuk ketidakpuasan terhadap teori klasik manajemen ilmiah yang menganggap manusia hanya sebagai mesin. Pada tahun 1930 terjadi resesi yang hebat di dunia, dimana pada saat itu, semangat kerja dan produktivitas kerja karyawan merosot tajam. Akhirnya banyak penelitian ahli yang mencoba melirik aspek lain selain manajemen ilmiah yang menjadi penyebab rendahnya produktivitas, padahal pada saat itu manajemen ilmiah justru sudah berbicara tentang cara efisiensi untuk menggenjot produktivitas, yang nyatanya tidak berhasil. Penelitian ini dilakukan oleh beberapa ahli diantaranya adalah Elton Mayo dengan kajian Howthorne, Chester Barnard

dan sistem kerjasama, Douglas McGregor dan teori X dan Y serta Warren Bennis dan matinya birokrasi. Tapi sebelumnya kita kupas dulu apa yang dimaksud dengan kajian hubungan kemanusiaan yang dimaksud aliran neo klasik ini.

Teori hubungan kemanusiaan berangkat dari suatu anggapan bahwa dalam kenyataan sehari-hari organisasi merupakan hasil dari hubungan kemanusiaan. Teori ini beranggapan bahwa organisasi dapat diurus dengan baik dan mencapai sasarnya apabila didalam organisasi terdapat hubungan antar-pribadi yang serasi. Hubungan ini dapat terjadi antara pimpinan dengan pimpinan, pimpinan dengan bawahan atau bawahan dengan bawahan dan bawahan dengan pimpinan. Adapun tujuan dilaksanakannya *Human relation* ini menurut Wursanto (2005: 264) adalah untuk mendapatkan: kepuasan psikologi karyawan, moral yang tinggi, disiplin yang tinggi, loyalitas yang tinggi, motivasi yang tinggi. Hubungan kemanusiaan yang terjalin dengan baik dalam suatu organisasi akan menjadi pendorong peningkatan kinerja sehingga dapat mendorong pegawai atau karyawan menjadi pekerja yang produktif dan memiliki loyalitas yang tinggi terhadap organisasi.

### **ELTON MAYO**

Model manajemen ilmiah Taylor yang sukses meningkatkan hasil produksi tiga kali lipat pada pabrik baja Midvale, tidak berhasil pada pabrik tekstil di Philadelphia, khususnya pada bagian perajutan yang tingkat perpindahan karyawannya mencapai 250% pertahun dibandingkan bagian lainnya yang hanya 5%. Hal ini menyebabkan produktivitas dan kinerja pegawai menjadi tidak efisien seperti yang diharapkan pada manajemen ilmiah. Pada akhirnya perusahaan berkonsultasi pada salah satu universitas yaitu Pennsylvania. Mayo adalah pengajar disana.

Para peneliti ini mencoba mengamati dan mendengarkan percakapan karyawan yang ternyata ditemukan produktivitas dan lemahnya semangat kerja karena mereka mengeluh harus bekerja selama 10 jam dengan berdiri, sehingga karyawan mengalami keletihan. Namun sebaliknya Mayo menduga rendahnya produktivitas karena tidak adanya kontak seseorang dengan karyawan lainnya dalam bekerja. Hal ini karena diperusahaan

tersebut, setiap orang disibukkan dengan bagiannya masing-masing dan tidak perlu menghiraukan pekerjaan orang lain, sehingga karyawan dilanda penyakit kesendirian atau solitary. Ini yang menyebabkan tingginya tingkat perpindahan karyawan. Namun hipotesis Mayo ini harus dibuktikan lebih lanjut.

Mayo kemudian menyarankan perusahaan untuk memperkenalkan jam istirahat untuk makan siang selama 45 menit. Dan minum teh pagi dan sore selama 40 menit. Ternyata tingkat perpindahan pegawai memang mulai menurun. Namun Mayo tetap menganggap bahwa perasaan kesendirianlah yang menekan jiwa pekerja dan akan selalu mengganggu produktivitas. Maka Mayo melakukan penelitian di perusahaan listrik Western yang kemudian dikenal dengan penelitian Hawthorne. Penelitian ini dilakukan tahun 1927-1932. Penelitian dilakukan melalui 4 tahap dengan runtutan dan penjelasan sebagai berikut:

### **Tahap 1. Percobaan penerangan lampu ruangan.**

Tujuannya mengetahui kondisi kerja terhadap produktivitas kerja. Penelitian dilakukan pada dua kelompok wanita pekerja dalam ruangan yang berbeda kondisi penerangan lampunya. Ruangan pertama merupakan *test room* yang diisi pekerja dengan penerangan lampu yang bervariasi. Ruangan kedua adalah ruangan pembanding atau *control room* yang diterangi penerangan konstan atau tetap. Hasilnya produktivitas pekerja ternyata tetap meningkat baik penerangan bervariasi ataupun pada ruangan dengan penerangan tetap. Peneliti kemudian meyakini bahwa ada hal yang berupa variabel kemanusiaan yang telah luput diteliti.

### **Tahap 2. Percobaan yang disebut *Relay Room Eksperimen***

Penelitian dilanjutkan dengan meneliti kerja 2 orang pekerja wanita yang kemudian diizinkan mengajak 4 lagi teman wanita mereka untuk bekerja sehingga berjumlah 6 orang, untuk menjadi bahan penelitian Mayo dan kawan-kawan. Mereka ditempatkan pada suatu ruangan percobaan dan diberikan perlakuan kondisi kerja yang berbeda-beda.

Mulai dari pengenalan jam istirahat, minum teh pagi dan sore, pekerja diizinkan mengeluarkan pendapat pada pengawas atau peneliti tentang kondisi kerja. Hasilnya produktivitas mereka meningkat. Kemudian diperlakukan kondisi kerja yang sebaliknya namun hasilnya tetap meningkat. Peneliti kemudian mewawancarai pekerja dan mencari tau penyebab meningkatnya kinerja. Alasan yang mereka kemukakan mengapa produktivitas meningkat dan bahkan mereka terlihat semakin kompak adalah mereka merasa senang bekerja dalam kelompok kecil, menyenangkan cara pengawasan yang manusiawi dari *supervisor*, Puas terhadap bayaran yang diterima, situasi kerja yang menyenangkan dan selain itu mereka senang terhadap perhatian yang ditunjukkan dalam penelitian pada mereka. Namun peneliti ini mengalami kelemahan dimana pekerja mengetahui jika mereka sedang diteliti, sehingga hasilnya tidak memuaskan.

### **Tahap 3. Lanjutan *relay room experiment* yang disebut *Mica splitting test room study***

Mayo dan kawan-kawan kemudian melanjutkan penelitian dengan mewawancarai 20.000 pekerja dengan topik pembicaraan yang bebas dan tentang segala hal. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa :

- a. Orang selalu tidak akan mengatakan apa masalah yang sesungguhnya yang dihadapinya. Tetapi ingin mengatakan apa yang menurut pikiran mereka menarik untuk anda dengarkan
- b. Orang menunda tugas mereka bukan semata-mata karena materi berfungsi sosial. Oleh sebab itu kepuasan hati ada hubungannya dengan siapa mereka bekerja.
- c. Status seseorang dalam bekerja sangat penting untuk menentukan berbagai aspek lingkungan sosialnya. Dengan demikian dapat dicoraki suatu metode kerja sesuai dengan status dan lingkungan
- d. Kelompok-kelompok kerja sendiri (informal) memiliki norma sendiri yang berbeda dengan perusahaan.

Dalam buku ini ditemukan bahwa kelompok informal dapat membatasi hasil yang harus dicapai organisasi.

#### **Tahap 4. Percobaan *Bank wiring room experiment***

Tujuan dari penelitian ini adalah melakukan pengamatan dan menganalisa terhadap kelompok informal dalam organisasi. Dalam percobaan ini dilibatkan 14 orang pekerja laki-laki. 9 orang pemasang kabel telephone, 3 orang tukang patri dan 2 orang pengamat. Percobaan ini hampir sama dengan *relay room test*. Ruang percobaan dipisahkan tetapi kondisi kerja tidak berubah. Pekerja bekerja secara individual dan kelompok. ternyata pengamat dianggap anggota kelompok oleh pekerja sementara pewawancara dianggap orang luar. Pemimpin juga dilibatkan dalam penelitian ini sebagai pemberi perintah.

Hasilnya produktivitas menurun. Peneliti menemukan bahwa kelompok kerja mempunyai norma sendiri yang berbeda dengan perusahaan. Bagi anggota kelompok yang melanggar akan dikucilkan. Secara keseluruhan pendapat Howthorne ini menemukan bahwa:

1. Organisasi bukan hanya sebagai sebuah sistem kerjasamam manusia yang telah terstruktur seperti mesin tapi terdiri dari orang-orang yang punya harapan, perasaan dan kekecewaan
2. Tingkat produktivitas tidak ditentukan oleh norma pimpinan tetapi oleh norma sosial dan standar kelompok
3. Imbalan yang bersifat ekonomi sama pentingnya dengan imbalan yang non ekonomi seperti keintiman dengan rekan kerja.
4. Para pekerja tidak selalu bertanggungjawab secara individual, namun kelompok kelompok informal dalam organisasi sangat menentukan dalam pengambilan keputusan.

Hasil penelitian Howthorne ini membuka cakrawala pemikiran para ahli bahwa pengelolaan organisasi tidak melululentang pencapaian tujuan tapi juga perlu menyadari bahwa struktur organisasi informal tumbuh dalam organisasi formal

perusahaan dimana norma kelompok memegang peranan penting terhadap produktivitas seseorang.

### **CHESTER BARNARD DAN SISTEM KERJASAMA**

Menyatukan pandangan tokoh organisasi klasik; Taylor, Fayol dan Weber dengan hasil kajian Hawthorne membawa kita pada kesimpulan bahwa organisasi itu adalah sebuah sistem kerjasama. Organisasi terdiri dari tugas-tugas dan manusia didalamnya. Perhatikan pada tugas saja, atau pada manusia saja tidak berdampak baik bagi sistem kerja organisasi. Artinya perlu dijaga keseimbangan antara pekerjaan yang dilakukan dengan manusia yang mengerjakannya. Artinya syarat-syarat tugas yang harus dilaksanakan seimbang dengan kebutuhan dari orang yang melaksanakannya. Ia menyarankan bahwa peran utama manajer adalah memperlancar komunikasi dan mendorong para bawahan untuk bekerja lebih keras lagi.

**Tabel 3. kesimpulan Sistem kerjasama Barnard.**

- Organisasi adalah sistem sosial yang menuntut kerjasama manusia..1938
- organisasi tersusun dari orang yang punya hubungan sosial interaktif
- peran utama manajer adalah berkomunikasi dan mendorong capaian bawahan
- keberhasilan organisasi bergantung pada terpeliharanya hubungan baik dengan orang-orang dan lembaga diluar organisasi dengan siapa organisasi itu teraruh berinteraksi...investor dll
- organisasi harus menyesuaikan diri dengan lingkungan...keseimbangan

## DOUGLAS MCGREGOR DAN TEORI X DAN Y

Ada dua pandangan tentang manusia. Yaitu pada dasarnya bersifat negatif (X) dan bersifat positif (y). Manusia kemudian menyesuaikan perilakunya sebagai pimpinan berdasarkan pada asumsi asumsi x dan y tersebut.

Pekerja dengan teori X, menurut pimpinan punya karakteristik sbb:

1. Para pegawai pada dasarnya tidak menyukai pekerjaan, dan jika mungkin menghindarinya.
2. Karena pegawai tidak menyukai pekerjaannya maka mereka harus dipaksa, dikendalikan, diancam dengan hukuman untuk mencapai tujuan yang diinginkan
3. Para pegawai akan mengelakkan tanggungjawab dan mencari pengarahan yang formal sepanjang hal itu mungkin
4. kebanyakan pegawai menempatkan rasa aman di atas faktor lain yang berhubungan dengan pekerjaan dan hanya akan memperlihatkan sedikit ambisi.

Kebalikan dari pandangan yang negatif terhadap manusia adalah teori Y:

1. Para pegawai melihat pekerjaan sebagai hal yang biasa sama halnya seperti istirahat atau bermain
2. Manusia akan menentukan arahnya sendiri dan mengendalikan diri jika mereka merasa terikat tujuan
3. Rata-rata orang dapat belajar untuk menerima, malahan mencari tanggungjawab
4. Kreativitas yaitu kemampuan untuk membuat keputusan yang baik, tersebar luas pada seluruh populasi dan tidak selalu merupakan hak dari mereka yang menduduki fungsi manajerial.

Teori ini mengajarkan pada organisasi untuk berasumsi pada teori Y dimana Manajer harus selalu memotivasi dan memancing kreativitas bawahan secara partisipatif.

## **WARREN BENNIS DAN MATINYA BIROKRASI**

Menurut Bennis pengambilan keputusan yang disentralisasi, kepatuhan pada wewenang dan pembagian kerja yang sempit diganti dengan struktur yang didesentralisasi, dan demokratis disekitar kelompok yang fleksibel. Pengaruh yang didasarkan pada kekuasaan beralih pada keahlian. Menurut Bennis, bentuk organisasi yang ideal adalah adhocracy yang fleksibel.

## **TEORI ORGANISASI MODERN**

Teori ini berusaha menyatukan antara teori klasik dan neo klasik. Menurut teori ini organisasi adalah sebuah sistem yang adaptif terhadap lingkungan organisasinya. Adapun karakteristik dari teori-teori modern adalah:

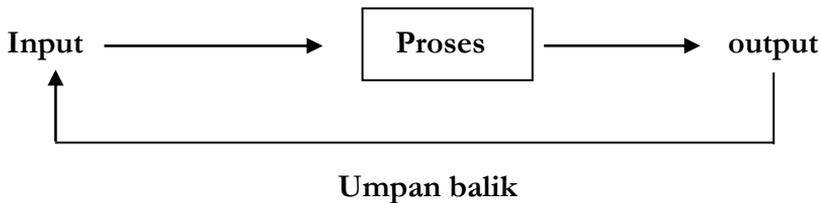
1. Sistem: Teori organisasi modern memandang organisasi sebagai sistem yang terdiri dari input, proses, output, umpan balik dan lingkungan.
2. Dinamis: Penekanan teori modern adalah pada dinamika interaksi yang timbul dalam struktur organisasi
3. Multi level dan multi dimensi : Teori ini memperbincangkan organisasi secara keseluruhan disemua dimensi dan semua level
4. Probabilistik: Teori modern menggunakan kata mungkin atau biasanya
5. Multi disiplin: Teori modern menggunakan berbagai disiplin keilmuan
6. Adaptif: Jika organisasi tetap ingin hidup dan berkembang, maka organisasi harus terus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan.

Berikut adalah tokoh-tokoh teori modern, diantaranya:

### **Norbert Weiner**

Konsepnya memberikan pandangan yang luas pada organisasi sebagai suatu sistem yang terdiri dari input, proses, output, umpan balik dan lingkungan serta menggunakan pendekatan multidisiplin

**Gambar 13.**  
**Umpan Balik Organisasi**



### **Herbert Simon; serangan terhadap prinsip-prinsip**

- Penyerang prinsip-prinsip aliran sebelumnya terutama klasik
- Karena hanya mampu memberikan pepatah dan pedoman yang standar terhadap kebutuhan organisasi terkini dimasanya

### **Katz dan Kahn**

- Dengan sistem terbuka, organisasi dengan lingkungan akan terus berubah sebagai bentuk *contingency*

### **Aston dengan besaran organisasi**

- Besaran organisasi sangat berpengaruh terhadap pembentukan struktur organisasi
- Organisasi dengan Ukuran yang besar akan memiliki struktur yang lebih besar dibandingkan dengan organisasi yang lebih kecil (dipengaruhi oleh tujuan organisasi dan cakupan tujuan tersebut)
- Organisasi besar dan kecil punya pola masing-masing ex.bentuk koordinasi/komunikasi

### **Marck and simon**

- Menentang aliran klasik mengeni keputusan yang rasional dan optimum
- Saat ini keputusan yang memuaskanlah yang menjadi indikator alternatif pengambilan keputusan dalam organisasi
- Mengajukan model organisasi sistem kerjasama yang rasional karena tujuan-tujuan terkadang saling bertentangan dan punya keterbatasan

### **Maka Mark Pfeffer**

Perlu adanya model yang mengatasi tentang adanya koalisi kekuasaan, konflik atas tujuan, keputusan desain organisasi yang mendukung kepentingan pribadi dari mereka yang berkuasa, maka kendali dalam organisasi menjadi tujuan ketimbang sebagai alat pencapaian tujuan dan organisasi sebaiknya melakukan koalisi.

Dalam perspektif organisasi publik, eksistensi sebuah koalisi adalah alat pengurangan konflik dalam organisasi dan menjadi kekuatan bagi organisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Koalisi menjadi cara menghimpun kekuatan besar dalam organisasi dengan berbagai keberagamannya.

Organisasi sebagai sebuah entitas penting terhimpun dari orang-orang dengan berbagai kepentingan dan kapasitasnya. Untuk itu ada macam teori untuk mengelola organisasi dengan individu yang beragam. Pilihan untuk mengelola organisasi dengan teori organisasi perlu disesuaikan dengan kondisi anggota organisasi. Pergeseran konsep pengelolaan organisasi klasik dimana efisiensi dan efektifitas adalah tujuan utamanya mengalami kritikan ke arah neo klasik. Aliran neo klasik lahir sebagai kritikan terhadap pandangan klasik yang mengabaikan faktor manusia. Pendapat aliran teori neo klasik juga mengalami sanggahan dari kalangan modern, dimana memperhatikan faktor efisien, efektif dan hubungan kemanusiaan saja tidak cukup menunjang keberhasilan pencapaian tujuan organisasi. Ada faktor lain yang penting yaitu lingkungan sebagai faktor penentu. Kemampuan organisasi dalam merespon lingkungan dan perubahan yang terjadi dilingkungan menentukan keberhasilan pencapaian tujuan organisasi.

Berikut adalah tabel evolusi teori organisasi yang penulis himpun dari Wr Scott yang membagi evolusi teori organisasi berdasarkan fase tahun dari 1900 samapi dengan 1975 dan seterusnya:

**Tabel: 6**  
**Kesimpulan teori organisasi Klasik-Neo dan Modern**  
**Menurut W<sup>r</sup> Scott dalam Henry Fayol:**

<b>Kerangka waktu</b>	<b>1900-1930</b>	<b>1930-1960</b>	<b>1960-1975</b>	<b>1975..?</b>
Sistem Tujuan	Tertutup Rasional	Tertutup Sosial	Terbuka Rasional	Terbuka Sosial
Tema Utama	Efisiensi mekanis	Orang dan hubungan manusia	Desain kontigensi (Lingkungan)	kekuasaan dan politik
Klasifikasi	Klasik	Neo klasik	Modern	modern

Sumber: Robbins (1994)

## **CONCLUSION**

Evolusi Teori organisasi dikelompokkan menjadi tiga kelompok yaitu Klasik, Neo Klasik dan Modern. teori klasik adalah kelompok teori yang berorientasi pada tujuan, hidup dilingkungan organisasi statis, dan manusia dianggap sebagai mesin. Tokohnya adalah Babbage, Taylor, Fayol dan Weber. Aliran teori berikutnya adalah teori neo klasik. Teori Neo Klasik mengemukakan bahwa organisasi seharusnya mementingkan hubungan kemanusiaan selain tujuan organisasi yang efisien dan efektif seperti pada teori klasik. Aliran teori berikutnya adalah aliran Teori Modern. Aliran teori ini berusaha menggabungkan antara keutamaan konten teori klasik dan neo klasik, dimana agar organisasi bisa bertahan hidup harus mampu menyesuaikan diri dengan lingkungan.



## Bab 3

# LINGKUNGAN ORGANISASI

---

---

Setelah membahas tentang evolusi teori organisasi, mulai dari aliran klasik, neo klasik hingga aliran teori modern, dapat disimpulkan bahwa lingkungan merupakan salah satu komponen penting yang mewarnai pemikiran pada liran modern. Faktor lingkungan merupakan faktor yang sangat penting selain efektifitas dan efisiensi pencapaian tujuan organisasi dan faktor hubungan-hubungan kemanusiaan. Selanjutnya pada bab ini kita akan membahas tentang lingkungan organisasi.

Organisasi seperti dijelaskan sebelumnya bukanlah wujud tunggal yang eksistensinya tidak dipengaruhi oleh faktor lain. Lingkungan baik dalam dan luar adalah salah satu konsep penting dalam teori organisais dan menjadi modal dalam pembangunan pemerintahan.

### **APA YANG DIMAKSUD DENGAN LINGKUNGAN ORGANISASI**

Organisasi dan lingkungan berinteraksi dalam rangkaian sistem. Keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuan sangat ditentukan oleh kemampuan organisasi menyesuaikan diri dengan lingkungan organisasi. Penyesuaian diri dengan lingkungan itu dilakukan karena organisasi memiliki sejumlah input yang dapat berguna bagi organisasi, seperti Sumberdaya manusia, financial, sumberdaya alam atau bahan mentah.

Selain memberikan input bagi keberhasilan organisasi, lingkungan juga dapat menjadi penyebab hancur atau terganggunya pencapaian tujuan organisasi. Itulah kenapa organisasi harus memiliki kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan lingkungannya. Organisasi merupakan sistem kerjasama. Yaitu adanya tujuan bersama dan adanya hubungan kerja. Organisasi juga merupakan sistem tata hubungan kerja. Kerjasama yang berlanjut dan tertata untuk mencapai tujuan bersama dilakukan dalam suatu kelompok. (tata hubungan lansung atau tidak langsung, tata hubungan struktural, tata hubungan formal dll)

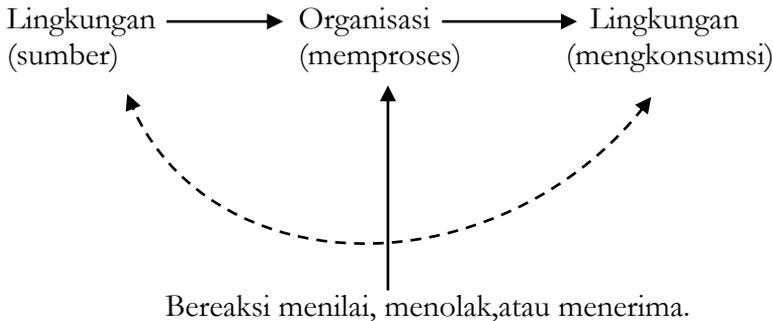
Menurut Robbins (1994), lingkungan organisasi adalah segala sesuatu yang berada diluar organisasi atau diluar batas organisasi. Lingkungan organisasi sangat ditentukan oleh domain atau daerah tempat organisasi beroperasi, sehingga terdapat perbedaan antara lingkungan organisasi yang satu dan lainnya. Sistem tertutup menganggap lingkungan organisasi itu pasti dan stabil. Namun sistem terbuka menyatakan bahwa lingkungan organisasi itu tidak pasti dan berubah-ubah. Kompleksitas lingkungan organisasi ini membuat organisasi harus bersikap lebih hati-hati. Selain kompleksitas, lingkungan yang tidak stabil pada sistem terbuka menciptakan formalisasi yang rendah dan desentralisasi struktur. Sementara bagi lingkungan organisasi statis pada sistem tertutup justru dianggap menciptakan formalitas yang tinggi, dan struktur yang disentralisasikan. Adapun hubungan lingkungan – struktur adalah sebagai berikut :

Dampak lingkungan organisasi terhadap struktur memiliki beban yang berat akan tetapi ;

1. Dampak lingkungan terhadap organisasi adalah fungsi dari ketergantungan
2. Lingkungan yang dinamis punya pengaruh yang lebih besar dari statis
3. Kompleksitas dan ketidakpastian lingkungan mempunyai kaitan langsung
4. Formalisasi dan ketidakpastian lingkungan mempunyai kaitan terbalik
5. Makin kompleks lingkungan, makin besar desentralisasi

6. Permusuhan yang ekstrem dalam lingkungan akan mengakibatkan terjadinya sentralisasi sementara

**Gambar 14.**  
**Lingkungan organisasi**



Lingkungan dapat menjadi input bagi organisasi, sekaligus memberikan output bagi organisasi. Masukan dari lingkungan diolah diorganisasi dan menghasilkan luaran yang berdampak pula pada lingkungan diluar organisasi tersebut.

## JENIS-JENIS LINGKUNGAN ORGANISASI

Lingkungan organisasi dapat dikategorikan atas lingkungan luar atau umum dan lingkungan dalam atau khusus. Adapun penjelasannya adalah sebagai berikut :

### a. Lingkungan Luar/umum.

Adalah kondisi yang mungkin berdampak pada organisasi namun relevansinya tidak jelas. Lingkungan ini mempengaruhi hampir setiap organisasi dimanapun domainnya, namun pengaruh tersebut tidak bersifat langsung. Lingkungan ini terdiri dari berbagai variabel yang tidak dapat dikendalikan oleh organisasi. Beberapa tantangan lingkungan luar tersebut antara lain adalah:

#### - Teknologi

Kemajuan teknologi yang sangat pesat dapat menjadi pengaruh luar yang akan mempengaruhi operasional organisasi. Organisasi dengan sendirinya akan dituntut untuk

dapat menggunakan juga perkembangan teknologi jika tidak ingin ketinggalan dari organisasi lain yang memanfaatkan dengan intens kemajuan teknologi. Akibatnya selain organisasi harus merubah teknologi, kemampuan sumberdaya manusia yang mengoperasikan, keuangan organisasi juga akan merasakan dampaknya. Lingkungan dalam bentuk perkembangan teknologi menyebabkan perubahan terhadap internal organisasi. Perubahan tidak saja pada teknik atau tata cara kerja pegawai dalam organisasi, namun juga mempengaruhi proses seleksi pegawai dalam siklus manajemen sumberdaya manusia. Seperti kita ketahui, bahwa SDM merupakan input penting bagi organisasi. Keberhasilan pencapaian tujuan organisasi sangat tergantung pada kemampuan yang dimiliki SDM dalam organisasi tersebut. Perubahan teknologi akan menyebabkan proses seleksi pegawai dalam suatu organisasi akan mensyaratkan kemampuan penguasaan teknologi terkini dari organisasi.

- **Ekonomi**

Stabilitas ekonomi akan sangat mempengaruhi stabilitas kehidupan organisasi, seperti krisis yang berdampak global. Fluktuasi ekonomi menjadi masukan bagi keberlangsungan organisasi. Masukan ini dapat menjadi penguat organisasi, atau justru sebaliknya yang akan menghancurkan organisasi jika tidak dikelola dengan baik.

- **Politik**

Stabilitas politik menjadi lingkungan luar dari organisasi. Stabilitas politik akan sangat mempengaruhi kebijakan dan pengambilan keputusan organisasi, mengingat organisasi yang berdiri didalam organisasi negara harus tunduk pada kebijakan dan aturan negara, dimana kebijakan dan aturan adalah out put dari sistem politik.

- **Kondisi geografis**

Kondisi geografis akan menentukan stabilitas organisasi, seperti kerentanan terhadap bencana alam.

- **Kondisi sosial budaya**

Kondisi sosial budaya masyarakat secara tidak langsung mempengaruhi stabilitas organisasi. Penolakan dan

penerimaan budaya terhadap out put bahkan input organisasi akan mempengaruhi ketahanan organisasi bertahan beroperasi. Kecenderungan dimasyarakat seperti trend akan berimbang pada penerimaan terhadap out put organisasi. Keresahan sosial yang terjadi disekitar organisasi dapat juga mempengaruhi stabilitas operasional organisasi.

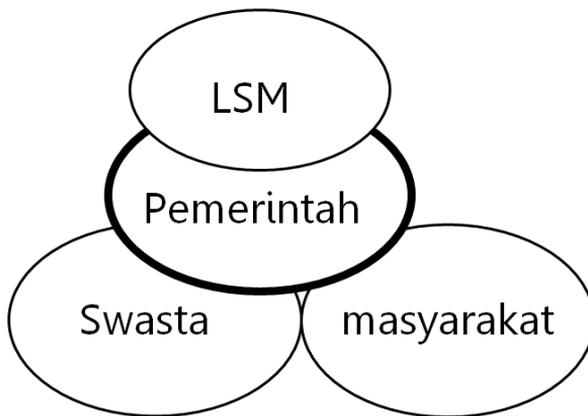
### **b. Lingkungan dalam/khusus**

Lingkungan khusus adalah bagian dari lingkungan yang secara langsung relevan bagi organisasi dalam mencapai tujuan. Lingkungan dalam atau lingkungan khusus adalah lingkungan terdekat organisasi yang mempengaruhi stabilitas organisasi. Lingkungan dalam/khusus yang menjadi pengaruh bagi organisasi adalah sebagai berikut :

1. Pegawai/Sumber Daya Manusia : Orang-orang yang berada dalam organisasi/anggota organisasi sangat mempengaruhi pencapaian tujuan dalam organisasi. SDM yang berkualitas, yang mampu mengelola kapasitasnya dengan maksimal akan melahirkan organisasi yang memiliki kapabilitas.
2. Tujuan Organisasi: Tujuan organisasi adalah penentu arah organisasi. Semakin jelas dan tersistematis serta detail tujuan organisasi maka akan semakin mudah mewujudkan tujuan organisasi.
3. Kultur Organisasi: Kultur organisasi adalah budaya organisasi. Budaya organisasi dipengaruhi oleh budaya orang-orang didalam organisasi. Setiap individu yang masuk bergabung dalam organisasi memiliki latar belakang kultur yang berbeda. Mereka berasal dari berbagai latar belakang suku, agama, ras, dan sikap perilaku yang berbeda-beda. Ketika masuk kedalam organisasi, terkadang individu gagal menyesuaikan diri sebagai anggota organisasi sehingga berperilaku tidak sesuai dengan budaya organisasi, namun masih memegang erat perilaku yang ia bawa dari kehidupannya sebagai individu. Pengaruh yang ditimbulkan terhadap organisasi adalah ketika kultur yang dibawa tersebut bertentangan dengan kultur organisasi.

4. Finansial organisasi: Kondisi keuangan organisasi sangat berpengaruh signifikan terhadap aktifitas organisasi dalam mencapai tujuan organisasi. Kondisi financial yang kuat akan membantu kelancaran kinerja organisasi.
5. Struktur Organisasi. Struktur organisasi mengandung tugas, fungsi dan wewenang. Struktur yang jelas dan job deskripsi yang jelas akan memudahkan proses kerja dalam organisasi dan dapat di gambar berikht ini :

**Gambar.15**  
**Lingkungan Pemerintah**



Lingkungan dalam pemerintah dari gambar di atas adalah Lembaga-lembaga Swadaya Masyarakat, Swasta dan masyarakat. Tuntutan, harapan yang dikemukakan oleh LSM, masyarakat dan swasta menjadi energi yang masuk kedalam organisasi pemerintah dengan harapan dapat dipenuhi. Ketika harapan-harapan mereka tidak terpenuhi/tercapai, maka akan timbul tekanan, ketegangan sebagai bentuk ketidak puasan pada pemerintah. Aktivitas lingkungan ini akan mempengaruhi stabilitas pemerintah sebagai organisasi dalam menjalankan tugas-tugasnya .

Lingkungan luar dari organisasi pemerintah dapat dicontohkan berupa kondisi stabilitas politik dunia, sistem ekonomi dunia dan keamanan dunia internasional. Peristiwa yang terjadi diluar organisasi pemerintah ( dunia internasional )

akan memberikan pengaruh terhadap kebijakna-kebijakan dalam negeri yang dibuat oleh pemerintah.

Dalam menghadapi perubahan dan ketidak stabilan lingkungan Burns dan Stalker dalam Robbins (1994) membuat formulasi sistem organisasi dalam mendesain organisasi terkait tidak stabilnya lingkungan organisasi. Hal tersebut dapat dilihat pada tabel berikut :

**Tabel 5:**  
**Desain organisasi oleh Burns dan Stalker**

<b>Karakteristik</b>	<b>Mekanistis</b>	<b>Organis</b>
Definisi tugas	Kaku	Fleksibel
Komunikasi	Vertikal	Lateral
Formalisasi	Tinggi	Rendah
Pengaruh	Wewenang	Keahlian
Kontrol	Disentralisasi	Bermacam-acam

Sumber: Robbins (1994)

Lingkungan organisasi akan ikut menentukan pilihan terhadap model dan sistem yang akan diterapkan dalam organisasi. Organisasi yang terbuka terhadap perubahan yang terjadi diluar organisasi cenderung akan menerapkan model sistem organisasi terbuka. Perubahan lingkungan luar dianggap sebagai energy positif yang akan mendorong perkembangan organisasi menjadi lebih baik. Sebaliknya bagi organisasi yang tertutup terhadap lingkungan luar bahkan lingkungan dalamnya sendiri, mengabaikan energy-energi dan respon, masukan yang datang dari luar dirinya cenderung memilih model sistem organisasi tertutup.

Pilihan model sistem organisasi ini disesuaikan dengan tujuan organisasi. Apakah organisasi memilih model tertutup atau terbuka disesuaikan dengan tujuan organisasi itu sendiri.

## DEFINISI MODEL SISTEM ORGANISASI

Model sistem organisasi merupakan sebuah penawaran bagi cara kerja sebuah organisasi. Sistem organisasi sendiri adalah kumpulan dari bagian-bagian yang saling berhubungan dan saling bergantung yang diatur sedemikian rupa sehingga menghasilkan suatu kesatuan. Adapun karakteristiknya adalah sebagai berikut:

1. Adanya diferensiasi (punya fungsi yang berbeda-beda/spesialisasi/departementalisasi)
2. Adanya integrasi (hirarki sebagai kesatuan yang terkoordinasi disertai aturan/kebijakan)

Pada dasarnya sistem dapat diartikan sebagai gabungan dari beberapa sub-sub sistem yang saling bekerjasama untuk mencapai tujuan organisasi, dimana apabila salah satu sub sistem rusak dan tidak bisa berfungsi menjalankan tugasnya dengan baik, maka sistem itu akan rusak dan mengancam pencapaian tujuan organisasi.

Apabila sistem diartikan sebagai kumpulan sub-sub sistem yang saling bekerjasama, cara kerja sub sistem tersebut dalam mencapai tujuan organisasi, dan bagaimana proses kerja dan prosedur atau cara kerja sub sistim oleh beberapa pihak disebut sebagai sistem, maka sistim adalah nama/nomenklatur dari cara kerja tersebut. Disinilah timbul pemikiran yang membedakan antara kata sistim dengan sistem. Contoh, sistim pencernaan makanan, sistem kerjanya adalah sebagai berikut: Makanan masuk kemulut, kemudian dikunyah dengan bantuan enzim air liur dan seterusnya sampai dijelaskan dengan detail makanan itu dicerna didalam perut. Itulah perbedaan sistem dengan sistim. Namun beberapa kalangan juga banyak yang mempersamakan kedua kata tersebut. Didalam bahan ajar ini, penulis menyepakati untuk mempersamakan kedua makna tersebut dengan memilih menggunakan kata sistem.

## JENIS-JENIS MODEL SISTEM ORGANISASI

Jenis model sistem organisasi secara umum dapat diklasifikasikan atas tiga jenis. Yaitu model terbuka, tertutup, dan sintesa. Berikut masing-masing perbedaannya:

### a. Sistem Tertutup.

Pada dasarnya menurut Stephen P. Robbins dalam bukunya Teori organisasi (1994), sistem ini mengabaikan efek lingkungan terhadap dirinya. Sistem tertutup yang sempurna tidak akan menerima energi sumber luar, dan tidak ada energi yang dikeluarkannya untuk lingkungannya. Bersifat lebih idealis ketimbang praktis. Menurut Nicholas Henry, sistem tertutup seolah-olah berangkat dari sebuah asumsi yang bersifat *constant*, segala sesuatu tidak berubah. Contoh aktivitas, distribusi alokasi pegawai, fasilitas dan sebagainya bersifat monoton dan pengorganisasian bersifat sentralistik.

Adapun ciri-ciri dari model sistem tertutup ini menurut Nicholas Henry dalam Robbins (1994) adalah:

1. Adanya tugas-tugas rutin yang berlangsung dalam kondisi stabil.
2. Adanya spesialisasi tugas.
3. Adanya penekanan pada sarana dan cara kerja
4. Konflik dalam organisasi diselesaikan dari atas/dari pimpinan
5. Penekanan pada aspek tanggungjawab
6. Tanggungjawab dan kesetiaan seseorang langsung diarahkan pada unit
7. Struktur hirarki organisasi Piramida
8. Pimpinan dianggap serba bisa/tahu segalanya
9. Interaksi cenderung vertikal
10. Dasar interaksi adalah kepatuhan, komando dan hubungan vertikal
11. Kesetiaan dan kepatuhan terhadap atasan dan organisasi diutamakan
12. Prestise seseorang dalam organisasi cenderung ditentukan oleh kantor/rangkingnya.

Contoh dari sistem tertutup ini antara lain adalah:

- a. Birokrasi rasionalnya Weber (hirarkis, impersonal dll)
- b. Model scientific managementnya Frederick Winslow Taylor (efisiensi)
- c. Administrative managementnya Gullick dan Urwick dan lain-lain. (prinsip-prinsip manajemen)

### **b. Sistem terbuka**

Sistem terbuka menurut Stephen P. Robbins mengakui interaksi yang dinamis dari sistem dengan lingkungannya. Sistem memiliki masukan, proses transformasi dan keluaran. Mengambil bahan baku, energi, informasi dan sumberdaya manusia dan mengubahnya menjadi barang dan jasa, laba, bahan sisa dan sebagainya. Karakteristik dari sistem terbuka ini menurut Robbins (1994: 17) adalah:

1. Adanya kepekaan terhadap lingkungan. Yaitu adanya pengakuan bahwa sistem dan lingkungan memiliki saling ketergantungan. Perubahan sistem akan berpengaruh pada lingkungan dan sebaliknya.
2. Umpan balik. Sistem menerima informasi dari lingkungannya untuk tindakan korektif atau perbaikan.
3. *Cyclical character*. Sistem terbuka merupakan kejadian yang berputar. Keluaran dari sistem memungkinkan untuk dijadikan masukan baru bagi sistem
4. *Negative entropy*. Entropy merujuk pada kemungkinan hilang atau hancur. Pada sistem terbuka, sistem dapat memperbaiki diri sendiri, mempertahankan struktur, menghindari kematian bahkan dapat tumbuh karena mempunyai kemampuan untuk memasukkan lebih banyak energi dari yang dikeluarkan
5. *Steady state*. Sistem ini dapat menjaga dirinya tetap bertahan meskipun banyak masukan yang diproses menjadi keluaran.
6. Adanya gerakan kearah pertumbuhan dan ekspansi. Dalam melawan entropy sistem ini cenderung bergerak kearah pertumbuhan dan ekspansi. Pada dasarnya sistem terbuka lebih menyarankan memperluas dan memperdalam aktivitas

lewat inovasi ketimbang memperbanyak atau menambah struktur organisasi.

7. Keseimbangan antara mempertahankan dan menyeimbangkan aktivitas. Pemeliharaan dilakukan dengan memastikan sub sistem berada dalam keseimbangan dan sesuai dengan lingkungan. Sementara penyesuaian, adalah sistem dapat menyesuaikan diri dari waktu ke waktu dengan permintaan ekstern dan intern dari lingkungan organisasi.
8. *Equifinality*. Sistem terbuka menyajikan berbagai pemecahan masalah terhadap suatu masalah, ketimbang mencari pemecahan optimal yang baku.

Selanjutnya Burns dan Stalker dalam Henry Fayol, menyatakan ciri dari model sistem terbuka adalah:

1. Adanya tugas non rutin dalam kondisi yang tidak stabil
2. Pengetahuan khusus dimanfaatkan dalam tugas-tugas
3. Tujuan lebih diutamakan
4. Konflik dalam organisasi diselesaikan antar sesama teman sekerja.
5. Semua anggota memberikan kontribusi untuk pemecahan masalah organisasi.
6. Kesetiaan dan kepatuhan diberikan kepada organisasi secara keseluruhan
7. Organisasi adalah struktur jaringan yang bukan berbentuk piramida
8. Pengetahuan dimiliki oleh setiap bawahan bukan hanya pimpinan
9. Interaksi dalam organisasi cenderung horisontal
10. Gaya hubungan bersifat saran bukan komando dan lebih intim
11. Pemenuhan tugas dan kinerja diutamakan
12. Prestige lebih ditentukan oleh kemampuan profesionalitas dan reputasi.

Contoh sistem ini adalah organisasi Human Relation.

**Tabel.6**  
**Perbedaan Sistem Terbuka dan Tertutup**

Sudut Pandang	Tertutup	Terbuka
Lingkungan Organisaasi	Stabil dan rutin	Tidak stabil dan penuh dengan kejutan
Persepsi kondisi alamiah manusia	Teori X	Teori Y
Persepsi atas konsep manipulasi	Manipulasi tidak akademis dan tidak manusiawi	Menganggap biasa
Persepsi atas peranan sosial organisasi	Birokrat berbeda dengan masyarakat sehingga diciptakan sebuah struktur birokrasi yang rasional dan mekanis	Birokrat dan warga negara adalah satu dan sama. Karena masyarakat sesungguhnya juga punya struktur

### c. Model Sistem Sintesa

Herbert Simon, March dll, mencoba mempertemukan model tertutup dan terbuka pertanyaannya adalah apakah hal tersebut bisa dilakukan?. Penggabungan model ini Prakarsanya dimulai dari budaya Amerika yang hanya menerima pemikiran harmonis dan tidak bertentangan satu sama lain. Maka pertentangan antara model terbuka dan tertutup menghasilkan model baru yang disebut dengan model sintesa. Model sintesa sendiri memiliki beberapa karakteristik yang merupakan perpaduan antara kedua sistem yaitu tertutup dan terbuka. Berikut karakteristik model sintesa:

1. Separuh terbuka, separuh tertutup
2. Separuh pasti, separuh tidak pasti
3. Separuh teregulasi, separuh spontan
4. Separuh rasional, separuh non-rasional

Model ini lebih merujuk pada sistem situasional tertentu yang berada ditengah-tengah antara tertutup dan terbuka, dengan deskripsi situasi organisasi bahwa Pada awalnya organisasi adalah terbuka, dimana terbentuk dalam lingkungan yang tak pasti. Organisasi tetap berusaha merasionalkan kegiatan organisasi berdasarkan model tertutup namun sekaligus membuat organisasi bisa meramalkan ketidak pastian yang dikemukakan organisasi terbuka. sehingga menjadi *contingency*.

Barnard, simon, march and simon mencoba mengintegrasikan kedua model tersebut dengan hasil yaitu:

- a. Organisasi dan lingkungan dapat benar-benar berubah
- b. Organisasi dan manusia didalamnya berusaha untuk hidup
- c. Organisasi dan manusia didalamnya dapat benar-benar belajar dari kesalahanya.

Organisasi berusaha menghadapi lingkungan dengan mengurangi ketidak pastian yang ditimbulkan dari lingkungan, melakukan adaptasi, inovasi, dan mengembangkan berbagai strategi menghadapi lingkungan. Kemampuan untuk menghadapi hal tersebut tergantung pada:

1. Teknologi
2. Lingkungan organisasi
3. Interaksi dan reaksi anggota terhadap sesamanya, teknologi maupun lingkungan.

## **CONCLUSION**

Lingkungan organisasi adalah segala sesuatu yang berada diluar organisasi. Baik segala sesuatu yang ada dekat dengan organisasi ataupun jauh dari jangkauan organisasi. Sesuatu yang dekat dengan organisasi adalah lingkungan dalam atau khusus. Seperti Pegawai/Sumberdaya Manusianya, Finansial organisasi. Lingkungan yang secara tidak langsung mempengaruhi jalannya organisasi adalah lingkungan luar seperti stabilitas politik, geografis dan sistem ekonomi. Tidak stabilnya lingkungan bisa di atasi dengan desain struktural, dalam rangka mengontrol ketidak

pastian. Lingkungan akan menentukan apakah organisasi memilih sistem dan model tertutup ataukah sebaliknya.

Sistem organisasi adalah cara kerja organisasi yang dijalankan oleh sub-sub sistem yang saling bekerjasama mencapai tujuan organisasi. Model sistem organisasi terdiri dari model sistem tertutup, terbuka dan sintesa. Sistem organisasi tertutup adalah sistem organisasi yang tidak menerima energi dari lingkungan luar. Organisasi hidup dilingkungan yang stabil dan kaku. Sistem organisasi Terbuka adalah sistem organisasi yang menerima energi dari lingkungan luar dan bersifat dinamis dalam mencapai tujuan organisasi.

Untuk membantu mengukur sejauhmana pemahaman anda tentang lingkungan organisasi dan model sistem organisasi, maka analisislah tulisan berikut ini:

### **Analisis Kasus :**

Berlakunya desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan telah menjadikan daerah punya hak dan tanggungjawab yang semakin besar untuk mengelola sendiri wilayahnya. Pemerintahan daerah diselenggarakan untuk melayani dan memenuhi kebutuhan publik, yang salah satu tujuannya adalah mensejahterakan masyarakat. Gempuran globalisasi, MEA, membuat pemerintahan di daerah harus mengerahkan energi, memutar otak menjadi pemerintahan yang memiliki daya saing tinggi demi kesejahteraan masyarakatnya. Daerah yang memiliki daya saing akan menjadi daerah yang pemerintahannya mampu menciptakan kesejahteraan bagi masyarakat. Kerjasama antara eksekutif dan legislatif dalam penyelenggaraan pemerintahan menjadi salah satu faktor penentu kemampuan daerah memiliki daya saing tinggi dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah yang baik.

Tata kelola pemerintahan daerah yang baik yang mampu menciptakan daya saing melibatkan seluruh komponen pemerintahan. Kemampuan Pemerintah daerah (eksekutif) menata daerah ditopang juga oleh tata kelola legislative yang baik, terutama dalam hal tersedianya kebijakan yang tepat menjadi hal yang penting. Kausar (2006) dalam Prasetya Online menyatakan bahwa:

“Di era globalisasi dengan kondisi persaingan disegala bidang yang makin tajam, Pemerintah daerah dituntut untuk mengubah paradigma orientasi lokal menjadi global. Untuk itu Pemerintah Daerah diharapkan dapat mengembangkan wilayahnya menjadi wadah yang tepat bagi pertumbuhan dan perkembangan investasi dan industri, dengan penekanan pada kebijakan-kebijakan pembangunan yang didasarkan pada kekhasan daerah yang bersangkutan, dengan menggunakan potensi sumberdaya manusia serta sumberdaya alam lokal, kelembagaan dan teknologi”.

Pengembangan daerah dalam upaya menjadi daerah yang berdaya saing tentu tidak mudah, jika tidak disertai penataan yang baik dalam pemerintahan daerah. Tata kelola (*Governance*) dalam situs Auditorinternal.com memiliki beragam definisi tergantung pada berbagai keadaan lingkungan, struktural, dan budaya serta kerangka hukum yang melingkupinya. Tata kelola (*governance*) merupakan kombinasi proses dan struktur yang diterapkan pada organisasi pemerintah daerah untuk menginformasikan, mengarahkan, mengelola, dan memantau kegiatan dalam rangka pencapaian tujuan.

Rahardjo Adisasmita (2011: 22) menyatakan bahwa institusi dari *governance* meliputi 3 domain yaitu *State* (Negara/pemerintahan), *Private sector* (sektor swasta atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Institusi pemerintahan berfungsi menciptakan lingkungan politik dan hukum yang kondusif. Sektor swasta menciptakan pekerjaan dan pendapatan dan *Society* berperan positif dalam interaksi sosial, ekonomi, sosial, dan politik. Daya saing daerah atau *competitiveness* menurut definisi *Centre for Urban and Regional Studies (CURDS)* mendefinisikan daya saing daerah sebagai kemampuan sektor bisnis pada suatu daerah dalam menghasilkan pendapatan yang tinggi serta tingkat kekayaan yang lebih merata untuk penduduknya. Artinya, daya saing daerah akan membuat masyarakat diwilayah itu akan menjadi lebih sejahtera.

Menurut Miftakhul dan Eko (2014: 1) Semakin tinggi daya saingnya, maka akan semakin sejahtera masyarakatnya. Artinya adalah antara daya saing dan kesejahteraan memiliki hubungan

yang erat. Menurut Frinces dalam Danang Sunyoto (2015: 31) Daya saing daerah adalah kemampuan daerah untuk menumbuhkan kembangkan daerah bersangkutan yang merefleksikan pada adanya pertumbuhan ekonomi yang kuat.

Terjadinya peningkatan daya beli, kemakmuran rakyat, dan kualitas diri masyarakat, serta tingginya daya tarik daerah bersangkutan bagi investor luar untuk berinvestasi dan berbisnis, sehingga menimbulkan kemampuan daerah itu menghasilkan *output*nya untuk bersaing dan menang dalam persaingan dengan *output* yang dihasilkan pihak lain diluar daerah bersangkutan secara global. Frinces dalam Danang Sunyoto (2015: 32), daya saing tidak dapat dicapai tanpa didukung oleh atribut dari organisasi, dan persepsi orang.

### a. Persepsi

Daya saing adalah bentuk dari persepsi lawan atau pulik terhadap organisasi. Terkait dengan berbagai keunggulan yang dimiliki organisasi. Untuk memiliki daya saing, maka daerah harus menciptakan keunggulan bersaing (*Competitive advantage*). Bagi pemerintahan didaerah, daya saing akan sangat dipengaruhi oleh kemampuan untuk menciptakan keunggulan bersaing didaerah, sehingga dapat menumbuhkan daya saing tersebut. Keunggulan bersaing menurut Danang Sunyoto (2015: 1) hanya dapat dicapai dengan mengembangkan produk dengan sangat spesial dan lebih menguntungkan dibandingkan dengan para pesaing. Artinya adalah, ketika daerah akan menciptakan keunggulan bersaing, maka pilihlah produk yang memiliki karakteristik khas yang berbeda dengan lainnya.

Konsep bersaing dalam persaingan ini menurut Frinces dalam Danang Sunyoto (2015: 5) terdiri dari beberapa aspek:

1. Menentukan apa yang dipersaingkan
2. Merumuskan tujuan persaingan atau yang akan dipersaingkan
3. Sasaran strategis persaingan
4. Ruang lingkup persaingan
5. Waktu persaingan ditetapkan
6. Membuat rencana strategis dan analisa SWOT

b. Atribut dominan organisasi

Kemajuan dalam organisasi ditentukan oleh kemampuan dalam melakukan perubahan dalam organisasi dengan tepat terhadap aspek yang perlu dirubah. Baik sumberdaya manusianya atau dari sudut organisasinya. Dari aspek organisasi hal yang perlu dirubah biasanya meliputi kondisi objektif organisasi (potensi, peluang, keunggulan, kelemahan, masalah), kondisi pasar dan stabilitas kebijakan daerah bahkan nasional. Sedangkan yang berkaitan dengan kualitas sumberdaya manusia adalah visi misi, Budaya, Strategi, Prioritas, keunggulan, daya saing, aliansi strategi.

Dukungan organisasi dan persepsi yang diberikan pada pemerintahan daerah akan menjadi komponen pendukung daya saing daerah, dimana komponen tersebut perlu dimanajemen dengan tepat dalam konteks tata kelola pemerintahan daerah yang baik. Tata kelola atau *governance* adalah konsep dalam penyelenggaraan pemerintahan yang sudah tidak asing lagi didengar. Konsep ini telah lama dikenal didunia pemerintahan Indonesia.

Rahardjo (2011: 22) menyatakan bahwa UNDP mendefinisikan *governance* sebagai penerapan kekuasaan politik, ekonomi, dan administrasi untuk mengelola urusan suatu bangsa pada semua tingkatan. Dari definisi tersebut menurut Rahardjo (2011: 22) *governance* memiliki 3 penyangga yaitu ekonomi, sosial dan administrasi.

Lebih lanjut Rahardjo (2011: 22) menjelaskan dalam bukunya manajemen pemerintahan daerah bahwa ruang lingkup dari 3 penyangga *governance* berdasarkan definisi UNDP adalah sebagai berikut:

- a. Ekonomi *governance*: meliputi proses pembuatan keputusan yang memfasilitasi aktivitas ekonomi dan interaksi diantara penyelenggara ekonomi. Implikasinya adalah mewujudkan keadilan, mengentaskan kemiskinan, dan menciptakan kualitas hidup yang lebih baik.

- b. *Political governance*. Proses pembuatan keputusan untuk formulasi kebijakan
- c. *Administrative governance* adalah sistem implementasi proses kebijakan.

Tata kelola pemerintahan yang baik kemudian disebut dengan *Good Governance*. Arti *good* dalam *governance* menurut Rahardjo (2011: 23) mengandung nilai-nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan, kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial. Artinya, dengan tata kelola yang baik maka daya saing daerah akan tercipta karena munculnya masyarakat yang mandiri yang berkemampuan.

UNDP memberikan definisi *good governance* sebagai hubungan yang sinergis dan konstruktif diantara Negara, sektor swasta, dan masyarakat. Berikut beberapa karakteristik *Good governance* menurut UNDP dalam Rahardjo (2011: 24).

- a. *Participation*. Setiap warga Negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif
- b. *Rule of law*. Penegakan hukum dan hak asasi manusia tanpa pandang bulu.
- c. *Transparency*. Kebebasan arus informasi yang dapat dipahami dan dimonitor
- d. *Responsiveness*. Lembaga dan proses harus mencoba untuk melayani setiap *stakeholders*
- e. *Concensus orientation*. *Good Governance* menjadi perantara kepentingan yang berbeda untuk memperoleh pilihan yang terbaik bagi kepentingan yang lebih luas, baik dalam kebijakan maupun dalam prosedur
- f. *Equity*. Semua warga Negara baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan untuk meningkatkan atau menjaga kesejahteraan mereka.

- g. *Effectiveness and efficiency*. Proses dan lembaga menghasilkan sesuai dengan apa yang telah digariskan dengan menggunakan sumber-sumber yang tersedia sebaik mungkin
- h. *Accountability*. Para pembuat keputusan bertanggungjawab pada publik
- i. *Strategic vision*. Para pemimpin harus punya perspektif *good governance* dan pengembangan manusia yang luas dan jauh kedepan sejalan dengan apa yang diperlukan untuk pembangunan.

Domain *state* memegang peranan paling penting dalam penyelenggaraan Negara dalam mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik. Maka untuk mencapai pemerintahan daerah yang berdaya saing perlu pembenahan tata kelola pemerintahan yang baik dalam berbagai aspek agar karakteristik *good governance* dapat dipenuhi.

Daerah yang memiliki daya saing (*competitiveness*) adalah daerah yang punya nilai jual yang tinggi. Nilai jual ini dapat dicapai dengan menciptakan keunggulan bersaing (*competitive advantage*) didaerah untuk mencapai titik berdaya saing, *competitive advantage* atau keunggulan bersaing akan tercipta melalui tata kelola pemerintahan yang baik. Contoh program OVOP yaitu *One Village One Product* sebagai upaya merangsang keunggulan bersaing daerah melalui kerjasama antara pemerintah daerah, masyarakat, pengusaha (UKM) didaerah dan akademisi. Program ini merupakan pembimbingan pada pelaku usaha didaerah agar memiliki produk unggul yang bersaing sesuai kekhasan daerahnya sehingga memiliki perbedaan dengan produk lain dengan UKM didaerah lain. Program ini diberberapa daerah ada yang mengalami kegagalan dikarenakan kurangnya penanganan dari pemerintah daerah secara serius. Ini hanyalah salah satu contoh bahwa tidak mudah menciptakan keunggulan bersaing dalam rangka menciptakan daya saing daerah. Perlu kerjasama dan kerja keras yang serius dari pemerintah daerah terutamanya dalam mencapai kondisi berdaya saing melalui tata kelola yang baik dalam pemerintahan.

Daerah yang memiliki daya saing ditopang dengan tata kelola yang baik akan dapat menarik investor luar untuk berinvestasi. Kemudahan kebijakan perizinan dan budaya organisasi yang mendukung akan membuat investor tertarik mengembangkan daerah tersebut. Peluang investasi ini juga harus dikelola dengan hati-hati karena jika tidak akan menjadi pisau bermata dua bagi daerah tersebut. Bisa meningkatkan kesejahteraan, tapi juga bisa menyebabkan tereksplotasinya sumberdaya unggulan daerah yang dijadikan amunisi dalam berdaya saing, ternyata tidak memiliki dampak kesejahteraan pada masyarakat didaerah tersebut, apalagi jika investor yang berasal dari luar (asing). Maka beberapa hal berikut perlu dibenahi dan dipersiapkan dengan sungguh-sungguh didaerah oleh pemerintah daerah agar daya saing yang diharapkan memberi kesejahteraan memang dirasakan oleh pemerintah dan masyarakat daerah.

### 1. Konsistensi pada Visi pemerintahan daerah.

Visi adalah suatu gambaran, harapan tentang kondisi ideal tentang masa depan daerah yang realistis, dapat dipercaya menjadi, mengandung daya tarik organisasi yang disesuaikan dengan sumberdaya atau potensi yang dimiliki daerah. Visi adalah suatu mimpi mengenai masa depan yang semestinya. Pemerintah daerah biasanya memiliki visi masing-masing sesuai dengan apa yang diharapkan oleh pemerintah terjadi pada daerahnya. Daerah harus memiliki konsistensi yang kuat terhadap visi yang sudah disepakati. Visi adalah tujuan. Harbani Pasolong (2014: 189) kejelasan tujuan merupakan salah satu faktor penentu dalam pencapaian kinerja organisasi. Artinya visi adalah panduan dalam setiap aktivitas dan keputusan yang dibuat dalam pemerintahan daerah. Keunggulan bersaing yang dikembangkan adalah keunggulan bersaing yang menopang tercapainya visi pemerintah daerah. Sehingga antara tujuan daerah dengan aktivitas yang dikembangkan dalam rangka pencapaian daya saing daerah berjalan selaras

Budiman Rusli (2015: 35), Kebijakan publik adalah faktor yang *me-leverage* kehidupan bersama. Dalam Teori Pareto, sebagaimana dikutip Nugroho dikatakan bahwa kebijakan publik adalah faktor 20% yang menyebabkan terjadinya yang 80%. Lebih lanjut Anderson dalam Budiman Rusli (2015: 38) mengartikan kebijakan publik sebagai serangkaian tindakan yang mempunyai tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh pelaku atau sekelompok pelaku guna memecahkan masalah tertentu. Dalam menciptakan daerah yang memiliki daya saing dengan membuat keunggulan bersaing, kebijakan adalah salah satu komponen yang harus menjadi pendukung bukan penghambat. Dukungan kebijakan yang memperlancar terlaksananya berbagai aktivitas program kegiatan dalam mewujudkan daerah yang berdaya saing. Perlu diingat bahwa jangan sampai daerah menghasilkan kebijakan yang justru bertentangan dengan visi organisasi semata karena tergiur oleh situasi yang menguntungkan. Visi pemerintah harus sejalan dengan kebijakan yang dihasilkan dan dijalankan di daerah serta didukung tentunya oleh budaya kerja organisasi pemerintah daerah yang tinggi. Kebijakan yang mendukung terciptanya daya saing daerah adalah kebijakan yang tidak terlepas dari upaya mencapai cita-cita dan tujuan pemerintahan daerah.

Melakukan tata kelola pada organisasi pemerintahan daerah biasanya akan menimbulkan *organizational resistance*. Menurut Winardi (2010: 7) Tantangan keorganisasian atau *organizational resistance* ini terjadi karena organisasi pada umumnya memiliki sifat konservatif. Hal ini akan muncul biasanya karena beberapa hal seperti ancaman terhadap alokasi sumberdaya yang berlaku, ancaman terhadap hubungan-hubungan kekuasaan yang sudah mapan, fokus perubahan yang terbatas serta ancaman bagi ekspertis dan inertia structural serta kelompok.

Menurut Robbins dalam Winardi (2010: 8) ada beberapa taktik yang dapat diterapkan dalam menghadapi tantangan organisasi tersebut. diantaranya adalah pendidikan dan komunikasi, partisipasi, fasilitas dan bantuan, negosiasi, manipulasi dan kooptasi bahkan hingga paksaan. Cara terakhir ini tentu adalah pilihan terakhir.

## Bab 4

# STRUKTUR ORGANISASI

---

---

Struktur organisasi dalam pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen adalah hasil dari aktivitas pengorganisasian yang dilakukan didalam organisasi. Berikut adalah pelaksanaan fungsi manajemen pengorganisasian sehingga dapat menghasilkan struktur organisasi yang meliputi : Siapa melakukan apa (beban kerja), siapa bertanggungjawab pada siapa (pembagian tugas), siapa berhubungan dengan siapa dalam hal apa, saluran komunikasi apa yang terdapat dalam organisasi bagaimana cara memanfaatkannya dan untuk kepentingan apa (koordinasi) serta jaringan informasi apa yang terdapat dalam organisasi (rentang kendali).

Pengorganisasian adalah kegiatan lanjutan setelah perencanaan yang meliputi: pembagian pekerjaan, membuat divisi /departementalisasi, distribusi otoritas (pelimpahan wewenang), koordinasi.

Semua aktivitas ini akan menghasilkan struktur organisasi. Struktur organisasi adalah cerminan dari pilihan sistem dan model organisasi. Model dan sistem organisasi ditentukan oleh lingkungan organisasi. Hal ini akan menentukan pilihan teori organisasi klasik, neo klasik atau modern kah yang akan dipakai atau diterapkan dalam suatu organisasi. Untuk organisasi publik, pilihan struktur tidak bisa dilakukan sembarangan. Hal ini karena sistem dan model organisasi mengacu pada pusat sampai kedaerah. Hal ini menyebabkan struktur organisasi pada suatu pemerintahan daerah tidak akan berbeda dengan pemerintah daerah lainnya. Hal ini tentu semata-mata demi efektifitas pelayanan publik bagi

masyarakat dalam penyediaan *public goods*. Pengorganisasian seperti yang diuraikan sebelumnya, dapat didefinisikan sebagai proses penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumberdaya yang dimiliki organisasi dan lingkungan yang melingkupinya

Pengorganisasian juga merupakan proses penetapan pekerjaan-pekerjaan esensial untuk dikerjakan, pengelompokan pekerjaan, pendistribusian otoritas dan pengintegrasian semua tugas-tugas dan sumber-sumber untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Penciptaan struktur organisasi memiliki beberapa tujuan:

1. Pencapaian tujuan menjadi lebih jelas
2. Memudahkan memilih, menempatkan dan melatih orang
3. Pekerja mengetahui apa yang harus dikerjakan
4. Jelasnya hubungan kerja antar unit
5. Tiap unit tau jangkauan otoritas dan tanggungjawabnya termasuk dari siapa dan kepada siapa

Dapat disimpulkan bahwa proses yang dilakukan dalam pengorganisasian adalah suatu kegiatan pembuatan struktur dalam organisasi. Yaitu bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor pada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal. Adapun tahapan-tahapan pengorganisasian hingga sampai pada penciptaan struktur organisasi adalah:

Tahap-tahap kunci adalah sebagai berikut:

1. Pembagian kerja: Tetapkan pekerjaan-pekerjaan esensial untuk dikerjakan.
2. Departementasi: Kelompokkan tugas2 individual kedalam unit-unit.
3. Distribusi otoritas: Distribusi otoritas dalam unit-unit dan diantara individu-individu.
4. Koordinasi: Integrasi semua orang, tugas-tugas dan aktivitas-aktivitas.

Pembagian kerja adalah kegiatan mengurai pekerjaan dalam satuan-satuan tugas yang terspesialisasi sehingga tiap orang anggota organisasi mengerjakan dan bertanggungjawab melaksanakan

seperangkat tugas yang terbatas dan bukan seluruh tugas. Pembagian kerja harus sesuai dengan tujuan organisasi sesuai dengan teori perencanaan rasional Ralph Davis yang diusung aliran klasik.

Departementalisasi adalah proses pengelompokan pekerjaan ke dalam unit-unit kerja yang secara logis berkaitan untuk melaksanakan beberapa tugas organisasional. Departementasi berdasarkan fungsi antara lain Jenis pekerjaan, Lokasi/wilayah, tujuan Selanjutnya, delegasi otoritas dan koordinasi adalah Delegasi otoritas yang meliputi Otoritas lini, Otoritas fungsional dan otoritas staff. Koordinasi adalah integrasi dari kegiatan-kegiatan individual dan unit-unit ke dalam satu usaha bersama yaitu bekerja ke arah tujuan yang sama.

Adapun tiga dasar koordinasi yang fundamental yaitu: Rantai komando; garis otoritas yang secara vertikal menghubungkan semua orang dengan berturut-turut dari tingkatan paling atas manajemen sampai kebawah. Kesatuan komando; Tiap orang harus menerima perintah dari dan satu orang atasan. Rentang manajemen; berapa Banyak jumlah unit organisasi yang dapat dikelola seorang manajer secara efektif.

Kegiatan pembuatan struktur organisasi harus disesuaikan dengan tujuan organisasi. Artinya semua struktur yang dibuat dalam organisasi adalah untuk menjawab tujuan organisasi. Pada pemerintah daerah sebagai salah satu organisasi publik, tujuan tersebut termuat dalam visi pemerintah daerah. Visi menurut Michael (2003) adalah suatu kondisi ideal tentang masa depan yang realistik, dapat dipercaya menjadi, mengandung daya tarik organisasi. Visi kemudian akan diturunkan menjadi misi, program dan kegiatan. Program dan kegiatan tersebut akan disebar pelaksanaannya pada Dinas-dinas, badan atau kantor sebagai Organisasi Perangkat Daerah. Hal ini sekaligus mencerminkan spesialisasi dalam pekerjaan sebagai bagian dari aktivitas pengorganisasian.

Berikut adalah bentuk perubahan desain dan struktur pemerintahan Nagari sebagai organisasi Publik. Paparan ini adalah untuk membantu mahasiswa memahami bentuk nyata dari materi desain dan struktur organisasi.

## **PERUBAHAN DESAIN DAN STRUKTUR PEMERINTAHAN DESA MENJADI NAGARI DI SUMATERA BARAT**

Bagi Pemerintah Daerah Sumatera Barat yang kesatuan masyarakatnya merupakan kesatuan masyarakat hukum adat, mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa dalam desain pemerintahan terdepan, yang disebut sebagai pemerintahan Nagari. Pasang surut pemerintahan terdepan ini mengikuti perubahan-perubahan sistem politik yang merupakan lingkungan luar dari organisasi ini yang selalu memberikan masukan energi bagi perubahan dan pengembangan desain organisasi pemerintahan Nagari.

Pasang surut itu dimulai sejak telah dikenalnya pemerintahan nagari dalam bentuk pemerintahan adat pada masa sebelum kemerdekaan hingga kemudian mengalami perubahan desain semasa penjajahan dan kemerdekaan, bahkan pada tahun 1979 dengan keluarnya Undang-Undang no 5 tahun 1979 tentang pemerintahan Desa, hingga kembali pada desain pemerintahan nagari yang disebabkan oleh berlakunya UU no 22 tahun 1999. Pasang surut pemberlakuan sistem pemerintahan nagari ini ikut menyebabkan terjadinya perubahan-perubahan dalam desain organisasi. Desain organisasi adalah sebuah upaya menyusun dan menata struktur organisasi beserta fungsi dan wewenang yang melekat pada organisasi tersebut. Menurut Robbins (1994) bahwa desain organisasi adalah tentang bagaimana memilih struktur yang tepat bagi organisasi yang harus disesuaikan dengan karakteristik dan besaran organisasi.

Nagari adalah sebuah wilayah dengan kesatuan masyarakat hukum adat yang terdiri dari himpunan beberapa suku, yang mempunyai wilayah yang tertentu batasnya, mempunyai harta kekayaan sendiri dan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya dan memilih pimpinan pemerintahannya. Amir (1997) menyatakan bahwa asal dari pembentukan nagari adalah Nagari bermula dari sebuah banjar atau kabul yaitu kampung yang terdiri dari satu suku asal lalu berkembang menjadi taratak, yaitu kampung yang terdiri dari dua suku asal yang dijadikan sebagai tempat bercocok tanam, sedangkan tempat tinggalnya disebut dusun. Dusun kemudian berubah menjadi koto yang terdiri dari

tiga suku asal yang selanjutnya berkembang menjadi nagari yang didlamnya terdapat sekurangnya empat suku asal.

Setelah terbentuknya nagari, maka dimulailah penyelenggaraan sistem pemerintahan nagari. Namun penyelenggaraan pemerintahan nagari sendiri juga mengalami pasang surut pemberlakuannya di Sumatera Barat. Pemberlakuan pemerintahan nagari ini juga diikuti oleh perubahan-perubahan terhadap desain organisasi nagari.

### **DESAIN ORGANISASI PEMERINTAHAN NAGARI**

Sebagai pemerintahan terdepan, nagari memiliki desain pemerintahan yang tidak sama dengan pemerintahan terdepan lainnya di Indonesia. Pasang surut pemberlakuan pemerintahan nagari ini terjadi sepanjang rentang waktu sebelum berlakunya UU no 5 tahun 1979, yang dilihat dari masa sebelum kemerdekaan dan setelah kemerdekaan. Kemudian sepanjang rentang waktu setelah berlakunya UU no.5 tahun 1979. Dan Terakhir setelah dicabutnya pemberlakuan UU no 5 tahun 1979 yang diawali dengan berlakunya UU no 22 Tahun 1999. Perubahan-perubahan terhadap pemberlakuan pemerintahan nagari berimplikasi langsung pada berubahnya juga desain organisasi tersebut dari waktu ke waktu. Berikut ini akan kita lihat desain pemerintahan nagari sebagai pemerintahan terdepan di Sumatera Barat yang saat ini telah diberlakukan kembali. Pada akhirnya, sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem pemerintahan Republik Indonesia, desain yang pernah ada ini dapat menjadi cerminan dan memperkaya desain organisasi publik yang pernah ada dan menjadi bagian dari pemerintahan di Indonesia.

### **DESAIN ORGANISASI PEMERINTAHAN NAGARI SEBELUM BERLAKUNYA UU NO 5 TAHUN 1979**

Sebelum berlakunya UU no 5 Tahun 1979, pemerintahan nagari dalam tulisan ini dikategorikan atas dua masa yaitu sebelum dan setelah kemerdekaan. Sebelum Kemerdekaan Republik Indonesia yaitu pemerintahan Nagari pada masa sebelum

kemerdekaan, sebelum penjajahan Belanda datang dan melakukan perubahan desain pemerintahan nagari, maka pemerintahan nagari dijalankan berdasarkan pada adat istiadat masyarakat nagari, dan disebut pemerintahan adat. Pemerintahan adat adalah pemerintahan yang berada ditangan para penghulu dari masing-masing suku yang ada dinagari.

Dahulunya saat nagari masih belum disentuh oleh tatanan sistem pemerintahan seperti sekarang dengan birokrasi modernnya. Organisasi nagari telah memiliki struktur organisasi yang merupakan karakteristik utama bagi sebuah organisasi modern saat ini. Struktur organisasi dalam hal ini desain organisasi telah memiliki juga pembagian tugas dan spesialisasi seperti yang selalu dianjurkan oleh Frederick Winslow Taylor dengan manajemen ilmiahnya, dan Jauh sebelumnya Charles Babage yang selalu mengungkapkan pentingnya sebuah spesialisasi pekerjaan. Hal ini terlihat dari tatanan struktur perangkat pemerintahan adat di bawah ini :

- Penghulu adat : Adalah pemimpin pemerintahan nagari dalam masyarakat adat. Penghulu menjadi tumpuan masyarakat nagari, menjadi tempat bergantung dan berlindung.
- Manti Adat : Manti bertugas membantu penghulu dalam bidang pemerintahan adat. Ia melaksanakan dan mengawasi orang-orang atau keluarga dalam suku yang memakai adat.
- Malin Adat : Malin adalah pembantu penghulu adat dalam bidang agama. Malin menjadi panutan serta ikutan masyarakat dalam beribadah. Tugasnya mulai dari mengajar mengaji, menunaikan rukun islam, juga menunjuk ajari masyarakat kejalan yang diridhoi. Malin menjadi teladan orang banyak dalam nagari. Ia menjadi cahaya dalam nagari, tahu mana yang halal dan yang haram dan tahu apa yang diperbolehkan dan tidak.
- Dubalang adat : Dubalang adalah pembantu penghulu adat dalam bidang keamanan nagari. dubalang adalah penegak keamanan dalam nagari yang dapat menindak langsung segala yang terjadi ditengah nagari.

Penghulu adat dan prangkat adat dinagari disebut *urang nan ampek jinib* atau orang empat jenis. Pelaksanaan sistem pemerintahan adat di nagari ini jika dirujuk pada perkembangan ilmu organisasi dapat dikategorikan sebagai organisasi jenis publik yang bergerak untuk menjaga dan menciptakan kesejahteraan masyarakatnya tanpa menjadikan entitasnya sebagai *profit oriented*. Organisasi ini merupakan bentuk organisasi staff fungsional yang menurut Wursanto (2005) dimana bentuk organisasi staff adalah bentuk pengelolaan organisasi dimana dalam organisasi yang ada hanyalah pucuk pimpinan dan beberapa staf yang memberikan bantuan pemikiran dengan kombinasi bentuk fungsi dimana Malin, Manti dan Dubalang bukan hanya sebagai pemberi nasehat, namun juga membantu tugas penghulu adat pada bidangnya masing-masing. Artinya penghulu adat, membagi kewenangannya untuk dijalankan sesuai bidang masing-masing oleh Malin, Manti dan Dubalang.

Sebelum bentuk organisasi staff fungsional yang ditemukan Taylor ini ditemukan dan disebar luaskan pada organisasi-organisasi privat pada masanya, ternyata nagari telah mengenal jauh dimasa pemerintahan adatnya bentuk organisasi ini. Spesialisasi pekerjaan yang sekaligus diciptakan dan diisi oleh orang yang kompetensinya juga sudah ditetapkan, meskipun rekrutmennya mengikuti teori genetis karena jabatan Malin, Manti dan Dubalang biasanya diturunkan berdasarkan pada garis keturunan.

Setelah datangnya penjajah Belanda ke Minangkabau, khususnya Sumatera Barat, sistem pemerintahan nagari dalam bentuk pemerintahan adat ini masih diselenggarakan. Namun kemudian Belanda mulai mengganti penamaan penghulu adat untuk pemimpin nagari dengan sebutan Kepala Negeri. Juga diciptakan Kerapatan Adat nagari yang diisi oleh orang yang dalam nagari disebut sebagai *Tungku tigo sajarangan*, yaitu ninik mamak, alim ulama dan cerdik pandai.

Penyelenggaraan pemerintahan nagari dari pemerintahan adat menjadi pemerintahan nagari yang dikelola di bawah aturan Belanda mulai merubah desain baku pemerintahan adat yang telah lama dijalankan. Pengaturan ketentuan cara pemerintahan nagari

lewat ordonansi yang dibuat Belanda, adalah bentuk pengaturan secara administratif atas otonomi asli nagari yang mulai dikenalkan dengan pola organisasi dengan birokrasi modern, sebagai bagian dari pemerintahan jajahan Belanda. Pengenalan birokrasi pada pemerintahan nagari adalah bentuk Perubahan dan pengembangan organisasi yang menurut Bechard dalam Ibrahim Indra jaya (1997) adalah sebuah usaha berencana (karena dilakukan dengan membuat ordonansi), dikelola dari atas (oleh Belanda), untuk menciptakan efisiensi dan efektifitas organisasi (mencapai tujuan penjajah Belanda menguasai nagari-nagari diminangkabau) melalui intervensi berencana terhadap proses dalam organisasi.

### **DESAIN PEMERINTAHAN NAGARI SETELAH KEMERDEKAAN REPUBLIK INDONESIA**

Setelah Indonesia merdeka, pemerintahan nagari tetap dipertahankan namun tidak lagi semata-mata mengatur masyarakat berdasarkan hukum adat dan agama Islam, namun telah menjadi bagian dari pemerintahan Indonesia. Pada tahun 1946, berdasarkan maklumat residen Sumatera Barat nomor 20/1946, struktur pemerintahan nagari mulai disesuaikan dengan perkembangan pemerintahan di Indonesia sebagai berikut:

Dewan Perwakilan Rakyat Nagari (DPRN), berkedudukan sebagai badan legislatif di nagari yang dipilih lewat pemilu nagari oleh masyarakat nagari. Diketuai oleh Wali Nagari. Adapun tugasnya adalah, pertama, menetapkan anggaran pendapatan dan belanja nagari dan peraturan mengenai berbagai pungutan nagari. Kedua, Bersama Wali Nagari menjalankan pekerjaan mengatur pemerintahan rumah tangga nagari. Ketiga, mengemukakan kepentingan nagari dan penduduknya ke tingkat yang lebih tinggi seperti pada gubernur. Wali nagari berkedudukan sebagai alat pemerintah nagari yaitu sebagai eksekutif nagari. Tugasnya adalah melaksanakan hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat nagari diluar urusan adat. Dewan Harian Nagari berkedudukan sebagai pembantu wali nagari dalam melaksanakan tugas-tugas harian pemerintahannya sebagai eksekutif nagari. Tugas DHN ini adalah melaksanakan administrasi pemerintahan nagari.

Selain DHN, wali nagari juga dibantu oleh kepala-kepala jorong yang mengepalai bagian wilayah terkecil dari nagari.

Setelah masa kemerdekaan, bentuk organisasi modern dengan pola birokrasinya tetap dipertahankan oleh pemerintah Indonesia untuk dipakai dan dijalankan dinagari sebagai bagian dari pemerintahan Indonesia. Bentuk pemerintahannya pun mulai memiliki struktur yang lebih luas dan bertingkat. Meskipun pada dasarnya bentuk organisasi nagari masih berbentuk lini, namun fungsi masing-masing ada yang tumpang tindih sehingga seperti terabaikannya spesialisasi dan pembagian kewenangan. Perubahan nama-nama jabatan sepanjang tahun 1948 hingga 1979 didalam pemerintahan nagari tetap terlihat sebuah organisasi dengan desain struktur organisasi bertingkat (lini) yang sekaligus memiliki Fungsi masing-masing meskipun terdapat rangkap jabatan oleh Wali Nagari.

### **DESAIN ORGANISASI PEMERINTAHAN NAGARI SETELAH BERLAKUNYA UU NO 5 TAHUN 1979**

Dengan diberlakukannya Undang-Undang nomor 5 tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, maka bentuk dan susunan pemerintahan terendah sejauh mungkin diseragamkan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia menjadi pemerintahan desa. Penyeragaman ini menyebabkan terjadinya perubahan pada struktur organisasi, kedudukan, tugas dan fungsi bahkan wewenang pemerintahan, agar mampu dalam partisipasinya menggerakkan masyarakat Desa dalam pembangunan dan menyelenggarakan administrasi desa yang semakin luas dan efektif. Pemerintahan desa dijalankan oleh pemerintah desa yang terdiri dari Kepala Desa dan Lembaga Musyawarah Desa dengan dibantu oleh perangkat desa. Disini pemerintahan adat terpisah dari pemerintahan administrasi modern desa, dimana Kerapatan Adat Nagari (KAN) adalah lembaga yang mengurus masalah adat. Dengan dicabutnya UU no 5 Tahun 1979 tentang pemerinthan desa dan diberlakukannya UU no 22 tahun 2009, kedudukan pemerintahan Desa sebagai pemerintahan terdepan di bawah

camat diganti dengan pemerintahan nagari. Adapun desain organisasinya adalah sebagai berikut:

**Wali Nagari.** Dipilih oleh masyarakat nagari secara langsung untuk lima tahunan dan dapat dipilih kembali untuk satu kali masa jabatan. Kedudukan wali Nagari adalah sebagai alat pemerintah nagari yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan nagari. Dalam menjalankan tugas dan fungsinya Wali Nagari bertanggungjawab pada rakyat nagari melalui Badan Perwakilan Nagari dan menyampaikan laporan pertanggungjawaban pada Bupati dengan tembusan pada Camat.

**Perangkat Nagari.** Terdiri dari sekretaris nagari dan kepala seksi. Sekretaris adalah sebagai unsur staf pembantu Wali Nagari dan memimpin sekretariat nagari. Kepala seksi adalah sebagai unsur pelaksana membantu wali nagari menjalankan urusan-urusannya.

**Badan Perwakilan Rakyat Nagari.** Merupakan badan legislatif dinagari sebagai wadah aspirasi masyarakat nagari. Anggotanya dipilih dari ninik mamak, alim ulama, cerdik pandai dan bundokanduang. Majelis Tungku Tigo sajarangan. Terdiri dari golongan masyarakat alim ulama, cerdik pandai dan ninik mamak. Keanggotaannya tidak diresmikan secara administratif. Tugas dan fungsi Majelis ini adalah memberikan pertimbangan kepada pemerintah nagari baik diminta ataupun tidak untuk tetap konsisten memelihara penerapan adat dalam nagari. Kerapatan Adat Nagari. Fungsi lembaga ini adalah membina dan mengembangkan serta memelihara kelestarian adat, serta membantu wali nagari menyelesaikan masalah adat.

Desain organisasi pemerintahan nagari ini sedikit lebih kaya dan gemuk dibandingkan desain organisasi nagari yang pernah ada. Pemerintah nagari secara organisatoris merupakan organisasi formal berorientasi publik. Bentuknya adalah lini dan fungsional. Dalam organisasi pemerintah nagari juga terdapat organisasi lainnya, seperti MITS dan KAN bahkan BPN. Organisasi ini berbentuk fungsional dengan tipe piramida. Bagi organisasi yang membantu pemerintah nagari dalam melaksanakan tugas pemerintahannya, seperti lembaga KAN, MITS adalah organisasi

dengan bentuk staff karena fungsinya memberikan saran dan masukan pada pemerintah nagari.

**Tabel. 7**  
**Desain Pemerintahan Desa/Nagari dari masa ke masa**

No	Orientasi Waktu	Desain Organisasi
1	Sebelum UU no 5 tahun 1979 sebelum merdeka a.1 sebelum penjajahan          a.2 penjajahan Belanda	Pemerintahan adat yang memiliki spesialisasi pekerjaan dan pendistribusian kewenangan. Bentuk organisasi staff fungsional       Menjadi organisasi modern yang mulai mengenal birokrasi Bekerja berdasarkan ordonansi yang dibuat oleh Belanda dengan campur tangan dan intervensi Belanda dalam pemerintahan. Bentuk lini fungsional staff
	b. Setelah merdeka	a. Menjadi bagian dari sistem pemerintahan republik Indonesia b. mengenal birokrasi dalam bentuk organisasi modern c. Pemisahan pemerintahan adat dan administratif d. pengangkatan Wali Nagari bukan atas dasar

No	Orientasi Waktu	Desain Organisasi
		garis keturunan namun pemilihan oleh rakyat  e. bentuk lini fungsional dan tipe organisasi piramida.
2	Berlakunya UU no 5 tahun 1979	Organisasi modern yang birokratis Berbentuk lini fungsional dengan tipe kerucut Terpisahnya pemerintahan adat dan administratif
3	Berlakunya UU 22 / 1999 sebagai awal berlaku kembali pemerintahan nagari	Organisasi modern yang dikelola dengan birokratis Bentuk organisasi lini fungsional (aparatur pemerintah nagari) staff (BPN, MTTS, KAN,dll) Tipe organisasi kerucut

Sumber: Data diolah penulis

Pemerintahan Nagari dari waktu ke waktu, mulai dari sebelum berlakunya UU no 5 Tahun 1979 Tentang pemerintahan desa, bahkan sampai diawali berlakunya kembali pemerintahan Nagari di Sumatera Barat, memiliki desain organisasi yang tidak jauh berbeda. Kekhasannya terlihat justru dari waktu ke waktu desain organisasi pemerintah nagari dengan penamaan yang berbeda untuk jabatan-jabatannya (nomenklaturnya), namun tetap berbentuk lini, staff dan fungsional dengan tipe kerucut. Pemerintah nagari selalu merupakan struktur organisasi yang punya struktur hirarkies, namun pada saat yang sama juga punya mitra penyeimbang dalam pemerintahan dalam memberikan nasehat sehingga berbentuk staff. Organisasi ini juga tetap berusaha mengadopsi bentuk fungsional dimana masing-masing struktur punya fungsi yang berbeda-beda. F.W Taylor dengan manajemen

Ilmiahnya dan Babage yang juga jauh sebelum Taylor telah berbicara tentang manajemen ilmiah dan pembagian pekerjaan dalam bentuk spesialisasi ternyata telah dijalankan dinagari.

Sebagai bagian tak terpisahkan dari sistem pemerintahan indonesia, maka desain nagari berbentuk pemerintahan adat tidak dapat dipakai pada saat ini. Maka organisasi nagari saat ini bukan lagi semata mengurus masalah adat, namun sebagai organisasi yang dikelola secara modern, pelaporan dan penyediaan data administratif bagi pemerintahan daerah di atasnya tetap membuat nagari mengenal pola birokratis yang lebih kental sehingga kembali kenagari bukanlah kembali ke bentuk pemerintahan adat seperti dahulunya.

### **CONCLUSION**

Struktur organisasi adalah gambaran Pembagian Kerja, pengelompokan tugas berdasarkan spesialisasi, Departementasi, hubungan antar tugas-tugas dan antar unit, susunan hirarkis dan jangkauan wewenang, arus delegasi wewenang dan tanggungjawab. Maka dapat disimpulkan bahwa struktur organisasi adalah hasil dari aktivitas pengorganisasian yang dilakukan dalam organisasi, dalam rangka pencapaian visi organisasi.



# Bab 5

## **KEPEMIMPINAN**

---

---

Organisasi sebagai sebuah wadah tempat berkumpulnya orang-orang dalam rangka mencapai suatu tujuan tertentu memerlukan kesatuan komando dan puncak hirarkies yang jelas. Pemimpin dalam suatu organisasi menjadi kunci utama keberhasilan organisasi dalam menggerakkan orang-orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan organisasi. Pemimpin dalam organisasi diharapkan dapat memiliki kepemimpinan dan menjalankan fungsi-fungsi kepemimpinannya. Sebelum menguraikan lebih dalam tentang konsep-konsep kepemimpinan, berikut kita bahas terlebih dahulu definisi kepemimpinan.

### **DEFINISI KEPEMIMPINAN**

Individu dalam memenuhi kebutuhannya tidak bisa melakukannya sendiri. Untuk itu diperlukan individu lainnya. Individu-individu dengan tujuan dan kepentingan yang sama akan bergabung dalam suatu organisasi. Hal ini dilakukan agar kebutuhannya dapat dipenuhi. Individu akan bergabung dalam suatu organisasi jika tujuannya memiliki kesamaan dengan tujuan organisasi, atau tujuannya dapat terpenuhi jika bergabung dalam suatu organisasi. Organisasi memiliki tujuan tersendiri yang akan dicapai dan telah digaris bersama oleh orang-orang yang mendirikan organisasi tersebut. Hal itu dapat dilihat dari jenis organisasinya. Organisasi publik memiliki tujuan pemenuhan kebutuhan publik, sedangkan organisasi private memiliki tujuan

pemenuhan kebutuhan untuk mendapatkan keuntungan. Dalam mewujudkan tujuannya organisasi perlu dikelola dengan manajemen yang baik. Pelaksanaan manajemen yang baik akan sangat ditentukan oleh aktivitas kepemimpinan yang dijalankan oleh pemimpin yang menjalankan manajemen dalam organisasi tersebut. Itulah mengapa kepemimpinan adalah inti dari manajemen dalam organisasi.

Kepemimpinan adalah ilmu sekaligus adalah seni tentang bagaimana mempengaruhi orang lain, mengarahkan orang lain untuk melkauptkan dan mencapai suatu tujuan. Sebagai ilmu dan seni, maka tidak semua pemimpin memiliki kepemimpinan. Mengapa demikian? Pemimpin adalah seseorang/ menunjuk pada individu yang berada pada posisi paling atas dalam organisasi, sedangkan kepemimpinan adalah suatu karakter, sifat, yang tidak dimiliki setiap orang sebagai sebuah kemampuan untuk mempengaruhi orang lain.

Ada beberapa cara untuk seseorang bisa menjadi pemimpin. Pertama melalui garis keturunan seperti Sultan di Yogyakarta. Kedua melalui pemilihan seperti pemilihan kepala daerah dan presiden. Ketiga melalui penunjukkan seperti Plt Kepala daerah.

Untuk menjadi pemimpin seorang calon pemimpin harus memiliki kelebihan, baik kelebihan rohaniyah, badaniah, dan ratio. Hal ini sesuai dengan jenis organisasi apa yang akan dipimpin. Seorang pemimpin di Pondok pesantren tentu berbeda syarat yang harus dimiliki dengan menjadi pemimpin pada suatu perusahaan.

Ada beberapa faktor yang menyebabkan seseorang bisa menjadi pemimpin. Pertama karena faktor keturunan, kedua karena faktor kharismaniknya, ketiga karena faktor pendidikan dan pelatihan sehingga ia menjadi cakap dan layak menjadi pemimpin.

Ada beberapa hal yang mempengaruhi cara seseorang dalam memimpin suatu organisasi. Pertama karena faktor usia, dimana yang muda biasanya memiliki gaya kepemimpinan yang lebih cair dan fleksibel dibandingkan yang lebih tua. Kedua, karena faktor pendidikan. Seseorang yang mengenyam pendidikan diluar negeri biasanya akan memiliki gaya memimpin yang berbeda. Seorang pemimpin dengan tingkat pendidikan yang lebih tinggi biasanya lebih inovatif dibandingkan yang tidak. Ketiga faktor pengalaman

dan keempat karena faktor karakter atau tabiat. Berikutnya adalah mengenai gaya dan tipe kepemimpinan. Dalam organisasi, pemimpin memiliki gaya dan tipenya masing-masing dalam memimpin jalannya organisasi. Ada beberapa macam gaya dan tipe kepemimpinan yang dikemukakan berbagai ahli kepemimpinan. Tipe kepemimpinan akan terefleksikan dalam pilihan gaya kepemimpinan yang dipilihnya.

Pada Organisasi publik, pemimpin diharuskan untuk memiliki gaya memimpin yang demokratis. Keterbukaan, kebebasan berpendapat dan berinovasi dalam organisasi harus diberikan kepada anggota organisasi yaitu pegawai. Namun beberapa ada yang menerapkan gaya kebabakan /paternalistik. Gaya yang tidak tepat diterapkan dalam organisasi publik adalah gaya otokratis. Gaya ini menempatkan pimpinan sebagai pemegang kendali dan dominasi pengambilan keputusan. Gaya ini cenderung tidak disukai karena menyebabkan sempit dan terbatasnya ruang gerak inovasi dan kreatifitas anggota organisasi. Bagi beberapa negara didunia masih ada yang menerapkan gaya otokratis ini. Berikut beberapa tipe kepemimpinan :

1. Tipe otokratis: mengandalkan kekuasaan yang melekat pada dirinya, menganggap dirinya berkuasa, menganggap dirinya paling tahu, pengambilan keputusan secara sepihak, keras dalam mempertahankan prinsipnya, jauh dari bawahan, lebih menyukai bawahan yang penurut/patuh, perintah diberikan secara paksa, pengawasan dilakukan secara ketat agar benar-benar dilaksanakan.
2. Tipe *laisser faire*: Memberikan kebebasan pada bawahan untuk bertindak sesuai bid.tugas masing-masing. Pimpinan tidak terlibat dalam kegiatan kelompok. Pekerjaan semua dilimpahkan pada bawahan. Tidak mampu melakukan pengawasan yang baik. Tidak berwibawa. Hanya simbol belaka dalam organisasi
3. Tipe paternalistik: Pemimpin bertindak sebagai bapak. Memperlakukan bawahan sebagai orang yang belum dewasa. Selalu memberikan perlindungan pada bawahan dan kadang berlebihan. Keputusan ada ditangan pemimpin untuk kemudahan bagi bawahan. Pemimpin menganggap dirinya paling tahu segala macam

4. Tipe militeristik: Komunikasi menggunakan saluran formal. Menggerakkan bawahan dengan menggunakan sistem komando baik lisan/tulis. Segala sesuatu bersifat formal. Disiplin tinggi, kaku dan komunikasi satu arah serta cenderung mengabaikan pendapat bawahan. Pimpinan menghendaki bawahan patuh pada atasan
5. Tipe demokratis : Berpartisipasi aktif dalam setiap kegiatan organisasi. Bersifat terbuka. Bawahan dapat memberikan masukan/ide/gagasan. Dalam mengambil keputusan mengutamakan musyawarah. Menghargai potensi setiap individu. Adanya kemantapan. Kemantapan adalah kondisi dimana unit-unit organisasi berjalan lancar sesuai fungsi masing-masing. Otoritas didelegasikan kepada bawahan. Bawahan merasa senang, aman dan tentram. Semangat bawahan tinggi baik ada atau tidak pimpinan ditempat. Pimpinan sering turun kebawah melakukan pembinaan dan penyuluhan dan pengamatan terhadap hasil yang dicapai
6. Tipe open leadership: Pimpinan memang memberikan kesempatan kepada para bawahan untuk memberikan saran, tetapi keputusan tetap ada ditangan pimpinan. Apakah saran-saran dari bawahan diterima atau tidak akan tergantung pada keputusan pimpinan.

### **CONCLUSION**

Kepemimpinan adalah tentang bagaimana mempengaruhi orang lain agar mau melakukan sesuatu untuk mencapai tujuan. semua orang bisa menjadi pemimpin namun belum tentu memiliki jiwa kepemimpinan. Untuk lebih jelas dapat membaca analisis kasus berikut ini.

#### **Analisis Fenomena Kasus 1:**

Menyedihkan, tapi itulah kenyataan yang selalu tersaji dari waktu ke waktu ketika seseorang, lembaga atau suatu kelompok ingin terpilih dalam suatu event, dan menjadi leader dalam sebuah perebutan jabatan atau posisi apapun, maka senjata utama yang dipandang sangat ampuh untuk menarik perhatian massa dari

berbagai kalangan terutama masyarakat awam yang masih memiliki tingkat pendidikan yang rata-rata masih rendah adalah dengan berkampanye. Kampanye dilakukan dengan berbagai rupa dan cara yang tidak pernah mengenal halal atau haram dalam prakteknya. Namun Yang pasti kampanye hanya memiliki *one goal* yaitu bagaimana dapat merekrut massa sebanyak mungkin. Bagi masyarakat awam kampanye secara sederhana diartikan sebagai cara bagi para kandidat/calon untuk mengenalkan diri pribadi kepada masyarakat pemilih, kemudian mengenalkan pemikiran-pemikirannya, ide-ide atau gagasan-gagasannya yang kemudian menjadi janji jika terpilih nanti.

Saat berkampanye setiap kata dirangkai menjadi kalimat-kalimat yang diharapkan mampu menggaet massa pemilih, tentunya diharapkan dalam jumlah yang banyak. Segala macam isu ditelurkan saat berkampanye. Mulai dari yang mengusung isu gender, putera daerah, bahkan di Sumatera Barat saat Pilkada langsung, para calon pun mulai mengusung nama suku dan gelar adat yang disandang masing-masing. Segala potensi yang dimiliki digali dan dilemparkan pada masa pemilih lagi-lagi dengan harapan agar terpilih. Namun pertanyaan yang kemudian muncul dari realitas berkampanye kita saat ini adalah kenapa kampanye selalu diwarnai pelanggaran terhadap aturan berkampanye itu sendiri.

Mengulik realita berkampanye pada saat Pilkada 2005-2020 ini, yang kini tengah ramai-ramainya digelar, para kandidat telah dan terus mempersiapkan dan mengupayakan seribu cara berkampanye yang dapat menarik perhatian khalayak. Mulai dari yang masih dalam konteks yang dibenarkan aturan, sampai yang melanggar aturan yang telah ditetapkan. Yang paling menonjol adalah kebiasaan mencuri star yang dilakukan para kandidat yang amat sangat sulit dihentikan, seperti pemasangan baliho atau umbul-umbul, mulai dari yang memasang wajah sang calon sampai deretan kalimat yang menjadi visi dan misi sang calon bertebaran disepanjang jalan raya sampai jalan kampung yang hadir sebelum waktunya. Ataukah pihak yang merasa memiliki kewenangan memang tidak coba dengan serius menindak realita ini. Dan seolah menjadi cerita bersambung, barulah saat disana-sini terjadi kehebohan atau protes terhadap kebiasaan mencuri star ini, maka

pihak yang merasa memiliki kewenangan tersebut segera bertindak terhadap pelanggaran yang telah lama terjadi. Penyakit kambuhan yang terjadi setiap pemilihan dengan tujuan kampanye adalah merekrut massa, akan diikuti dengan mengkampanyekan diri sang calon menjadi sosok yang terlihat paling tepat dan unggul. Paling tidak diantara calon – calon lainnya.

Lagu kampanye dengan sejuta janji dan nyanyian yang dikuping seolah lagu nina bobok yang dapat menghanyutkan, menjadi hal yang dianggap biasa saja. Berbagai manuver politik dilakukan, mulai dari beramai-ramai menyandang gelar adat dalam suku masing-masing, sampai memasang wajah foto genik dengan raut yang mampu menghipnotis masyarakat, atau yang lebih tragis melakukan money politics dengan harapan bisa membeli suara pemilih. Yang lebih menyedihkan lagi, massa yang menjadi objek kampanye pun ternyata seolah membiarkan dan menikmati fenomena yang memperlihatkan sakitnya demokrasi kita. Atau mungkin masyarakat beranggapan paling tidak mereka berharap kecipratan sedikit money politics yang dilakukan para kandidat dan tim suksesnya dalam berbagai wujud, namun yang pasti mengharapkan imbalan dukungan.

Dari waktu ke waktu cara berkampanye tidak mengalami perkembangan yang patut diberi acungan jempol. Kampanye tidak mampu mencerdaskan pemilih tetapi semakin memperbodoh masa pemilih. Entah siapa yang pantas dimintai pertanggung jawaban atas keadaan ini. Apakah para orator kampanye yang tidak mampu menciptakan suatu iklim kampanye yang benar-benar bisa diharapkan mampu menjadi alat bagi pemilih untuk mengenali secara jeli para calon yang akan dipilih, atukah ketidakpedulian masyarakat terhadap apa, dan bagaimana cara berkampanye yang pantas mendapat perhatian. Atau pemerintahkah yang tidak mampu menetapkan suatu tata cara kampanye yang lebih akademis, ilmiah atau mengesankan intelektualitas, bukan perekrutan masa semata dari sisi kuantitas, namun yang lebih mampu mengiris sisi kualitasnya. Terlepas dari siapa yang patut dipersalahkan, tidak dapat pula dipungkiri bahwa kelemahan masyarakat pemilih adalah ketidakmampuan mereka menelaah indikator-indikator yang pantas dipertimbangkan untuk memilih

seorang calon. Dengan atau tanpa kampanye yang lebih berkualitas.

Dengan mampu menelaah retorika kampanye, masyarakat tentu tidak akan memberikan suaranya semata-mata hanya karena berasal dari daerah yang sama, suku yang sama, atau karena merupakan tokoh yang dicalonkan oleh partai yang dianutnya. Memang sah-sah saja para kandidat dan tim suksesnya mengkampanyekan sang calon/kandidat sebagai sosok yang pantas untuk dipilih oleh pemilih. Tidak ada yang salah bila sang calon membeberkan ide dan pemikirannya ditengah lapangan luas yang penuh dengan massa yang seperti mendukungnya. Namun mengapa kampanye harus dan selalu dilakukan dan diwarnai dengan melanggar aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Situasi yang memperlihatkan ini perlu kita sikapi bersama dan menjadi perhatian seluruh masyarakat. Paling tidak orang-orang yang menjadi objek kampanye itu sendiri. Sebagai massa sasaran kampanye, haruskah kita sebagai rakyat terus dibodohi atau lebih tragis lagi pura-pura tidak tahu dibodohi oleh lagu-lagu lawas yang tidak berubah dari masa ke masa. Sebagai orang yang di klaim dengan sebutan rakyat/masyarakat, jika lagu lawas kampanye itu akan terus berlanjut dan tidak pernah berubah walau di aransemen ulang sekalipun, jadikan indera pendengar dan penglihatan kita sebagai alat pencernaan utama menghindari diri dari rayuan maut kampanye. Bukan menjadi anti pati terhadap kampanye, tetapi kenyataan yang tidak berubah dari masa kemasa dalam kampanye membuat kampanye itu sendiri tidak menarik dan sangat memperhatikan. Tidak mudah mencari figure yang kita harapkan membawa daerah ini ketempat dan posisi terbaik. Sebelum pilihan kita mengecewakan dengan melupakan janjinya kelak, maka jangan jadikan kampanye sebagai satu-satunya cara menentukan pilahan kita.

## Analisis Kasus 2

Mosca dalam Rush dan Althoff menyatakan bahwa dalam semua masyarakat baik yang berkembang ataupun yang sudah maju akan selalu muncul dua kelas. Yaitu kelas yang berkuasa dan kelas yang dikuasai<sup>1</sup>. Kelas berkuasa yang disebut *ruling class* ini oleh pareto disebut sebagai elit politik. Dalam hirarki partisipasi politik orang-orang ini menurut Rush dan Althoff adalah orang yang menduduki puncak hirarki dengan menduduki berbagai macam jabatan dalam sistem politik seperti Jabatan politis sebagai Kepala Daerah yaitu Gubernur, Bupati dan Walikota<sup>2</sup>. Untuk dapat berada di jabatan tersebut, para elit politik ini harus melalui serangkaian partisipasi politik dalam pemilihan Kepala daerah langsung berdasarkan Perpu no 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota yang telah diundangkan dengan UU no 1 tahun 2015 dan dirubah kembali dengan UU no 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas undang-undang no 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang no 1 tahun 2014 tentang pemilihan gubernur, Bupati dan Walikota menjadi undang-undang.

Pelaksanaan Pemilihan Umum Kepala Daerah atau disingkat Pemilukada, baik pemilihan Gubernur ataupun Bupati/Walikota adalah sebuah pesta demokrasi dalam penyelenggaraan kehidupan pemerintahan yang dianut Indonesia pasca reformasi. Pemilihan Kepala Daerah berdasarkan UU nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah pasal 62 menyebutkan bahwa pemilihan kepala daerah diatur dengan Undang-undang, yang dirubah dengan UU RI nomor 9 tahun 2015 . Adapun yang menjadi landasan dilangsungkannya pilkada langsung di Indonesia adalah UU no 1 tahun 2015 yang disempurnakan dengan UU no 8 tahun 2015. Hal ini tentu akan berimplikasi positif bagi tumbuh suburnya demokrasi di Indonesia karena pemilihan Kepala daerah adalah salah satu upaya demokratisasi di daerah dalam sistem pemerintahan presidensial di Indonesia.

---

<sup>1</sup> Rush dan althoff. 2005. Pengantar Sosiologi Politik. Grafindo Persada. Jakarta. Hal 232-233

<sup>2</sup> *Ibid*, hal 123

Salah satu faktor penting dalam keberhasilan pemilu Kepala Daerah bagi pasangan calon adalah kampanye. Agar dipilih, kandidat Kepala Daerah melakukan berbagai upaya pengenalan citra pada masa pemilih. Beberapa poin penting atas kontribusi kampanye dalam pemilukada, baik bagi kandidat ataupun pemilih sesungguhnya membutuhkan modal yang tidak sedikit untuk mengejar tujuan. Hal ini menyebabkan muncul opini publik bahwa untuk menjadi kandidat harus disertai dengan modal yang tidak sedikit untuk membiayai kampanye kandidat. Jauh sebelum masa kampanye dimulai pun, pencitraan para kandidat sudah dilakukan melalui berbagai media. Sebagai alat untuk menjual figur kandidat. Kampanye adalah sebuah kegiatan yang butuh budget khusus. Salah satu penyandang dana kampanye adalah kalangan pebisnis atau privat. Menurut Wursanto kalangan privat adalah sebuah entitas yang ada untuk memenuhi kebutuhan konsumen dengan orientasi pencapaian keuntungan<sup>3</sup>.

Melalui Viva news 24 Agustus 2011, Ketua Dewan Perwakilan Rakyat Marzuki Alie pernah melontarkan ide untuk memperbaiki sistem politik di Indonesia lebih baik bila biaya kampanye seluruh parpol dibiayai negara. Entah terinspirasi dari hal ini atau tidak, maka melalui UU RI Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 1 tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 tentang pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota menjadi Undang-undang. Pasal 65 ayat 1 dan 2 kemudian menjelaskan bahwa kampanye dibiayai dengan APBD. Namun dalam UU tersebut juga jelas dituliskan kampanye dalam bentuk apa saja yang difasilitasi dan dibiayai oleh APBD. Hal tersebut juga jelas dituliskan dalam peraturan KPU nomor 7 Tahun 2015 Tentang Dana Kampanye peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, Dan/Atau Walikota dan Wakil Walikota. Keadaan ini menimbulkan banyak perdebatan diranah publik khususnya bagi pihak-pihak yang menganggap negara telah melakukan inefisiensi terhadap anggaran negara untuk hal yang seharusnya ditanggung pasangan calon dan parpol. Maka

---

<sup>3</sup> Wursanto. 2005. Ilmu Organisasi. Andi. Yogyakarta. Hal 20

dalam makalah ini akan diuraikan tentang bagaimana bentuk kampanye pemilihan Kepala Daerah yang dibiayai negara.

Menurut Dahl, demokrasi itu dapat diciptakan secara otonom dan dapat pula diciptakan kembali apabila terdapat kondisi yang memungkinkan untuk itu. Pada dasarnya demokrasi akan dapat berjalan sangat tergantung pada budaya demokrasi pada suatu tempat, dan budaya umum yang mendukungnya. Box (dalam Muluk) mengungkapkan bahwa terdapat empat prinsip yang dipergunakan untuk menjelaskan mengapa demokratisasi perlu dilakukan pada tingkatan pemerintahan daerah yaitu<sup>4</sup> :

- a. *The scale principle* yang menjelaskan bahwa terdapat beberapa fungsi yang lebih tepat diatur dan diurus pada tingkatan pemerintah pusat, sedangkan beberapa fungsi lain yang lebih tepat diatur dan diurus pada tingkatan pemerintahan daerah. Partisipasi masyarakat yang lebih besar sebaiknya diberikan pada tingkatan pemerintahan daerah karena lebih memungkinkan masyarakat berpartisipasi lebih aktif dan efektif.
- b. *The democracy principle*, yang menjelaskan bahwa pada dasarnya proses pemerintahan seharusnya melibatkan masyarakat dalam pembahasan kebijakan dan pengambilan keputusan secara terbuka dan bebas. Partisipasi masyarakat merupakan kunci penyelenggaraan prinsip ini.
- c. *The accountability principle* yang menjelaskan bahwa pemerintahan adalah milik masyarakat. Karena itu, akuntabilitas publik berarti pertanggung jawaban kepada masyarakat sebagai pemilik pemerintahan. Untuk mencapai akuntabilitas publik dibutuhkan keterlibatan masyarakat dalam proses kebijakan bersama dengan para wakilnya dan administrator publik. Akuntabilitas publik menuntut adanya keterkaitan langsung warga masyarakat dengan penyusunan dan pelaksanaan program-program publik.
- d. *The rationality principle* yang menjelaskan bahwa proses partisipasi publik dalam pemerintahan daerah harus ditanggapi secara rasional. Yaitu lebih mengacu pada kesadaran dan pengakuan bahwa proses partisipasi membutuhkan waktu yang memadai, pemikiran yang cermat, kesempatan kepada masyarakat untuk

---

<sup>4</sup> Muluk, M.R.K. 2006. Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah. Bayu Media Publishing. Malang

menyatakan pendapatnya, perlunya mendengar beragam pendapat yang muncul serta penghargaan atas perbedaan pendapat.

Menurut Sisk, demokrasi terdiri dari *direct democracy* dan *Representative Democracy*<sup>5</sup>.

1. **Direct democracy.** Saat ini partisipasi langsung tidak memungkinkan karena jumlah rakyat yang banyak. *Size* dari sebuah kota, atau negara akan sangat mempengaruhi realisasi demokrasi langsung. Situasi dan kondisi ini membuat pilihan demokrasi kedua bagi beberapa daerah/negara menjadi lebih rasional
2. **Representative democracy** dalam perwakilan, rakyat memilih calon/kandidat sebagai wakil mereka, atau partai politik yang akan memegang kekuasaan untuk menyampaikan kehendak rakyat. Bagi pendukung demokrasi ini, kompetisi akan terjadi diantara *Potensial leaders*. Dalam demokrasi ini, seluruh warga negara berhak untuk ikut berpartisipasi dalam setiap pembuatan kebijakan dan pengambilan keputusan yang akan mempengaruhi mereka, melalui perwakilan. Didalam sebuah Negara yang besar seperti Indonesia, demokrasi langsung tidak bisa berjalan sukses. Untuk itu diperlukan sistem demokrasi secara perwakilan. Para perwakilan inilah yang akan menjalankan atau menyampaikan semua aspirasi rakyat didalam pertemuan. Mereka dipilih oleh rakyat dan seharusnya tetap berpihak kepada rakyat.

Pemilihan Kepala daerah adalah salah satu upaya demokratisasi didaerah dalam sistem pemerintahan presidential di Indonesia. Menurut Sisk ”*The principal function of election is to legitimize public authority and to provide officials with a mandate for specific action*”<sup>6</sup>. Pemilihan kepala daerah diharapkan akan menjadi alat untuk melegitimasi kedaulatan dari rakyat, karena pemilihan kepala

---

<sup>5</sup> Timothy D Sisk. 2001. Democracr at The Local Level: The International IDEA Handbook on Participation, Representation, Conflict management and governance . international IDEA.Sweden

<sup>6</sup> Ibid hal 116

daerah memiliki fungsi yang amat penting, Ada beberapa keuntungan dari *Local election* menurut Sisk<sup>7</sup> yaitu: *Barometers of national political trends, Determining what matters most to voters, Democratization process, Minority inclusion, Development of national party systems*”

Dalam pemilihan Kepala Daerah Kampanye adalah salah satu rangkaian aktivitas yang dilakukan sebelum pemilihan dilakukan. Dalam UU no 8 Tahun 2015 pasal 21 disebutkan bahwa kampanye adalah Kegiatan untuk meyakinkan pemilih dengan menawarkan visi, misi, dan program calon Gubernur dan calon wakil Gubernur, calon Bupati dan Wakil Bupati, serta calon Walikota dan Wakil Walikota.

Pemilihan Kepala Daerah dapat menjadi barometer bagi kecenderungan perpolitikan, sekaligus menjadi alat untuk mengetahui kebutuhan apa dan apa yang terbaik bagi *voters*. Menurut Sisk (2001:116) *“Election campaigns serve many functions too, such as clarifying issues and policies, holding candidates to account, communicating information among candidates and voters, and offering choices about solutions to community problems to the general public”*.<sup>8</sup>

Pemilu Kepala Daerah akan melibatkan seluruh masyarakat baik minoritas ataupun mayoritas, sehingga menjadi alat perwujudan demokratisasi yang sangat tepat di daerah. Pada dasarnya keuntungan besar bagi sebuah daerah dengan sistem pemilihan kepala daerah secara langsung yang di usung Undang-Undang adalah pembangunan kehidupan dan pendidikan politik yang baik bagi masyarakatnya. Namun menurut Akbar Tandjung dalam buku terjemahan *models of democracy* David Held<sup>9</sup>, bahwa pilihan kita terhadap demokrasi dengan melakukan *Local election* sebagai *the only game in town* tidak hanya untuk membangun kehidupan politik yang demokratis, namun lebih detail menurut akbar tandjung bahwa bentuk demokrasi pluralis karena

---

<sup>7</sup> Ibid hal 118

<sup>8</sup> Ibid hal 116

<sup>9</sup> David Held. 2007. *Models of Democracy*. Jakarta: Akbar Tandjung Institut. Hal xii

keberagaman kita, haruslah demokrasi yang mampu mengaktifkan modalitas dan sumberdaya politik yang ada.

Untuk mengaktifkan modalitas dan sumber daya yang ada bahkan termasuk sumber daya alam dan manusia, kita butuh pemimpin demokratis yang punya kompetensi sebagai manajer dan bukan hanya sebagai pemimpin pilihan massa yang akan menjalankan kedaulatan rakyat sesuai tujuan berdirinya negara. Pemilihan Kepala Daerah ini diatur dalam UU no 1 tahun 2015 yang dirubah dengan UU no 8 tahun 2015 Tentang Perubahan atas Undang-Undang No 1 Tahun 2015 tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti Undang-undang Nomor 1 tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, dan Walikota menjadi Undang-Undang.

Maka agar dipilih, kandidat Kepala Daerah melakukan berbagai upaya pengenalan citra pada masa pemilih lewat sebuah aktivitas yang biasa kita sebut dengan kampanye. Kampanye merupakan alat pencitraan untuk membentuk persepsi massa pemilih dalam pemilihan Kepala Daerah. Beberapa poin penting atas kontribusi kampanye dalam pemilukada, baik bagi kandidat ataupun pemilih sesungguhnya membutuhkan modal yang tidak sedikit untuk mengejar manfaat yang diutarakan Sisk tersebut. Hal ini yang menyebabkan muncul opini publik bahwa untuk menjadi kandidat harus disertai dengan modal yang tidak sedikit. Kampanye sendiri menurut PKPU no 8 tahun 2015 diartikan sebagai kegiatan menawarkan visi, misi dan program pasangan calon dan/atau informasi lainnya, yang bertujuan mengenalkan atau meyakinkan pemilih. Sementara dana kampanye adalah sejumlah biaya berupa uang, barang dan jasa yang digunakan pasangan calon dan/atau parpol atau gabungan parpol yang mengusulkan pasangan calon untuk membiayai kegiatan kampanye pemilihan

Maka dalam penyelenggaraan pemilihan Kepala Daerah seperti yang akan dilakukan serentak pada 9 Desember 2015 yang akan datang, ada perubahan dalam pendanaan kampanye. Berdasarkan UU no 1 tahun 2015 pasal 65 ayat 1 dan 2 dapat dilihat bahwa ada beberapa kegiatan kampanye yang ditanggung oleh negara. UU no 8 tahun 2015 menyatakan bahwa pasal 65 ayat 1 disebutkan bahwa kampanye dapat dilakukan dengan.

- ✚ Pertemuan terbatas
- ✚ Pertemuan tatap muka dan dialog
- ✚ Debat publik/debat terbuka antar pasangan calon
- ✚ Penyebaran bahan kampanye kepada umum
- ✚ Pemasangan alat peraga
- ✚ Iklan media massa cetak dan media massa elektronik dan atau Kegiatan lain yang tidak melanggar larangan kampanye dan ketentuan peraturan perundangan.

Dalam ayat dua kemudian disebutkan bahwa ayat 1 huruf c,d,e dan f difasilitasi oleh KPU yang didanai oleh APBD. Jadi ada 4 sarana kampanye pilkada yang dibiayai negara. Yaitu pemasangan alat peraga kampanye, penyebaran bahan kampanye, iklan media cetak dan elektronik serta debat publik antar pasangan calon. Semuanya dibiayai KPU melalui APBD tergantung banyaknya jumlah KK di daerah tersebut. Contoh untuk salah satu Kabupaten di Provinsi Sumatera Barat, berdasarkan data yang penulis dapatkan dari salah satu pegawai KPUD untuk semua pasangan calon dana yang harus dikeluarkan KPUD melalui APBD untuk bahan kampanye saja sekitar Rp.287 juta dan untuk alat peraga kampanye adalah sekitar Rp.146 juta. Dimana keseluruhan dana kampanye yang disepakati KPU dengan Paslon adalah sekitar 5 milyar

Aturan mengenai Pengelolaan Dana kampanye ini sudah diatur dalam Permendagri no 44 tahun 2015 yang dirubah dengan Permendagri no 51 Tahun 2015 tentang Perubahan atas peraturan menteri dalam negeri nomor 44 tahun 2015 tentang pengelolaan dana kegiatan pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan wakil Bupati serta Walikota dan Wakil Walikota. Dalam lampirannya dapat dilihat cara penghitungan anggaran pelaksanaan 4 item yang menjadi tanggungan APBD tersebut. Lebih jelas lagi dapat dilihat dalam PKPU no 7 tahun 2015 tentang Kampanye Pemilihan Gubernur dan wakil gubernur, Bupati dan wakil Bupati dan/atau Walikota dan wakil walikota. Sementara untuk Dana kampanye diatur dalam PKPU nomor 8 tahun 2015 tentang Dana kampanye peserta pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, dan/atau Walikota dan Wakil Walikota.

Jika dilihat dari serangkaian aktivitas kampanye pemilu maka jumlah yang dikeluarkan oleh negara untuk menanggung biaya kampanye pemilu pasangan calon memang tidak seberapa dibandingkan jumlah keseluruhan dana kampanye yang disiapkan oleh pasangan calon yang biasanya didapatkan dari sumbangan individu atau badan swasta. Ini artinya jika tujuan utama menanggung dana kampanye melalui APBD untuk mengurangi dampak negatif dari besarnya dana kampanye yang harus dikeluarkan paslon maka ini jelas tidak akan berpengaruh signifikan. Namun jika esensi dari ditanggungnya oleh negara beberapa aktifitas kampanye untuk menghindari ketimpangan dan ketidakseragaman paslon dalam memasang dan menyebarkan bahan dan alat peraga kampanye tentu sangat baik. Namun karena hal ini harus dibebankan pada APBD yang sebenarnya masih lebih bermanfaat jika diperuntukkan bagi perwujudan kesejahteraan masyarakat tentu sangat disayangkan. Apalagi bagi daerah-daerah yang jelas-jelas memiliki PAD yang minim dan bahkan mengalami defisit keuangan. Bukankah yang utama adalah mensejahterakan masyarakat lah yang harusnya menjadi orientasi utama dalam pengelolaan keuangan oleh pemerintah.

Kondisi ini tetap tidak akan mampu menghilangkan politik uang dan kontrak politik dengan pihak lain yang akan berubah wujud menjadi politik balas budi jika terpilih nanti. Dikhawatirkan bahkan mungkin akan menumbuhkan benih korupsi baru yang bisa disemai di KPUD. Karena tidak seluruhnya biaya kampanye ditanggung oleh negara, tentu saja peluang KKN ketika terpilih nantinya bagi pasangan calon masih akan tetap terbuka lebar. Masih banyak aktivitas kampanye lainnya yang harus merogoh kocek mereka sendiri lewat bantuan pihak lain yang notabene memiliki kepentingan didalamnya. Menurut penulis, kampanye menjadi begitu penting, karena kebanyakan pasangan calon adalah orang-orang yang tidak memiliki sepak terjang luar biasa positif ditengah masyarakat sehingga tanpa kampanye politik mereka tidak akan dikenali. Berandai-andai saja, jika kampanye hanya merupakan sarana publik untuk mengenali paslon hanya lewat debat terbuka, tentu akan banyak paslon yang mengukir prestasi jauh sebelum masa pemilihan. Karena mereka perlu membangun

reputasi atau citra yang baik dimata publik agar publik kenal dan memilih mereka atas lakon kerennya sehari-hari dimasyarakat.

Maka ditanggungnya sebagian kecil dana kampanye oleh negara menurut penulis adalah hal yang kurang tepat jika dianggap sebagai solusi menghentikan politik uang atau politik balas budi karena hanya akan membebani APBD. Kampanye tidak akan bermodal besar jika sosok yang dipilih sudah memiliki kiprah luar biasa dimata publik. Tanpa poster, tanpa alat peraga kampanye lainnya pasangan calon sudah sangat dikenali masyarakatnya. Maka bicara soal ditanggungnya biaya kampanye oleh Negara/ daerah lewat APBD adalah hal yang baik tujuannya, namun menurut penulis belum efektif menghentikan patologi dalam pilkada. Elektabilitas seorang pasangan calon yang terbangun dari ketokohan yang diperlihatkan sebelumnya dalam berbuat banyak terhadap daerah apalagi Negara saat ini masih minim. Pasangan calon yang bahkan muncul dan kurang terkenal dimasyarakat menjadikan kampanye senjata utama membuat masyarakat melek terhadap mereka sehingga menempuh berbagai cara disertai modal sebagai pendukung keberhasilan.

Salah satu hal yang dapat dilakukan justru adalah memperkuat aturan dan pengawasan dalam kampanye dan pemilihan agar patologi dalam pilkada tidak menjadi penyakit yang menulari birokrasi nantinya ketika sang pasangan calon terpilih dan berkinerja. Sedikit pasangan calon yang maju dengan modal elektabilitas tinggi atas dasar kiprahnya dimasyarakat. Inilah membuat banyak kontrak politik muncul dibalik biaya kampanye yang besar. Semakin besar biaya kampanye yang dikeluarkan justru sebenarnya bagi penulis menunjukkan semakin tidak percaya dirinya pasangan calon bahwa mereka dikenali dan akan dipilih karena ketokohnya. Maka lebih baik biaya kampanye disalurkan untuk bidang-bidang urgen dimasyarakat seperti beasiswa pendidikan atau untuk pemberdayaan masyarakat. Meskipun relatif tidak banyak namun sangat bermanfaat bagi kesejahteraan masyarakat didaerah, apalagi daerah dengan kondisi PAD yang tidak memadai.

Berlakunya UU no 8 tahun 2015 serta Permendagri no 51 tahun 2015 yang diperjelas dalam PKPU no 7 dan 8 tahun 2015 yang didalamnya mengatur tentang Dana kampanye pemilihan Kepala daerah memberikan tanggungjawab pada negara lewat KPU untuk menanggung penyelenggaraan kampanye melalui APBD. Dari 7 kegiatan kampanye yang diatur ada 4 kegiatan atau aktivitas yang ditanggung negara yaitu debat publik, penyebaran bahan kampanye, pemasangan alat peraga dan iklan media massa cetak dan elektronik. Hal ini membebani APBD yang sebaiknya digunakan untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat. Namun hal ini juga bermanfaat positif bagi kesetaraan, keseragaman kampanye pasangan calon dari pendanaan. Namun untuk kondisi negara yang tidak baik saat ini, keputusan negara menanggung biaya kampanye pemilihan Kepala Daerah bagi penulis tetaplah keputusan yang inefisien dampaknya bagi daerah sendiri.

Perlunya ditinjau kembali kebijakan tentang ditanggungnya oleh APBD sejumlah aktivitas kampanye. Karena dinilai tidak efisien dan efektif hasilnya. Bukan menanggung dana kampanye namun seharusnya adalah melakukan penguatan kelembagaan terhadap pihak yang berwenang melakukan pengawasan dalam masa kampanye. Bahkan Jika memungkinkan justru kampanye yang dilakukan hanyalah debat terbuka pada publik saja. Dengan metode ini akan terlihat jelas visi dan misi pasangan calon ketimbang pemasangan dan penyebaran bahan kampanye dan alat peraga kampanye.



# Bab 6

## **PENGEMBANGAN ORGANISASI DAN BIROKRASI**

---

---

Sejak peluru reformasi dilepaskan keranah kehidupan bernegara di Indonesia tak henti-hentinya setiap disuarakan perubahan dengan harapan akan tercipta kehidupan bernegara yang jauh lebih baik. Adapun kekuatan yang mendesak organisasi untuk mengadakan perubahan menurut Gibson (1992:91-592) dapat diklasifikasikan dalam dua kelompok yakni pertama, kekuatan lingkungan. Kekuatan lingkungan disini bisa mencakup pengaruh pasar, teknologi, serta perubahan sosial politik. kedua, kekuatan Intern. Disini bisa dipengaruhi oleh proses perilaku. Kekuatan proses meliputi kemacetan dalam pengambilan keputusan dan komunikasi, sedangkan kekuatan perilaku meliputi semangat kerja yang rendah, kemangkiran yang tinggi serta pergantian karyawan.

Jauh disetiap relung pemikiran yang bersentuhan dengan nurani, pemimpin dinegeri ini menyadari sesungguhnya betapa negeri ini membutuhkan pembangunan yang berkesinambungan, merata dan adil sebagai implementasi atas apa yang mereka namakan hak nya sebagai warga negara. Maka setelah peluru reformasi dilepaskan mulailah bangsa penyakitan ini membangun atas nama perubahan. Tentu jargonnya untuk kemaslahatan bersama. Kemudian semua orang kembali menyuarakan berbagai ketidakadilan atas haknya yang dilindas semena-mena oleh pemimpin yang membangun atas nama perubahan. Mengapa

perubahan tak kunjung datang. Ataukah ketidak samaan persepsi anak bangsa ini dengan orang yang mereka percaya

Lebih lanjut Burke dan Horn Stein (1997) dalam Thoha (1997: 10) menyatakan bahwa pembaharuan, perubahan dan penyempurnaan dalam organisasi dapat dilakukan jika usaha tersebut memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :

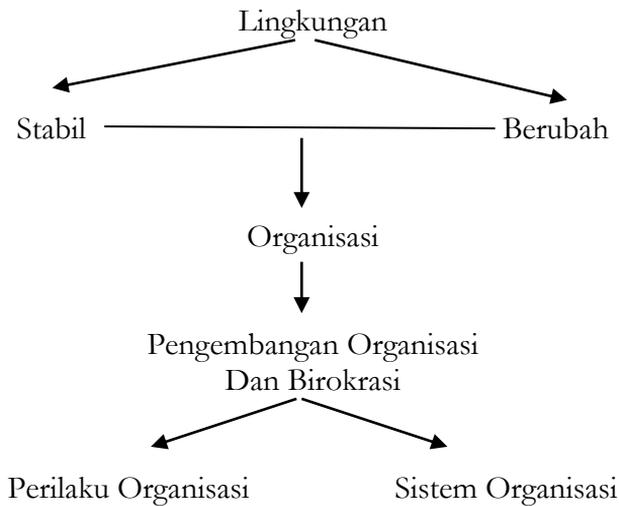
- a. Menjawab suatu kebutuhan pembaharuan, perubahan dan penyempurnaan yang aktual dan diinginkan oleh klien.
- b. Melibatkan pelanggan secara aktif didalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan pembaharuan.
- c. Perubahan tersebut termasuk pula pembaharuan kultur organisasi.

Selain usaha-usaha yang dikemukakan oleh Burk dan Stein di atas, lebih jauh S.P. Siagian (1989: 2006) menyatakan bahwa dalam perubahan organisasi diperlukan juga adanya pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut:

- a. Meningkatkan kemampuan organisasi untuk menampung akibat-akibat dari perubahan yang terjadi dalam berbagai kehidupan yang terjadi diluar organisasi.
- b. Meningkatkan peran organisasi dalam turut menentukan arus perubahanyang mungkin terjadi.
- c. Melakukan penyesuaian-penyesuaian internal demi peningkatan kemampuan melalui kedua hal di atas.
- d. Meningkatkan daya tahan organisasi bukan saja untuk mampu bertahan, akan tetapi juga terus tumbuh dan berkembang.
- e. Mengendalikan kondisi kerja sedemikian rupa sehingga para anggota organisasi merasa aman dan terjamin, meskipun terjadi perubahan-perubahan di dalam atau diluar organisasi.

Setelah dilakukannya perubahan organisasi, maka diperlukan langkah pengembangan organisasi. Pengembangan dilakukan agar organisasi tetap mampu bertahan menghadapi tuntutan lingkungan yang terus berubah. Berikut skema pentingnya pengembangan organisasi.

**Gambar 16.**  
**Pengembangan organisasi**



Arti penting pengembangan organisasi adalah menjawab perubahan/perkembangan lingkungan, dan mengikuti perkembangan teori organisasi. Konsekuensi terhadap perubahan organisasi adalah pengembangan organisasi. Pengembangan organisasi merupakan terjemahan B.Ingggris *Organization development (OD)* memiliki Arti yang sama dengan Pembinaan Organisasi. Miftah thoha (1997) menjelaskan bahwa pengembangan organisasi adalah suatu tindakan proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Adanya kemajuan, peningkatan, pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Disini ada dua pengertian yaitu sebagai proses dan perbaikan atas sesuatu.

Richard Bechard (1997) menyatakan bahwa; pengembangan organisasi adalah suatu usaha berencana, mencakup organisasi secara keseluruhan, dikelola dari atas, meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi, melalui intervensi berencana terhadap proses yang terjadi didalam organisasi dengan menggunakan pengetahuan yang berasal dari ilmu perilaku. Sementara itu W.French, menyebut pengembangan organisasi merupakan suatu usaha jangka panjang,

untuk meningkatkan kecakapan organisasi dalam memecahkan suatu persoalan, dan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi pada lingkungannya, melalui bantuan dari konsultan atau sering disebut agen pembaru baik yang berasal dari luar atau dalam organisasi.

Dari beberapa definisi tentang pengembangan organisasi, maka dapat disimpulkan bahwa pengembangan organisasi adalah : *Planned Change*, dikendalikan dan dipimpin top manajemen, selain itu untuk meningkatkan keefektifan kerja dan kesehatan organisasi, serta dilakukan dengan metode intervensi berencana terhadap proses dalam organisasi dengan memanfaatkan teori-teori perilaku yaitu :

1. Berkelanjutan dan berkesinambungan dengan orientasi pelaksanaan kerja
2. Peningkatan profesionalitas kerja (*reward*, spesialisasi, identitas, responsibility dan akuntabilitas)
3. Intervensi PO dilakukan oleh manajer atau konsultan dengan sasaran individu, kelompok dari organisasi.

Menurut Admosudirdjo, pengembangan organisasi memiliki fungsi sebagai berikut;

1. Sebagai fungsi administrasi adalah, kegiatan yang merupakan fungsi dan kewajiban dari pada administrasi untuk selalu mengembangkan dan menyesuaikan organisasi terhadap perkembangan tugas pokok, keadaan lingkungan, kemajuan teknologi yang digunakan kepada kemajuan personal serta produktifitas
2. Sebagai fungsi spesialis atau sebagai teknik manajemen merupakan strategi pendidikan yang kompleks yang bertujuan mengubah kepercayaan, sikap mental, nilai dan struktur dari pada organisasi untuk menyesuaikan dengan perubahan teknologi, lingkungan serta tantangannya. Sasaran PO disini adalah kepercayaan, sikap mental, nilai-nilai dan struktur organisasi.
3. Menurut Indrawijaya, ciri atau karakteristik dari pengembangan organisasi adalah : Suatu perubahan berencana (berdasarkan data)

4. Berorientasi pada persoalan dan pemecahan masalah (dengan bermacam teori)
5. Pendekatan kesisteman (melihat berbagai macam hubungan sub sistem)
6. Bagian integral dari proses manajemen
7. Usaha yang dilakukan dengan terus menerus
8. Perhatian utama pada peningkatan (untuk organisasi sehat dan sakit)
9. Orientasi pada pelaksanaan. syarat utamanya adalah kesediaan untuk mengadakan perubahan dan mengalami perubahan

Pada dasarnya tujuan dari pengembangan organisasi ini adalah meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi, dikelola dari atas dan dilaksanakan dengan terus menerus. Lebih rincinya adalah sebagai berikut:

1. Meningkatkan prestasi keseluruhan dari kelompok, departemen dan organisasi
2. Memudahkan masalah ditempat kerja dan meningkatkan mutu keputusan
3. Mengadakan perubahan yang lebih efektif
4. Mengurangi pertentangan
5. Meningkatkan keterlibatan dengan tujuan organisasi.
6. Memelihara kerjasama antara individu, kelompok dalam po dengan melibatkan sentimen, emosi, harapan dan inovasi
7. Metode *action research*

### **BAGAIMANA MENGEMBANGKAN ORGANISASI**

Pengembangan organisasi dapat dilakukan dengan berbagai cara diantaranya metode pengembangan perilaku, metode pengembangan keterampilan serta sikap. Dan metode pengembangan institusi/lembaga. Metode pengembangan perilaku (*behavioral development methode*) Merupakan metode yang berusaha menyelidiki secara mendalam tentang proses perilaku individu dan kelompok dengan menggunakan beberapa cara sebagai berikut :

### a. Jaringan manajerial

Disebut juga latihan jaringan, adalah suatu metode pengembangan organisasi yang didasarkan jaringan manajerial. Teori ini dipelopori Robert Blake dan Jane Mouton. Disini ada dua dimensi perilaku pimpinan. Yaitu perilaku yang memusatkan perhatian kepada produksi dan pada orang. Menurut Blake dan Mouton, gaya kepemimpinan akan menjadi sangat efektif apabila perhatian pimpinan terhadap produksi dan orang dalam keadaan seimbang. Jadi disini organisasi dikembangkan dengan melakukan pengembangan perilaku anggota organisasi tersebut. Jika dalam pemerintahan daerah Bupati/walikota sebagai pimpinan, maka pengembangan organisasi dilakukan dengan memberikan perhatian terhadap jalannya pemerintahan. Artinya, bagaimana tugas dan fungsi masing-masing bagian/Dinas-dinas berjalan. Contohnya Apakah Dinas-dinas yang ada di kabupaten dapat menjalankan tugas dan fungsinya masing-masing dengan baik dan seharusnya. Disamping itu Bupati pun juga harus memberikan perhatian pada aspek individu pegawai yang bekerja tersebut. Hal ini kemudian melahirkan berbagai macam gaya-gaya kepemimpinan.

### b. Pembentukan Tim

Pembentukan tim merupakan salah satu metode pengembangan organisasi dengan mengembangkan perilaku kelompok melalui teknik intervensi yang disebut pembentukan tim. Tujuannya agar pekerjaan yang dilakukan menjadi efektif. Tim yang dibentuk ini adalah merupakan kelompok kerja. Tim dapat berubah-ubah sesuai dengan masalah yang dihadapi. Dalam pemerintahan daerah pembentukan tim ini dapat ditunjuk oleh kepala daerah untuk melakukan tugas-tugas tertentu yang sifatnya khusus.

### c. Umpan balik *Survey*

Adalah suatu metode yang berusaha mengumpulkan data-data dari para anggota organisasi. Data ini berhubungan dengan tingkah laku, sikap, dll Data kemudian diserahkan kembali pada anggota organisasi untuk mendapatkan *feed back*.

## METODE PENGEMBANGAN KETERAMPILAN

Merupakan suatu program latihan yang dilaksanakan secara terus menerus dengan tujuan meningkatkan pengetahuan, keterampilan dan sikap para anggota organisasi. Sehingga yang disebut dengan latihan atau *training* adalah suatu proses pengembangan kecakapan, pengetahuan, keterampilan, keahlian, sikap dan tingkah laku dari anggota organisasi. Program latihan dapat dilakukan dengan berbagai cara, diantaranya latihan ditempat kerja, latihan instruksi kerja, latihan diluar tempat kerja.

Latihan ditempat kerja (*on the job training*) adalah latihan kerja ditempat kerja yang sebenarnya. Tujuannya adalah untuk melatih pekerja agar lebih efisien. Keuntungannya antara lain sangat ekonomis karena peserta tetap produktif dalam menjalankan pekerjaan sekaligus pelatihan. Selain itu prestasi anggota organisasi tidak akan berkurang atau hilang. Jadi ada korelasi yang jelas antara apa yang mereka terima dengan apa yang harus mereka kerjakan sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing dikantor.

Latihan instruksi kerja (*job instruction training*) meliputi latihan pemberian instruksi kerja, latihan yang berhubungan dengan penyederhanaan kerja dan latihan yang berhubungan dengan faktor manusia didalam pekerjaannya setiap hari. Namun latihan ini lebih sering diterapkan untuk bidang industri. Sementara untuk pelayanan publik dalam hal ini organisasi pemerintah daerah lebih menggunakan *on the job training* dan latihan diluar tempat kerja.

Latihan diluar tempat kerja ini adalah latihan yang diadakan diluar dari tempat kerja pegawai/luar kantor. Salah satu keuntungannya adalah adanya motivasi dari peserta latihan untuk lebih memahami materi / bahan pelajaran mengingat mereka tidak dibebani dengan pekerjaan selama menerima pelatihan. Dinas atau Badan-badan yang ada dalam pemerintahan sebagai bagian dari state sering mengadakan atau mengirimkan pegawainya untuk mengikuti penataran, magang dan kegiatan sejenis lainnya dengan tujuan meningkatkan kapasitas pegawai terhadap bidang tugasnya. Itu biasanya dilakukan atau diadakan diluar tempat kerjanya. Bahkan sebelum menjadi PNS 100% pun pegawai sudah diwajibkan untuk mengikuti Latihan Pra Jabatan yang diadakan

berminggu-minggu dipusat pendidikan dan latihan yang nota bene diluar tempat kerja.

Selanjutnya Untuk dapat mengoptimalkan berbagai program pengembangan organisasi, maka ada beberapa persyaratan yang perlu diperhatikan. Antara lain sebagai berikut:

- a. Memiliki pemahaman terhadap persoalan organisasi terutama oleh mereka yang memegang jabatan pimpinan. Untuk dapat mengerti persoalan organisasi, pertama kali yang harus diketahui adalah apa tujuan organisasi. Ketidak sesuaian proses yang terjadi dengan tujuan yang akan dicapai baik yang disebabkan oleh faktor internal (*Mind set*) atau faktor eksternal( lingkungan) itulah yang melahirkan persoalan organisasi.
- b. Adanya kebutuhan dan motivasi untuk melakukan penyempurnaan. Melakukan pengembangan bukan lagi sekedar keinginan tetapi telah menjadi kebutuhan yang harus dipenuhi. Tanpa dukungan dari pimpinan sebagai pemegang kendali organisasi niscaya pengembangan akan sulit dilakukan.
- c. Adanya usaha pemasaran dan penyebarluasan usaha dan kegiatan penyempurnaan
- d. Adanya keikutsertaan dari anggota organisasi dalam pelaksanaan usaha penyempurnaan tersebut
- e. Adanya pengendalian yang efektif terhadap proses pengembangan organisasi
- f. Adanya kondisi yang favorabel yang melihat usaha pengembangan organisasi sebagai bagian integral dari seluruh kebijaksanaan dan strategi peningkatan efektifitas dan efisiensi organisasi.

### **EMPOWERING**

Metode pengembangan keterampilan ini pada dasarnya adalah bagaimana memberdayakan anggota organisasi (pemerintah) agar lebih berguna dan profesional dalam pelaksanaan tugas-tugasnya. Konsep *empowering* ini sendiri sangat marak saat ini dijalankan diberbagai pemerintahan daerah. Bentuknya seperti yang dijelaskan di atas. Salah satunya dengan berbagai pelatihan-pelatihan yang juga diharapkan dapat menggali potensi

tersembunyi aparatur yang tidak tereksplotasi selama ini yang dapat menunjang pelaksanaan tugas-tugas kedinasannya.

### **PENGEMBANGAN INSTITUSI/LEMBAGA**

Dalam rangka pengembangan organisasi ini, selain faktor *human/manusianya* yang dikembangkan perlu juga pengembangan lembaga yang mewadahnya dalam bekerja. Artinya tercipta keharmonisan antara keduanya agar pengembangan berjalan dengan efektif.

Secara naluri manusia cenderung untuk berkelompok. Dorongan manusia untuk hidup berkelompok tidak hanya disebabkan karena manusia adalah makhluk sosial atau makhluk bermasyarakat, tetapi juga karena kebutuhan untuk saling berhubungan serta tuntutan kehidupan yang tidak mungkin dapat dipenuhi sendiri. Sehingga timbulah berbagai macam kelompok dalam masyarakat. Hal ini sering disebut sebagai institusi masyarakat. Maka menurut Indrawijaya (2005: 11) yang dimaksud dengan institusi atau lembaga adalah suatu kelompok yang menampung aspirasi masyarakat, baik yang mempunyai aturan secara tertulis maupun tidak tertulis, tumbuh dalam masyarakat serta bertujuan untuk mencapai tujuan bersama. Institusi tersebut dapat dibentuk oleh pemerintah maupun swasta. Pemerintah sebagai institusi negara ada untuk menampung aspirasi masyarakat dan mewujudkannya. Institusi atau lembaga pemerintah adalah lembaga yang dibentuk oleh pemerintah berdasarkan suatu kebutuhan yang karena tugasnya berdasarkan kepada suatu peraturan perundang-undangan melakukan kegiatan untuk meningkatkan pelayanan masyarakat dan meningkatkan taraf kehidupan kebahagiaan kesejahteraan masyarakat.

Atas tugas mulianya yang menyangkut hajat hidup orang banyak tersebut maka institusi harus mampu mengembangkan diri mengikuti perubahan dan kecenderungan yang terjadi dimasyarakat. Memberikan kepuasan dan pelayanan yang terbaik bagi masyarakat menjadi satu-satunya pilihan. Untuk itulah institusi atau lembaga harus terus membenahi diri. Ada banyak hal yang dapat dilakukan untuk mewujudkannya. Antara lain

a. Struktur organisasi dan Tata kerja yang jelas (SOTK)

Kegiatan ini meliputi menciptakan struktur organisasi yang ramping dan tidak boros (memangkas jalur ular tangga yang berbelit-belit ) dengan *job description* yang jelas sehingga tidak terjadi tumpang tindih wewenang dan tugas yang akan menciptakan inefisiensi.

b. Menciptakan spesialisasi yang pada tempatnya (*Personal audit dan job achievement*)

Hal ini berkaitan dengan penempatan pekerja / pegawai berdasarkan keahliannya. Letakkan seseorang sesuai dengan bidang keahliannya. Caranya dengan mendata latar belakang pendidikan dan latihan dari masing-masing anggota organisasi kemudian memilah-milahnya dalam berbagai bidang. Setelah itu barulah dengan dasar data tersebut ditentukan dibagian mana mereka akan ditempatkan.

c. Menciptakan kemitraan antara tiga pilar yaitu *state, private and society* Kemitraan yang dapat menciptakan pengawasan yang baik dan pemberdayaan yang bermanfaat terutama bagi *society*.

Memang saat ini ketiga hal tersebut sedang diupayakan oleh pemerintah untuk dapat menciptakan pemerintahan yang sesuai dengan harapan rakyat. Artinya pemerintahan yang tidak melenceng dari tujuan semula yang mengawali berdirinya negara Republik Indonesia. Yang paling penting adalah bagaimana pemerintah beritikad baik untuk menjadi pemimpin yang baik sehingga dapat mensejahterakan masyarakatnya. Dengan tidak berhenti membenahi diri melakukan pengembangan organisasi dalam rangka perubahan kearah yang lebih baik.

### **PERKEMBANGAN STUDI BIROKRASI PUBLIK**

Konsep birokrasi pada abad 20 semakin penting dalam kehidupan sosial politik modern. Birokrasi merupakan gejala universal yang dapat ditemui dalam setiap sistem pemerintahan, namun sesungguhnya secara empirik birokrasi menampakkancorak perilaku dan kinerja yang berbeda dalam konteks sosial budaya yang berbeda pula. (birokrasi tidak selalu menampilkan bentuk idealnya) dan yang menjadi pertanyaannya kenapa? :

1. Sosok manusia tidak hanya untuk organisasi
2. Birokrasi tidak kebal terhadap perubahan
3. Birokrasi memang dirancang untuk orang rasional sehingga dalam

Realitas tidak dapat dipertukarkan untuk fungsi keseharian organisasi, Sehingga menurut Bendix (1957) birokrasi rasional lebih tepat bagi dunia barat ketimbang timur. Ada 3 pola birokrasi (Evers 1987);

1. Weberisasi: memandang birokratisasi sebagai proses rasionalisasi prosedur pemerintah dan aparat. selanjutnya teori domination weber menyatakan bahwa salah satu bentuk hubungan dimana sipenguasa sadar akan haknya untuk memerintah dan yang diperintah sadar menaati atasannya.
2. Parkinsonisasi: birokratisasi sebagai pertumbuhan atau membengkaknya jumlah pns. tugas birokrasi meluas menutupi waktu yang tersedia untuk menyelesaikannya, jumlah pejabat tidak berhubungan dengan volume pekerjaan. birokrasi meluas bukan karna meningkatnya beban kerja tetapi karena pejabat ingin memiliki tambahan bawahan di bawah hirarkinya.
3. Orwelisasi: birokratisasi sebagai proses memperluas kekuasaan pemerintah dengan maksud mengontrol kegiatan ekosos dengan regulasi dan paksaan.
4. Biro Patologi: birokrasi cenderung menjadikan dirinya sebagai tujuan birokrasi menjadi majikan dan bukan pelayan publik birokrasi terjat dalam prosedur-prosedur birokratis yang kaku, mekanik, otomatis dan tidak kreatif. mengarah pada pemusatan kekuasaan (oligarkhi). dan birokrasi dibenci tapi dirindukan

### **PENYEBAB PATOLOGI BIROKRASI**

Adapaun hal-hal yang menjadi penyebab dalam patologi birokrasi adalah sebagai berikut :

1. Kesalahan persepsi
2. Perilaku dan gaya manajerial
3. Masalah pengetahuan dan keterampilan

4. Tindakan melanggar hukum
5. Situasi Internal yang tidak kondusif
6. Penyalahgunaan wewenang dan jabatan
7. Pengaburan terhadap masalah
8. Suap atau gratifikasi
9. pertentangan kepentingan
10. mempertahankan status quo (takut perubahan)
11. membentuk klik/kubu
12. *like and dislike*
13. dan lain-lain

Adapun Model mengatasi birokrasi patologi ini antara lain yaitu dengan;

1. Model interaktif (model organisasi pasca birokrasi oleh Heckscher dan Donnellon) disebut sebagai *post bureaucratic organization*
2. Menekankan hubungan interaktif antara birokrasi dengan publik yang dilayani
3. Menekankan pentingnya proses kolaborasi daripada pentingnya kekuatan komando
4. Proses kolaborasi mempersyaratkan adanya suatu otoritas yang lebih konsensual di sekedar hirarkies
5. Informasi yang lebih terbuka bagi pengetahuan publik
6. Lebih melembagakan dialog kearah konsensus dari otoritas, peraturan dan tradisi
7. Menggunakan pengaruh persuasif di kekuasaan dan perintah
8. Lebih mempercayai anggota dari pada menakutinya.
9. Misi organisasi lebih utama dari pada tujuan tiap departemen
10. Lentur dan berkaidah abstrak
11. Lebih memntingkan kaidah masalah dari pada kedudukan dan jabatan
12. Terbuka terhadap verifikasi dan publikasi dari pada kerahasiaan.

**MEWIRAUSAHAKAN BIROKRASI (OSBORN DAN GABLER 1992)**

1. pemerintahan katalis, mengarahkan bukan melaksanakan
2. Pemerintahan milik rakyat, memberi wewenang dari pada melayani
3. Menciptakan kompetitif kedalam pemberian layanan agar efisien
4. Pemerintahan yang digerakkan oleh misi
5. Pemerintahan yang berorientasi hasil, membiayai hasil dan bukan memaksakan hasil
6. Berorientasi pelanggan
7. Menghasilkan ketimbang membelanjakan
8. Antisipatif, mencegah daripada mengobati
9. Desentralisasi dengan membentuk struktur partisipatif dan profesional
10. Berorientasi pasar.

**MEMANGKAS BIROKRASI (BANISHING BUREAUCRACY OLEH OSBORN DAN PLASTRIK (1997))**

1. *Core strategy*/ strategi inti.ada kejelasan tujuan,peran dan arah
2. Strategi konsekuensi, dimana ada persaingan yang terkendali antara manajemen perusahaan publik dan kinerja
3. Strategi pelanggan.dimana ada pilihan pelanggan, keunggulan kompetitif dan jaminan pelayanan mutu pelanggan
4. Strategi pengendalian. Pemberdayaan karyawan dan masyarakat
5. Strategi budaya.ada upaya menghentikan kebiasaan budaya yang buruk dan mengubah dengan perilaku budaya yang produktif.

**BIROKRASI HUMANISME (DVORIN DAN SIMMONS)**

1. Orientasi birokrasi bukan pada pembagian kerja atau kotak-kotak pembagian kerja, melainkan pada pemecahan masalah
2. Orientasi bukan pada hirarki tapi lebih ditentukan oleh kemampuan persuasif untuk meyakinkan orang lain
3. Evaluasi thdap kinerja birokrasi tidak dilakukan secara periodik tapi kapan saja on going process
4. Memberlakukan sistem karier dengan memperhatikan perkembangan kepentingan publik dan jaminan sosial dari pada sistem kontrak kerja.

# Bab 7

## ETIKA ORGANISASI

---

---

Organisasi adalah wadah tempat berkumpulnya orang-orang dengan tujuan yang sama. Dalam rangka pemenuhan kebutuhannya individu bergabung dalam suatu organisasi yang memiliki tujuan yang sama dengan dirinya. Orang-orang dalam organisasi sebagai individu memiliki nilai yang sudah tertanam dalam dirinya sebelum mereka masuk kedalam organisasi. Untuk itu organisasi perlu menetapkan suatu standar berperilaku dalam organisasi yang disebut etika. Perkembangan etika tidak dapat dipisahkan dengan pembahasan tentang sejarah filsafat, karena etika merupakan salah satu cabang dari filsafat, yang membahas tentang: baik dan buruk. Etika bukan tentang yang salah dan benar. Etika adalah tentang apa yang dianggap baik dalam suatu organisasi, dan apa yang dianggap tidak baik. Nilai yang dianggap baik pada satu organisasi, belum tentu baik di organisasi lainnya. Manusia sebagai makhluk sosial hidup bersama dan membutuhkan sesama. Untuk itu dibutuhkan etika dalam pergaulan dan dalam berorganisasi/bermasyarakat.

Etika berasal dari bahasa Yunani yaitu *etho* atau kebiasaan/watak sedangkan dari bahasa Perancis disebut *etiquette/etiket* yaitu kebiasaan/cara bergaul, berperilaku yang baik. Etika merupakan pola perilaku/kebiasaan yang baik dapat diterima lingkungan pergaulan seseorang/organisasi. Adapun yang merupakan sumber – sumber etika adalah faktor dari sang pencipta, dari alam, yaitu sesuatu yang baik adalah yang bisa hidup

serasi dengan alam, dari Pikiran/intelektual manusia dari budaya daerah dan dari Insan kamil/kata hati.

Mengapa etika sangat penting dalam organisasi :

1. Kita hidup dalam masyarakat pluralitas termasuk moralitas. Moralitas tradisional desa atau moralitas media massa?
2. Kita hidup dalam masa transformasi ekonomi, sosial, intelektual dan budaya yang menantang budaya tradisional masyarakat yang tanpa tanding (gelombang modernisasi).
3. Etika membantu kita menelaah ideologi baru yang masuk menyerang tatanan budaya yang sudah ada.
4. Keempat Etika dibutuhkan oleh kaum agama yang disatu pihak menemukan dasar keimanan mereka. Dilain pihak sekaligus mau berpartisipasi tanpa takut dan menutup diri dalam semua dimensi kehidupan masyarakat yang sedang berubah.

Dalam kehidupan berorganisasi, etika yang diterapkan dalam organisasi kemudian bergeser menjadi kebiasaan dan menjadi budaya kerja.

### **BUDAYA KERJA**

Dalam dunia administrasi Negara, selain bagaimana menciptakan sistem yang baik dalam negara, manusia yang baik juga menjadi faktor penting yang harus diperhatikan. Bagaimanapun bagus sebuah sistem diciptakan dan aturan diberlakukan, bila manusianya tidak memiliki budaya kinerja yang tinggi, maka tujuan Negara akan tetap sulit dicapai. Begitupun dengan pemerintahan daerah. Budaya kerja aparatur sangat menentukan tercapai tidaknya visi daerah yang dituangkan dalam berbagai program dan kegiatan.

Kebanyakan organisasi publik khususnya pada organisasi pemerintahan daerah menurut Peter AC Smith dan Hubert justru mengalami apa yang disebut sebagai *Titanic syndrome*, dengan penyakit plat merahnya, sehingga mempengaruhi paradigma dan budaya kinerja aparatur publik. Aparatur publik justru menjadi *bad employee*, dimana kinerja yang diberikan kurang dari kompensasi yang diterima. Sulit menemukan aparatur dengan tipikal *great*

*employee* yang mampu memberikan kinerja lebih dari yang diterimanya. Lantas bagaimana membuat anggota organisasi memiliki budaya kinerja yang tinggi agar tercapainya tujuan organisasi membuat daerah memiliki daya saing melalui tata kelola pemerintahan yang baik sementara aparatur tidak berbudaya kinerja baik.

*Value in action* organisasi publik seringkali tidak sesuai dengan nilai-nilai budaya organisasi publik itu sendiri, atau ideologi intinya. Dalam organisasi publik, sikap ini lebih dilatar belakangi oleh karena sifat plat merah yang melekat dalam organisasi publik. Dampak *titanic syndrome* tersebut menurut Tjahjono (2011: 11) antara lain adalah absennya semangat *in search of excellent*. Rendahnya motivasi untuk melakukan yang terbaik, dan miskinnya etos *continuous improvement*. Disini lahir orang-orang yang bekerja dibatasi standar, apa adanya, cenderung menghindari tantangan dan hal-hal baru. Artinya akan banyak tercipta tipe-tipe anggota organisasi bertipe X, bukannya Y. kewenangan memonopoli dalam sejumlah urusan dan layanan juga menjadi pemicu penting hilangnya budaya kinerja tinggi dalam organisasi publik. Ketika masyarakat tidak bisa memilih atau tidak punya pilihan lain, maka perilaku asal-asalan dalam bekerja jika tidak dibarengi dengan pemimpin yang punya kepemimpinan akan menumbuh suburkan sikap tidak profesional tadi sebagai seorang abdi.

Tidak selarasnya antara ideologi inti dengan *value in action* ini dapat dilihat dari seringkali ditemukannya organisasi publik yang anggota organisasinya tidak memiliki budaya kinerja tinggi. Budaya kinerja tinggi adalah kondisi dimana anggota organisasi mampu menjadi *Great Employee*, dimana kinerja yang dihasilkan lebih besar dari pendapatan yang diterima. Bukan hanya pegawai yang memiliki kinerja sebaliknya yaitu *bad employee*, atau hanya sebatas *Good Employee*. Ketika banyak perbincangan, bahkan keluhan tentang tidak tingginya kinerja aparatur publik tersebut, maka itu berarti mereka tidak memainkan dengan sungguh dan baik perannya sebagai seorang abdi. Padahal untuk menciptakan daerah yang berdaya saing dengan menciptakan keunggulan bersaing membutuhkan peran serta aparatur sipil yang berbudaya kinerja tinggi. Untuk itu perlu transformasi budaya kerja.

Transformasi sering disebut sebagai *fundamental change*. Sebuah perubahan mendasar. Artinya kita membongkar. Bukan membongkar nilai yang dilegalkan, namun membongkar nilai ilegal yang terjadi dan telah membudaya sehingga membuat kinerja aparatur menjadi tidak tinggi. Menurut Tjahjono (2011: xiii) bahwa seperti dua sisi mata uang, maka berbicara soal transformasi dalam organisasi maka akan melibatkan dua hal.

Kepemimpinan dan budaya organisasi. Dalam konteks kepemimpinan berbasis budaya kinerja tinggi ini, pemimpin adalah sisi penting yang sangat menentukan proses transformasi itu. Sebagai inti dari organisasi pemimpin akan menjadi penentu arah kebijakan dan manajemen organisasi dalam melanggengkan jalan organisasi menuju transformasi budaya. Apakah perubahan yang akan dilakukan terkategori seperti yang dikemukakan Tjahjono (2011: 20) sebagai *change Euphoria* atau asal berubah. *Change Paradox* atau seharusnya berubah tetapi mengalami paradox. Ataupun *Change Simplification* atau asal berubah. Transformasi budaya yang dilakukan haruslah dengan cara yang benar dan metode yang tepat. Perubahan ini hendaknya menghasilkan lahirnya anggota organisasi yang berkualitas dengan paradigma kerja yang baru yang berkinerja tinggi. Banyak cara untuk memulai melakukannya. Diantaranya adalah;

- a. Butuh komitmen dari pemimpin selaku top manajemen  
Sebagai pemegang kendali jalannya organisasi tentu komitmen pimpinan sangat diperlukan.
- b. Inventarisir budaya organisasi anda (ideology inti)  
Komitmen pimpinan harus dilanjutkan dengan melihat kembali visi, misi dan tujuan organisasi. Untuk apa organisasi didirikan, apa saja kepribadian organisasi yang telah dirumuskan sebelumnya.
- c. *Inventarisir value in action* diorganisasi anda  
Ideologi inti adalah sesuatu yang ideal layaknya dunia utopis. Saatnya untuk melihat realita yang terjadi dalam keseharian aktivitas dalam organisasi. Seperti apa sejujurnya budaya kinerja anggota organisasi.

- d. Buat kembali ideologi inti budaya yang tidak menyakiti anggota organisasi. Meminjam metode SOAR yang biasa dipakai dalam perencanaan strategis. Metode ini dikenalkan oleh Stavros, Cooperider dan Kelly dalam AB Susanto (2011: 25). Metode ini lahir sebagai kritikan terhadap metode SWOT. SOAR menitik beratkan pada kekuatan, Peluang, Aspirasi dan Hasil. Metode ini dapat dipakai untuk merumuskan budaya kinerja organisasi yang diharapkan semua pihak. SOAR (*Strenght, Opportunity, Aspiration, Result*), mungkin membutuhkan biaya yang relatif besar dan tempat yang representatif namun untuk hasil yang memuaskan cara ini sangat sebanding. Dari metode ini anda dapat melanjutkan membuat ideology inti organisasi. Maka jika ada perubahan terhadap ideology inti, sertakan juga hal itu dalam visi organisasia. Organisasi publik seperti pemerintah daerah dalam hal ini organisasi perangkat daerahnya biasanya hanya membuat visi dengan melibatkan beberapa orang saja. Saatnya sekarang melibatkan seluruh perwakilan lini manajemen baik *top, middle* dan *lower* manajemen. Hasil nilai-nilai yang dirumuskan (ideology inti) tentunya bukan sebuah ideologi yang akan menyakiti anggota organisasi.
- e. Rubah paradigma anggota organisasi anda dengan menanamkan ideologi inti baru tersebut. Saat didapatkan hasil kegiatan D, maka lakukan sosialisasi pada seluruh anggota organisasi. Berikan motivasi dan izinkan kecanggungan dibulan-bulan pertama saat budaya itu mulai diterapkan. Anggaplah sebagai masa sosialisasi.
- f. Jika perubahan paradigma sulit dilakukan dengan persuasif, terapkan kontrol ketat. Pelanggaran akan disertai sangki. Jika memungkinkan buat lembaga khusus atau bidang khusus yang mengontrol pelaksanaan tersebut, seperti adanya komisi disiplin. Laksanakan dengan sungguh sanksi atas pelanggaran secara proporsional. Kebanyakan pada pemerintah daerah pelanggaran sering diabaikan tanpa sanksi yang jelas penegakannya meskipun telah diatur jelas dalam Peraturan Pemerintah. Karena jika dibiarkan, artinya anda membiarkan pemusnah budaya berkeliaran dalam organisasi anda dan itu merupakan penyakit

menular yang berbahaya. Kadang kala kebijakan tidak populer perlu dilakukan dalam penegakan sanksi.

- g. Evaluasi kembali dan perbaiki ketidak sempurnaan secara berkala. Itulah saatnya anda dan organisasi anda disebut sebagai *great organization*.

*Great Organization* karena memiliki *Greet employee* akan membuat program dan kegiatan penciptaan keunggulan bersaing didaerah hingga menjadi daerah yang bersaing melalui keunggulan bersaing yang dihasilkan dari tata kelola pemerintahan yang baik dapat dicapai.

## CONCLUSION

Etika adalah tentang apa yang dianggap baik atau tidak baik dalam suatu organisasi. Baik dalam suatu organisasi belum tentu dianggap baik pada organisasi lainnya. Untuk itu perlu memperhatikan etika ketika masuk dalam suatu organisasi khususnya organisasi publik seperti pemerintahan. Sebagai Negara demokrasi dengan sistem desentralisasinya, maka penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan melakukan tata kelola pemerintahan yang baik mensyaratkan adanya sistem akuntabilitas yang benar dan tepat dalam pemerintahan untuk menumbuhkan *public trust* dari masyarakat agar pemerintahan dapat berjalan baik. Sangat disayangkan akuntabilitas yang seharusnya adalah mempertanggungjawabkan segala hal yang terkait kewenangan yang dijalankan dalam pemerintahan hanya dimaknai dengan mempertanggungjawabkan secara tertulis.

Kinerja pemerintah yang terkait dengan program, uang, waktu dan capaian. Kelemahan sistem akuntabilitas yang dibungkus dalam bungkusan LAKIP ini sangat booming dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Padahal akuntabilitas secara konseptual sangat berbeda dengan itu.

Perlu perbaikan sistem akuntabilitas pemerintahan daerah yang lebih baik dan lebih moralis dengan berbagai inovasi dengan menggunakan berbagai media atau saluran yang ada baik dalam konteks akuntabilitas vertikal maupun horizontal. Perlu perluasan

jangkauan akuntabilitas dari ranah eksekutif meluas keranah legislative sehingga barulah dapat disebut akuntabilitas pemerintahan daerah.

Untuk menguji pemahaman anda terhadap berbagai materi yang telah dipaparkan sebelumnya, maka bacalah artikel/kasus-kasus berikut dan berikan analisis anda dari sudut pandang anda masing-masing pada bab berikut.



# Bab 8

## **ANALISIS KASUS – KASUS**

---

---

Bacalah artikel atau kasus berikut ini dan kemukakan pandangan atau opini anda terhadap berbagai persoalan-persoalan yang pernah mengemuka dalam pemerintahan yang merupakan suatu organisasi publik.

### **ANALISIS KASUS 1**

Dihadapkan pada realita sosial ini, maka batasan seperti apakah yang seharusnya, dan siapa yang harus menetapkan batasan itu bila kecaman dari lingkungan pun dianggap tidak sah ukurannya agar batasan itu dapat berlaku marginal dan diakui, diterima dimasyarakat kita? Jawabanya tentulah pemerintah perlu untuk menindak lanjuti dengan serius situasi ini. Pemerintah sebagai penyelenggara kehidupan bernegara dan berbangsa yang berbudaya dan sesuai dengan nilai-nilai luhur yang dianut bangsa kita tentulah pantas dimintai tanggung jawabnya terhadap persoalan yang menyedihkan ini.

Untuk itu Rancangan Undang-undang pornografi dan porno aksi menjadi sangat menarik dan penting untuk segera diwujudkan untuk menjawab dan menepis pertanyaan dan pembenaran yang berkembang dimasyarakat tentang masalah ini. Paling tidak akan ada aturan yang jelas bagi kita bersama terhadap realitas social yang mengkhawatirkan ini. Pemerintah dan DPR harus peka terhadap keadaan budaya bangsa yang semakin mengalami pergeseran ketitik yang mengejutkan kita atau mungkin memang beginilah kehidupan

di zaman ini. Pro dan kontra terhadap perlunya Rancangan ini telah berkembang menjadi wacana publik dengan dua opini yang saling berseberangan. Ada yang mendukung dengan alasan bahwa paling tidak ada batasan yang jelas tentang apa saja yang dapat dikategorikan sebagai pornografi dan aksi dalam konteks Indonesia di alam Globalisasi dan demokrasi yang telah menjadi tameng pembenaran atas segala tindakan yang dilakukan yang berujung pada pembelaan kebebasan berkesenian dialam globalisasi yang seharusnya didudukkan pada konteks Indonesia. Sedangkan pemikiran yang berseberangan berpendapat, apakah penetapan batasan ini akan dapat berlaku efektif, karena substansi ini akan berimplikasi pada penyiapan banyak hal pendukung, salah satunya institusi yang akan menyokong pewujudannya.

Disamping itu bila ditinjau dari silsilah berkebudayaan kita, bangsa Indonesia adalah bangsa yang memiliki potensi sensualitas yang tak terbantahkan. Pakaian tradisonal masing-masing daerah katakanlah kemben atau kebaya yang menunjukkan sensualitas dari seorang perempuan di Jawa. Relief-relief candi dan patung-patung yang banyak melukiskan kesensualan kehidupan bangsa kita pada masa lampau tersebut juga menunjukkan bahwa betapa dari dulunya bangsa kita sesungguhnya sudah menyandang potensi yang pada saat ini berkembang menjadi pornografi dan porno aksi. Lalu dari mana datangnya akar budaya ketimuran yang katanya penuh dengan sopan-santun sehingga dapat mengklaim apa yang terjadi saat ini adalah berbentuk porno aksi dan pornografi. Dengan alasan ini kemudian pemerintah disarankan untuk memikirkan masalah lain yang lebih penting ketimbang mengurus hal semacam ini.

Terlepas dari pro kontra yang berkembang di atas, yang perlu kita pahami bersama adalah dengan mewujudkan Rancangan Undang-undang ini bersama DPR tidaklah berarti pemerintah akan mematikan kreatifitas dan mengekang kebebasan masyarakatnya untuk berekspresi Dengan latar belakang social budaya yang berbeda dalam kehidupan demokrasi di alam globalisasi. Perlu dipahami bahwa Rancangan ini adalah berusaha memberikan batasan terhadap sesuatu yang memang seharusnya dibatasi sebagai bangsa yang memiliki nilai-nilai kesopanan dan budaya yang luhur

walaupun pada akar budaya dahulunya banyak ditemukan bahwa Indonesia sesungguhnya adalah Negara yang sensual dari sisi budaya. Namun Perlu dipahami bahwa sebagai bangsa yang beragama dan berketuhanan Yang Maha Esa, potensi sensualitas budaya bangsa pada masa lalu adalah sensualitas yang belum berakulturasi dengan religi yang kemudian dianut oleh masyarakat Indonesia. Religi manapun tidak satu pun yang mengajarkan keseronokan. Nilai-nilai yang dianggap sebagai nilai budaya ketimuran adalah nilai-nilai luhur dalam konteks kesopanan yang berpadanan dengan religi. Bukan budaya secara *absolut*. Kasus Pengiriman Puteri Indonesia ke ajang *miss universe* 2005 oleh Yayasan Puteri Indonesia ( YPI ) yang tidak mendapat restu dari pemerintah pun menunjukkan bahwa masih ingin dianutnya budaya kesopanan yang konon diklaim sebagai budaya ketimuran oleh Negara ini. Namun sangat menggelikan mendengar ketidak restuan dari pemerintah sendiri atas hal ini ketika didalam negeri sendiri pakaian –pakaian mini bergentayangan dengan bebas berseliweran didepan mata dan layer kaca atau media cetak yang nota bene lebih parah dari pada apa yang dikhawatirkan terjadi pada ajang pemilihan ratu sejagad yang diikuti YPI. Bagaimana mungkin pemerintah dapat mengeraskan corong suaranya sementara didalam negeri sendiri pemerintah tidak mampu mengatasi secara baik dan tegas pornografi dan porno aksi yang semakin marak, yang seolah direstui dengan dibiarkan begitu saja. Pemerintah akan terlihat lebih berhak dan beralasan pernyataan melarang YPI mengirim wakilnya untuk mewakili Indonesia jika didalam negeri sendiri nyata ada dan tegas diatur tentang pornografi dan pornoaksi. Dengan mensyahkan RUU pornografi dan porno aksi dan dengan memberikan batasan yang jelas tentang hal ini pemerintah dapat menunjukkan sikap yang jelas dengan alasan yang konstitusional dalam membatasi dan membuat statement atas suatu keadaan yang terkait dengan masalah ini.

Degradasi moral adalah jawaban dari segala patologi social yang terjadi, dan pornografi atau porno aksi dalam konteks Indonesia atas alasan apapun tetaplah menjadi bagian dari patologi itu sendiri. Maka tidak dapat dipungkiri untuk membangun bangsa ini dalam dunia demokrasi dan globalisasi, moral menjadi indikator

penting yang tidak bisa diabaikan. Indonesia tetaplah berusaha menjadi Indonesia yang sesungguhnya tanpa harus tergilas budaya pop yang terus mewabah. Mewujudkan dengan segera Rancangan Undang-undang ini dapat mengaktifkan kembali filter budaya kita yang telah lama bisu dan mati. Sebagai Negara yang berketuhanan yang maha esa dan pemerintah tidak dapat lepas tangan membiarkan patologi sosial ini menjadi syah dimata masyarakat.

## **ANALISIS KASUS 2**

Dengan dikeluarkannya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan dikeluarkannya UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah sebagai ganti dari Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah dan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa, yang dianggap tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan masyarakat, menjadi jalan terang bagi pelaksanaan otonomi daerah yang lebih riil. Karena Kehadiran Undang – Undang Pemerintah Daerah yang baru ini menunjukkan tanda-tanda menggembirakan terhadap perubahan yang fundamental pada pemberian kewenangan yang sangat besar kepada Daerah Otonom dalam proses pengambilan keputusan, pembagian kekuasaan secara horizontal antara eksekutif dan legislatif dalam format Pemerintahan Daerah, peniadaan tingkatan Daerah Otonom, pemberian otonomi yang luas dan nyata pada Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, peniadaan azas dekonsentrasi yang diterapkan secara bersama – sama dengan azas desentralisasi pada Daerah Otonom dan pengembalian Otonomi Desa berdasarkan asal – usulnya.

Pemerintah Daerah Sumatera Barat yang kesatuan masyarakat hukum adatnya mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal – usul yang bersifat istimewa, peluang desentralisasi yang diberikan direspon melalui Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2000 Tentang Ketentuan Pokok pemerintahan Nagari. Yaitu merubah sistem Pemerintahan Desa sebagai sistem pemerintahan terendah di bawah camat yang telah ada selama ini menjadi Pemerintahan Nagari yang bukan lagi merupakan unit

pemerintahan terendah langsung di bawah camat. Berarti Pemerintah Sumatera Barat kembali menerapkan sistem Pemerintahan Nagari dalam hal ini dimaknai pula kembali ke sistem Pemerintahan Nagari, kembali keakar budaya Minangkabau yang tumbuh dan berkembang dari asal – usul masyarakat Minangkabau itu sendiri,

Perubahan paradigma penyelenggaraan pemerintahan ini memberi peluang pada Desa-desa yang dulunya berasal dari Nagari untuk dapat mengurus dan mengatur rumah tangganya dengan menyesuaikan bentuk dan susunan pemerintahannya. Penyesuaian bentuk dan susunan pemerintahan ini bermuara pada terjadinya perubahan penyelenggaraan pemerintahan, yaitu terjadinya perubahan terhadap struktur organisasi yang diikuti oleh perubahan fungsi dan wewenang yang dimiliki. Perubahan ini kemudian membawa implikasi positif terhadap Nagari yang telah memiliki kewenangan untuk membuat kebijakan Nagari seperti Peraturan Nagari, instruksi Wali Nagari, Keputusan BPN dan Keputusan pimpinan. Setiap kebijakan publik yang diambil dan ditetapkan dalam berpemerintahan nagari di ngari terutama untuk Perna (Peraturan Nagari) sebagai kebijakan yang paling urgen dalam kehidupan berpemerintahan dinagari tentunya harus dapat dipertanggung jawabkan kepada publik yaitu masyarakat nagari. Yaitu bagaimana Akuntabilitas prosedural sebuah nagari dalam menetapkan atau menjalankan kebijakan yang telah dibuat. pertanggung jawaban / akuntabilitas prosedural ini merupakan suatu prosedur penetapan dan pelaksanaan suatu kebijakan apakah telah mempertimbangkan masalah moralitas, etika, kepastian hukum dan ketaatan pada keputusan politis untuk mendukung pencapaian tujuan akhir yang telah ditetapkan.

Setiap aparatur pemerintah Nagari harus dapat mempertanggungjawabkan segala sifat, sikap, perilaku kebijakannya kepada publik selama mereka menjalankan tugas, wewenang dan tanggungjawab yang diberikan kepadanya dalam menjalankan segala kebijakan Nagari yang telah ditetapkan tersebut. Akuntabilitas Prosedural diperlukan dan diharapkan untuk memberikan penjelasan atas apa yang telah dilakukan, yang kemudian dikenal dengan tanggung jawab yang bersifat objektif

karena akuntabilitas prosedural ini dinilai oleh orang atau institusi yang berada diluarnya.

Perubahan dari pemerintah Desa menjadi Pemerintahan nagari dapat membawa perubahan dan perkembangan organisasi kearah yang lebih baik dalam rangka akuntabilitas prosedural Nagari yaitu bagaimana prosedur penetapan kebijakan nagari dalam membuat/menetapkan sebuah kebijakan publik karena selayaknya sebuah perubahan dari desa yang pasif ke nagari yang dinamis, tentu diharapkan adanya perubahan kebijakan publik yang lahir atas dasar pertimbangan yang bergerak kearah lebih baik (akuntabilitas prosedural). Demi mengutamakan akuntabilitas kepada kepentingan publik dalam prosedural.

### **ANALISIS KASUS 3**

Pembangunan nasional meliputi berbagai aspek kehidupan Bangsa Indonesia yang bertujuan untuk membentuk suatu masyarakat yang adil dan makmur, seimbang materil dan spiritual berdasarkan pancasila dalam wadah Negara kesatuan Republik Indonesia. Maka salah satu sektor yang dibangun adalah sektor pemerintahan agar tugas-tugas pemerintahan dapat berjalan secara lebih efektif dan efisien. Namun karena luasnya wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia dengan kemajemukan dan keanekaragaman corak suku bangsa dan adapt istiadatnya, membuat pengaturan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia menjadi tidaklah mudah untuk dilakukan. Untuk itu sesuai dengan pasal 18 UUD 1945 yang berbunyi: pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil, dengan bentuk dan susunan pemerintahanya ditetapkan dengan undang-undang dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak asal-usul dalam daerah yang bersifat istimewa, maka Negara Republik Indonesia sebagai Negara kesatuan yang memiliki keanekaragaman corak adat istiadat suku bangsa dibagi dalam daerah propinsi dan daerah propinsi dibagi lagi dalam daerah yang lebih kecil dengan menganut asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahannya, dengan

memberi kesempatan dan keleluasaan kepada daerah untuk menyelenggarakan otonomi daerah.

Seiring dengan bergulirnya reformasi di masyarakat, tuntutan terhadap penyelenggaraan desentralisasi dalam hal ini Otonomi Daerah semakin kuat yang pada akhirnya disikapi oleh pemerintah dengan dikeluarkannya Undang - Undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintah Daerah yang kemudian direvisi dengan UU NO.32 Tahun 2004 sebagai ganti dari Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pemerintahan di Daerah dan Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1979 Tentang Pemerintahan Desa yang dianggap tidak sesuai lagi dengan prinsip penyelenggaraan Otonomi Daerah dan perkembangan masyarakat.

Berlakunya UU NO 22 Tahun 1999 yang kemudian direvisi dengan UU No.32 Tahun 2004 ini membawa implikasi positif terhadap penyesuaian peristilahan untuk desa, Kepala Desa, Badan perwakilan Desa yang dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya dan adat istiadat masyarakat setempat, termasuk di Sumatera Barat yang kesatuan masyarakat hukum adatnya mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa, adat kembali dihidupkan secara terlegitimate. Maka diselenggarakanlah kembali pemerintahan Nagari di Sumatera Barat sebagai pemerintahan terdepan.

Pertanyaan yang kemudian timbul dimasyarakat mengiringi pergantian sistem pemerintahan ini adalah sikap pesimis dari beberapa golongan yang menganggap sebagai sebuah nostalgia kemasa lalu versus golongan optimis yang menganggap nagari lebih baik dan sesuai di Sumatera Barat ketimbang Desa. Terlepas dari alasan masing-masing, diluar itu muncul kebingungan terutama dikalangan generasi muda yang belum pernah mengenal dan mengalami pemerintahan Nagari sebelumnya. Sehingga memunculkan pertanyaan, apakah Nagari yang berlaku saat ini sama dengan Nagari yang dulu, dalam arti apakah perubahan penyelenggaraan pemerintahan Nagari yang dijalankan saat ini adalah kembali ke bentuk aslinya, atau merupakan pengembangan dari pemerintahan Nagari yang pernah ada dan berjalan di negeri ini.

Nagari yang pada mulanya terbentuk dari taratak yang menjadi dusun, kemudian berkembang menjadi koto atau kampung yang selanjutnya menyatu membentuk suatu Nagari, sebelum Belanda menjajah berada ditangan para penghulu dalam setiap Nagari. Para penghulu dalam menjalankan tugasnya memimpin Nagari dibantu oleh manti sebagai pembantu penghulu dalam bidang pemerintahan adat. Malin sebagai pembantu penghulu dalam bidang agama dan dubalang yang membantu penghulu dalam menjaga keamanan Nagari. Pada masa penjajahan Belanda dan masa kemerdekaan, Nagari mengalami dinamika yang patut dicermati dari sudut kelembagaan dimana pemerintahan Nagari tidak lagi semata-mata mengatur masyarakat berdasarkan hukum adat dan agama Islam namun menjadi bagian dari pemerintahan di Indonesia, dan struktur pemerintahannya pun mengikuti perkembangan pemerintahan di indonesia. Penghulu yang memimpin Nagari yang dibantu oleh manti, Malin dan Dubalang berganti wajah menjadi Wali Nagari serta unsur staffnya yang beradaptasi dengan sistem yang lebih modern hingga kemudian dikenal adanya Dewan Perwakilan Nagari, dewan harian Nagari atau dengan nama lain namun dengan substansi yang tetap sama, serta dikenalnya Kerapatan Adat Nagari (KAN). Pemerintah Nagari mengurus hal-hal pemerintahan dan pembangunan sementara KAN sebagai pelindung dan pengayom adat dalam Nagari. Sampai dikeluarkanya UU No.5 Tahun 1979 Tentang pemerintahan Desa yang merubah Nagari menjadi Desa yang dalam UU No. 5 Tahun 1979 ini diartikan sebagai suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, bukan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki ikatan genealogis seperti pada Nagari. Hal ini menjadikan Desa dalam kenyataannya tidak menjadi daerah otonom yang memiliki otonomi asli.

Sekarang saat pemerintahan Nagari kembali diselenggarakan, Nagari terselenggara dengan wajah yang tidak sama dari masa yang lalu namun masih tetap dengan filosofi penyelenggaraan pemerintahan yang sama. Nagari yang kembali diselenggarakan saat ini bukanlah kembali kepada bentuk asli seperti pada awal terlahirnya. Nagari saat ini adalah Nagari yang tidak jauh berbeda

dengan Nagari pada masa kemerdekaan dengan berbagai penyempurnaan dan pengembangan organisasi mengikuti perkembangan dan tuntutan kelembagaan sebagai sebuah pemerintahan terdepan yang menjadi bagian dari penyelenggaraan pemerintahan Indonesia. Nagari diselenggarakan dalam perspektif administrasi modern dengan struktur organisasi yang dapat menunjang pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan yang terus mengalami perkembangan dari waktu ke waktu. Nagari saat ini melegitimasi kembali lembaga adat yang ada seperti KAN dan Majelis Tungku Tigo Sajarangan sebagai bagian tak terpisahkan dari sebuah penyelenggaraan sistem pemerintahan Nagari dengan kedudukan yang jelas secara aturan.

Maka saat timbul pertanyaan seperti apakah wajah nagari kita saat ini, adalah bukan seperti aslinya, namun mengalami pengembangan. Seperti yang diungkapkan Wendell French bahwa pengembangan organisasi dalam hal ini adalah nagari merupakan suatu usaha jangka panjang untuk meningkatkan kecakapan organisasi dalam memecahkan suatu persoalan, dan kemampuan untuk menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi pada lingkungannya. Nagari saat ini adalah sebuah sistem pemerintahan terdepan di Sumatera Barat yang menjadi bagian dari penyelenggaraan sistem pemerintahan di Indonesia.

## **ANALISIS KASUS 4**

Merujuk pada pendapat James Anderson, kebijakan publik dapat diartikan sebagai arah tindakan yang mempunyai maksud, yang ditetapkan oleh seorang aktor/sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau suatu persoalan. Dalam hal ini, membicarakan kebijakan publik dibatasi adalah bagaimana sesuatu diusulkan dan bagaimana pengimplementasiannya (tindakan yang dilakukan) oleh lembaga pemerintah dalam mengatasi persoalan-persoalan kebangsaan. Mulai dari pusat sampai ke daerah. Dari definisi tersebut dapat dilihat betapa kebijakan publik memegang peranan urgen dalam penyelenggaraan pemerintahan Negara. Dimana Negara sebagai organisasi kekuasaan yang dijalankan oleh pemerintah, merupakan abdi masyarakat dan abdi negara yang

menjadi alat untuk mencapai tujuan dari negara sesuai dengan Pembukaan UUD 1945 alinea ke-4. Yaitu, melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Maka, Setiap kebijakan publik yang dibuat dan dijalankan oleh pemerintah baik dipusat atau Daerah pada dasarnya harus dapat mengatur segala aspek kehidupan masyarakatnya secara adil dan merata, dalam bentuk kebijakan - kebijakan publik yang menyentuh masyarakat sebagai grass root, yang tertuang dalam berbagai program-program pembangunan, baik berdimensi sosial, ekonomi , politik dsb.

Sejalan dengan berlakunya Otonomi Daerah, dimana daerah memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku, maka ruang untuk membuat dan melaksanakan kebijakan publik didaerah pun semakin terbuka lebar. Harapannya jelas, agar kebijakan-kebijakan yang selama ini cenderung lahir atas pemikiran dan campur tangan pusat tidak akan lagi menjadikan daerah pasif, namun aktif dan mampu membangun daerahnya sendiri dengan melahirkan kebijakan publik yang benar-benar dibutuhkan didaerahnya. Sayangnya, kenyataan justru cenderung menunjukkan hal yang sebaliknya. Kebijakan publik terutama di tataran daerah selama ini malah bermasalah. Bukan pada ketidak mampuan Daerah dalam melahirkan kebijakan yang benar-benar sesuai dengan kondisi daerah dan masyarakatnya, atau karena minimnya sumberdaya yang tersedia. Masalah paling mendasar yang membuat kebijakan yang lahir didaerah menjadi useless, lebih karena minimnya sosialisasi yang dilakukan atas kebijakan yang telah lahir tersebut. Sosialisasi memang telah dilakukan, namun kecenderungan sosialisasi selama ini adalah memberitahukan lewat media-media yang memiliki tingkat keterbatasan yang tinggi untuk dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat yang akan diaturnya. Akibatnya sosialisasi hanya menyentuh sebagian bahkan sekelumit orang-orang tertentu atau golongan masyarakat tertentu saja. Tidak menyentuh akarnya.

Akibatnya masyarakat yang notabene akan diatur dan include kedalam hal yang akan ditertibkan dan diatur oleh kebijakan tersebut menjadi tidak efektif mencapai sasaranya. Para pembuat kebijakan sibuk menelorkan berbagai peraturan tanpa tindak lanjut yang jelas sebagai relevansi atas maksud dan tujuan pelahiran kebijakan tersebut. Berapa banyak Perda yang dibuat untuk mengatur kehidupan didaerah kebanyakan hanya tersimpan rapi dimeja dan filling cabinet aparatur atau pihak-pihak yang telah membuat, mensyahkan dan yang berkompeten untuk menjalankan kebijakan tersebut. Apalagi untuk kebijakan-kebijakan yang dilahirkan di tataran Kabupaten / kota. Kebijakan itu hanya menjadi dokumen yang makin lama kertasnya akan semakin menguning tanpa pernah sempat memperkenalkan diri pada masanya secara gamblang. Masyarakat yang akan diatur tidak pernah tahu kebijakan yang itu ber nomor berapa, tentang apa, apalagi untuk mengetahui dengan jelas apa substansi dari kebijakan tersebut. Kebijakan menjadi sama sekali tidak dikenali oleh masyarakat yang notabene akan diaturnya. Katakanlah saat kita kembali berpemerintahan nagari yang kemudian mekanismenya diatur dalam peraturan Daerah di Sumatera Barat yang kemudian ditindak lanjuti dengan berbagai Perda pada masing-masing daerah. Kenyataannya malah dihadapkan pada situasi masyarakat yang justru tidak paham tentang esensi pentingnya pemerintahan Nagari, dan pemerintahan yang seperti apa yang namanya Nagari ketimbang Desa dahulu.

Dengan tidak diketahuinya oleh masyarakat adanya sebuah kebijakan yang terkait dengan pengaturan kehidupan mereka terutama peraturan –peraturan daerah ditataran Kabupaten/Kota yang menjadi pusat eksistensi dalam bermasyarakat dan bernegara. Maka kunci yang benar untuk membuka ketidak selarasan ini adalah sosialisasi. Kebijakan seperti Perda yang terbuatnya menghabiskan anggaran yang tidak sedikit untuk setiap sesi pertemuan perumusan sampai disyahkan ternyata menjadi sia-sia dan hanya tersimpan rapi dalam filling cabinet. Kemudian menjadi kitab pusaka dan menjadi produk penghabisan uang masyarakat.

Banyak cara yang bisa dilakukan Pemerintah Daerah bahkan LSM yang concern terhadap masalah ini untuk membantu mensosialisasikan berbagai kebijakan seperti peraturan-peraturan Daerah, sehingga tidak menjadi sia-sia ditataran masyarakat. Melakukan sosialisasi berbasis Nagari misalnya. Sebagai pemerintahan terdepan yang menjadi pusat konsentrasi masyarakat di Sumatera Barat, mengajak ninik mamak alim ulama cadik pandai untuk terlibat mensosialisasikan kebijakan yang ada kepada masyarakat Nagari. Sosialisasi berbasis nagari dengan melibatkan ninik mamak alim ulama dalam mensosialisasikan setiap kebijakan seperti Perda, menjadi salah satu kebutuhan yang dapat membuat kebijakan itu benar-benar bermanfaat sesuai tujuan dibuatnya. Kebijakan disosialisasikan pada pemuka-pemuka nagari, untuk kemudian di sosialisasikan langsung pada anak kemenakan dan orang sekaumnya. Paling tidak untuk mencoba melakukan sesuatu men touch grass root agar kebijakan menjadi familiar dan tidak sia-sia.

## **ANALISIS KASUS 5**

Menyedihkan, tapi itulah kenyataan yang selalu tersaji dari waktu ke waktu ketika seseorang, lembaga atau suatu kelompok ingin terpilih dalam suatu event, dan menjadi leader dalam sebuah perebutan jabatan atau posisi apapun, maka senjata utama yang dipandang sangat ampuh untuk menarik perhatian massa dari berbagai kalangan terutama masyarakat awam yang masih memiliki tingkat pendidikan yang rata-rata masih rendah adalah dengan berkampanye. Kampanye dilakukan dengan berbagai rupa dan cara yang tidak pernah mengenal halal atau haram dalam prakteknya. Namun yang pasti kampanye hanya memiliki *one goal* yaitu bagaimana dapat merekrut massa sebanyak mungkin.

Bagi masyarakat awam kampanye secara sederhana diartikan sebagai cara bagi para kandidat / calon untuk mengenalkan diri pribadi kepada masyarakat pemilih, kemudian mengenalkan pemikiran-pemikirannya, ide-ide atau gagasan-gagasannya yang kemudian menjadi janji jika terpilih nanti. Saat berkampanye setiap kata dirangkai menjadi kalimat-kalimat yang diharapkan mampu

menggaet massa pemilih, tentunya diharapkan dalam jumlah yang banyak. Segala macam isu ditelurkan saat berkampanye. Mulai dari yang mengusung isu gender, putera daerah, bahkan di Sumatera Barat saat Pilkada langsung 2005 para calon pun mulai mengusung nama suku dan gelar adat yang disandang masing-masing. Segala potensi yang dimiliki digali dan dilemparkan pada masa pemilih lagi-lagi dengan harapan agar terpilih. Namun pertanyaan yang kemudian muncul dari realitas berkampanye kita saat ini adalah kenapa kampanye selalu diwarnai pelanggaran terhadap aturan berkampanye itu sendiri.

Mengulik realita berkampanye pada saat Pilkada 2005 yang kini tengah ramai-ramainya digelar, para kandidat telah dan terus mempersiapkan dan mengupayakan seribu cara berkampanye yang dapat menarik perhatian khalayak. Mulai dari yang masih dalam konteks yang dibenarkan aturan, sampai yang melanggar aturan yang telah ditetapkan. Yang paling menonjol adalah kebiasaan mencuri star yang dilakukan para kandidat yang amat sangat sulit dihentikan, seperti pemasangan baliho atau umbul-umbul, mulai dari yang memasang wajah sang calon sampai deretan kalimat yang menjadi visi dan misi sang calon bertebaran disepanjang jalan raya sampai jalan kampung yang hadir sebelum waktunya.. Ataukah pihak yang merasa memiliki kewenangan memang tidak coba dengan serius menindak realita ini. Dan seolah menjadi cerita bersambung, barulah saat disana-sini terjadi kehebohan atau protes terhadap kebiasaan mencuri star ini, maka pihak yang merasa memiliki kewenangan tersebut segera bertindak terhadap pelanggaran yang telah lama terjadi.

Penyakit kambuhan yang terjadi setiap pemilihan dengan tujuan kampanye adalah merekrut massa, akan diikuti dengan mengkampanyekan diri sang calon menjadi sosok yang terlihat paling tepat dan unggul, .Paling tidak diantara calon – calon lainnya.

Lagu kampanye dengan sejuta janji dan nyanyian yang dikuping seolah lagu nina bobok yang dapat menghanyutkan, menjadi hal yang dianggap biasa saja. Berbagai manuver politik dilakukan, mulai dari beramai-ramai menyandang gelar adat dalam suku masing-masing, sampai memasang wajah foto genik dengan

raut yang mampu menghipnotis masyarakat, atau yang lebih tragis melakukan money politics dengan harapan bisa membeli suara pemilih. Yang lebih menyedihkan lagi, massa yang menjadi objek kampanye pun ternyata seolah membiarkan dan menikmati fenomena yang memperlihatkan sakitnya demokrasi kita. Atau mungkin masyarakat beranggapan paling tidak mereka berharap kecipratan sedikit money politics yang dilakukan para kandidat dan tim suksesnya dalam berbagai wujud, namun yang pasti mengharapakan imbalan dukungan.

Dari waktu ke waktu cara berkampanye tidak mengalami perkembangan yang patut diberi acungan jempol. Kampanye tidak mampu mencerdaskan pemilih tetapi semakin memperbodoh masa pemilih. Entah siapa yang pantas dimintai pertanggung jawaban atas keadaan ini. Apakah para orator kampanye yang tidak mampu menciptakan suatu iklim kampanye yang benar-benar bisa diharapkan mampu menjadi alat bagi pemilih untuk mengenali secara jeli para calon yang akan dipilih, ataukah ketidakpedulian masyarakat terhadap apa, dan bagaimana cara berkampanye yang pantas mendapat perhatian. Atau pemerintahkah yang tidak mampu menetapkan suatu tata cara kampanye yang lebih akademis, ilmiah atau mengesankan intelektualitas, bukan perekrutan masa semata dari sisi kuantitas, namun yang lebih mampu mengiris sisi kualitasnya. Terlepas dari siapa yang patut dipersalahkan, tidak dapat pula dipungkiri bahwa kelemahan masyarakat pemilih adalah ketidakmampuan

mereka menelaah indikator-indikator yang pantas dipertimbangkan untuk memilih seorang calon. Dengan atau tanpa kampanye yang lebih berkualitas. Dengan mampu menelaah retorika kampanye, masyarakat tentu tidak akan memberikan suaranya semata-mata hanya karena berasal dari daerah yang sama, suku yang sama, atau karena merupakan tokoh yang dicalonkan oleh partai yang dianutnya.

Memang sah-sah saja para kandidat dan tim suksesnya mengkampanyekan sang calon/kandidat sebagai sosok yang pantas untuk dipilih oleh pemilih. Tidak ada yang salah bila sang calon membeberkan ide dan pemikirannya ditengah lapangan luas yang penuh dengan massa yang seperti mendukungnya. Namun

mengapa kampanye harus dan selalu dilakukan dan diwarnai dengan melanggar aturan-aturan yang telah ditetapkan.

Situasi yang memperhatikan ini perlu kita sikapi bersama dan menjadi perhatian seluruh masyarakat. Paling tidak orang-orang yang menjadi objek kampanye itu sendiri. Sebagai massa sasaran kampanye, haruskah kita sebagai rakyat terus dibodohi atau lebih tragis lagi pura-pura tidak tahu dibodohi oleh lagu-lagu lawas yang tidak berubah dari masa ke masa. Sebagai orang yang di klaim dengan sebutan rakyat/masyarakat, jika lagu lawas kampanye itu akan terus berlanjut dan tidak pernah berubah walau di aransemen ulang sekalipun, jadikan indera pendengar dan penglihatan kita sebagai alat pencernaan utama menghindari diri dari rayuan maut kampanye. Bukan menjadi anti pati terhadap kampanye, tetapi kenyataan yang tidak berubah dari masa kemasa dalam kampanye membuat kampanye itu sendiri tidak menarik dan sangat memperhatikan. Tidak mudah mencari figure yang kita harapkan membawa daerah ini ketempat dan posisi terbaik. Sebelum pilihan kita mengecewakan dengan melupakan janjinya kelak, maka jangan jadikan kampanye sebagai satu-satunya cara menentukan pilahan kita.

# DAFTAR PUSTAKA

- Arifin, Bustanul. 1996. Budaya alam Minangkabau: Jakarta. CV Karunia Prima.
- Budiharjo, A. 2011. *Organisasi Mencapai Kinerja yang Optimum*. Jakarta: Prasetya mulya Publishing.
- Bottomore. 2006. *Elite dan Masyarakat*. Jakarta: Akbar Tanjung Institute.
- Held, David. 2007. *Models of Democracy*. Jakarta: Akbar Tandjung Institut.
- Indrajaya, Ibrahim. 1997. Perubahan dan pengembangan Organisasi. Bandung: Sinar Baru.
- Lembaga Administrasi Negara Republik Indonesia. 2008. Penyusunan saran Kebijakan Pembangunan dan Pengembangan Sistem Administrasi Negara Berdasarkan UUD 1945. Jakarta: LAN RI.
- M.S, Amir. 1997. Adat minangkabau Pola dan Tujuan Hidup Orang Minang .Jakarta: PT Mutiara Sumur Hidup.
- Makmur. 2007. *Patologi serta terapinya dalam Ilmu Administrasi dan Organisasi*. Jakarta: Rafiko Aditama.
- Rush, M and Althoff. 2005. *Pengantar Sosiologi Politik*. Jakarta: Rajawali Press.
- Robbins, Stephen P. 1994. Teori Organisasi. Bandung: Arcan.
- Suryono, Agus. 2001. *Teori dan Isu Pembangunan*. Malang: UM Press.
- Sulistiyani, dkk. 2009. *Manajemen Sumberdaya Manusia Konsep Teori*. Jakarta: Graha Ilmu.
- Winardi. 2003. *Teori Organisasi dan Pengorganisasian*. Jakarta: Rajawali Press
- Wirawan. 2015. *Kepemimpinan*. Jakarta: Rajawali Press.
- Wursanto. 2005. Dasar-Dasar Ilmu Organisasi. Yogyakarta: Andi.
- Muluk, M.R.K. 2006. Desentralisasi dan Pemerintahan Daerah. Malang: Bayu Media Publishing.

- Rush dan Althoff.2005. Pengantar Sosiologi Politik. Jakarta: Grafindo Persada.
- Sisk, Timothy.D. 2001. *Democracy at the Local Level*. Sweden: IDEA Book
- Wursanto. 2005. Dasar-dasar ilmu organisasi. Jakarta: Andy.
- Yukl, Gary. 2015. Kepemimpinan dalam Organisasi. Jakarta: Indeks.

# PROFIL PENULIS

## **Dr. Desna Aromatica, S. AP., M. AP.**

Dosen Pada Jurusan Administrasi Publik Universitas Andalas sejak tahun 2005. Menyelesaikan S1 pada tahun 2004 dan S2 tahun 2008 Pada Universitas Brawijaya jurusan Administrasi Publik. S3 diselesaikan pada tahun 2019 pada Jurusan Administrasi Publik Universitas Padjajaran.

## **Dr. Arip Rahman Sudrajat, S. Sos., M. Si.**

Dosen pada Program Studi Ilmu Administrasi STIA Sebelas April Sumedang sejak tahun 2012. Memperoleh gelar S1 tahun 2008 dan S2 tahun 2011 dari Sekolah Tinggi Ilmu Administrasi (STIA) Sebelas April Sumedang. Pada tahun 2018 penulis lulus dalam menempuh pendidikan tinggi jenjang S3 Konsentrasi Administrasi Publik pada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Pascasarjana Universitas Padjadjaran.



# Readers...

Yuk kirimkan foto dan review/kutipan buku dari buku AMERTA MEDIA melalui instagram dengan hashtag #bukuamerta & tag akun @amertamedia @bukuamerta. Setiap bulan akan dipilih foto terkeren dan berkesempatan mendapatkan hadiah menarik dari AMERTA MEDIA.

Jangan lupa follow akun social media:



[@amertamedia](#)

[@bukuamerta](#)



[@penerbitamerta](#)



[Amertamedia.co.id](#)

[Penerbitbuku.id](#)



[amertamedia](#)