

## **BAB 3**

### **TIPE-TIPE ORGANISASI SOSIAL**

#### **1. Dasar Tipologi Organisasi**

##### **1.1. Permasalahan dalam Penentuan Dasar Tipologi**

Dari uraian mengenai batasan pengertian atau definisi mengenai organisasi, terlihat adanya banyak batasan atau definisi mengenai organisasi. Tiap-tiap ahli yang membuat definisi, memberikan penekanan tertentu yang berbeda dari ahli lain. Dengan demikian, antara satu dengan lain definisi terdapat perbedaan-perbedaan. Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa fenomena organisasi yang ada di dalam masyarakat sesungguhnya merupakan realitas yang beraneka ragam pula.

Meskipun pada kenyataannya fenomena organisasi yang ada dalam masyarakat itu berragam, demikian pula definisi mengenai organisasi juga beragam, tetapi pada tingkat tertentu terdapat suatu karakteristik yang sama. Kesamaan karakteristik ini dapat menjadi dasar bagi pembuatan suatu klasifikasi atau tipologi dari fenomena organisasi yang berragam itu. Akan tetapi, pembuatan klasifikasi atau tipologi mengenai fenomena yang demikian kompleks, luas dan beraneka ragam, bukanlah hal yang mudah. Meskipun demikian, untuk keperluan analisis, penggolongan organisasi dalam tipologi tertentu tetap dapat dilakukan. Klasifikasi atau tipologi ini sangat berguna untuk dapat memilahkan berbagai macam organisasi yang ada dan juga dapat dipergunakan untuk membedakan organisasi dari berbagai bentuk kolektifitas sosial yang lain yang ada dalam masyarakat.

Permasalahan yang terpenting dalam kaitannya dengan tipologi organisasi ini adalah bahwa dasar yang dipergunakan untuk menyusun tipologi tidak selalu mudah ditentukan. Selain itu, berbagai dasar penentuan tipologi berkaitan erat dengan konstruksi sosial dan pemaknaan sosial. Permasalahan ini tentu saja tidak hanya terjadi dalam penentuan tipologi organisasi, tetapi juga dalam penentuan tipologi berbagai fenomena sosial yang lain. Banyak penentuan tipologi yang dikembangkan dengan memakai dasar penentuan tipologi yang berkaitan erat dengan makna tertentu.

Sebagai contohnya, tipologi tenaga kerja berdasarkan jenis kelamin akan menghasilkan tenaga kerja pria dan tenaga kerja wanita. Untuk beberapa kasus tipologi ini memang sangat berguna untuk memahami fenomena tertentu dalam bidang industri misalnya. Mengapa pada industri garmen, pabrik rokok, industri

sepatu banyak mempekerjakan buruh wanita?. Sebaliknya pada industri konstruksi, otomotif banyak memakai tenaga buruh pria?. Pada kedua kasus ini, tipologi pembedaan buruh wanita dan buruh pria adalah sangat berguna. Akan tetapi, apakah tipologi pria dan wanita itu relevan untuk kasus penerimaan tenaga guru atau akademik, peneliti, pemasaran produk dan sejenisnya?. Untuk hal yang terakhir ini tipologi pria dan wanita menjadi kurang penting. Masih banyak contoh bagaimana sukarnya suatu tipologi dapat dibuat karena selain fenomena sosial itu sangat kompleks, banyak dasar penentuan yang berkaitan dengan makna sosial.

Untuk kasus di atas konstruksi sosial masyarakat mengenai hubungan antara jenis kelamin dengan jenis pekerjaan telah sejak lama terbentuk. Wanita dianggap memiliki kaitan erat dengan pekerjaan yang berkaitan dengan "sektor domestik", sedangkan pria berkaitan dengan "sektor publik". Oleh karena itu, wanita dianggap tepat pada pekerjaan menjahit (pabrik garmen), menyiapkan kebutuhan suami (pabrik rokok), dan sejenisnya. Sebaliknya, pria dianggap akrab dengan pekerjaan di luar rumah, misalnya konstruksi, bangunan dan otomotif dianggap sebagai dunia kerja kaum pria. Meskipun sesungguhnya semua jenis pekerjaan itu dapat dimasuki oleh tenaga kerja pria maupun wanita, namun karena dalam masyarakat telah berkembang konstruksi sosial yang memisahkan pekerjaan tertentu untuk pria dan pekerjaan tertentu yang lain untuk wanita, maka yang muncul kemudian adalah kecenderungan wanita berada pada pekerjaan yang secara sosial dikonstruksikan cocok untuknya, demikian juga pria, berada pada pekerjaan yang secara sosial dikonstruksikan baginya.

Sebagai contoh yang lain, pembuatan klasifikasi atau tipologi organisasi atas dasar keuntungan yang diperoleh, dapat dibedakan menjadi organisasi yang berorientasi mendapatkan keuntungan dan organisasi yang tidak berorientasi mendapatkan keuntungan. Ini juga berkaitan dengan konstruksi sosial yang berkembang dalam masyarakat. Dalam hal ini, terdapat perbedaan yang sangat jelas bagaimana aktifitas organisasi yang berorientasi keuntungan dengan organisasi yang tidak berorientasi keuntungan. Pada organisasi yang berorientasi keuntungan pertimbangan untung rugi sangat dikedepankan, sebaliknya pada organisasi yang tidak berorientasi pada keuntungan, pertimbangan untung rugi tidak dikedepankan dalam aktifitasnya. Akan tetapi, tipologi yang demikian menjadi problematik jika dikaitkan dengan hal yang lain, misalnya hubungan antara kompleksitas organisasi dengan proses pengambilan keputusan. Pada hal yang terakhir ini, tipologi organisasi yang didasarkan pada orientasi keuntungan maupun yang tidak, tidak memiliki

relevansi. Dengan demikian, pada satu sisi tipologi berdasarkan orientasi keuntungan itu sangat berguna untuk analisis tertentu, tetapi tidak begitu berguna atau bahkan tidak relevan untuk analisis yang lain.

Dalam melakukan analisa mengenai fenomena organisasi, para ahli sangat sadar akan perlunya tipologi ini. Namun, para ahli itu juga sangat sadar bahwa pembuatan tipologi kadang-kadang justru menciptakan kebingungan dari pada memberikan penjelasan. Hal ini disebabkan karena banyak tipologi yang dibuat sangat menyederhanakan persoalan, misalnya karena didasarkan pada suatu dasar penentuan tipologi yang tunggal sifatnya. Jadi, meskipun sangat diperlukan dan membantu dalam analisis, tetapi harus tetap disadari bahwa pada dasarnya tidak ada suatu tipologi organisasi yang sepenuhnya meyakinkan. Hal ini berarti bahwa semua tipologi yang dikembangkan oleh para ahli mengenai organisasi, pada dasarnya memiliki keterbatasan tertentu.

Dengan demikian, meskipun tipologi organisasi sangat berguna dalam analisa mengenai fenomena organisasi, tetapi analisa yang seperti itu memiliki keterbatasan tertentu. Jika analisis mengenai tipologi organisasi dilakukan, maka pengetahuan mengenai organisasi yang dianalisis kadang-kadang hanya sampai pada hal yang terbatas sehingga kegunaannyapun menjadi terbatas pula. Akibatnya, dengan analisis tipologi itu, perhatian hanya tertuju pada sesuatu hal saja dari organisasi, dan dengan demikian, kompleksitas fenomena organisasi yang ada menjadi terabaikan.

Suatu tipologi mengenai fenomena organisasi semestinya memberikan gambaran yang menyeluruh, bukan hanya mengenai sesuatu hal saja dari fenomena organisasi yang kompleks. Hal ini disebabkan karena organisasi merupakan sesuatu yang sifatnya kompleks, sehingga tipologi mengenai fenomena organisasi yang dibuat memberikan cerminan dari kekompleksitasannya itu. Hal lain yang perlu dipertimbangkan dalam penyusunan tipologi yang demikian adalah kenyataan bahwa faktor eksternal ikut mempengaruhi keberadaan organisasi, luasnya lingkup tindakan dan interaksi yang ada dalam organisasi, hasil atau akibat yang dihasilkan dari berbagai tingkah laku yang ada dalam organisasi. Barangkali masih terdapat faktor lain yang perlu dipertimbangkan, tetapi pada dasarnya, suatu tipologi yang lebih memadai dapat disusun jika tipologi atau klasifikasi itu memberikan gambaran akan kompleksnya fenomena organisasi yang dianalisis,

## 1.2. Beberapa Tipologi Organisasi

Dengan melihat berbagai segi sebagai dasar penentuan klasifikasi atau tipologi, Sutarto (1981:7-18) menunjukkan adanya berbagai macam organisasi, yang secara garis besar beberapa diantaranya adalah sebagai berikut:

- (1) Berdasarkan keuntungan utama yang diperoleh:
  - (a) Organisasi saling untung, dimana penerima untung utama adalah anggota.
  - (b) Organisasi perusahaan, dimana penerima untung utama adalah pemilik perusahaan.
  - (c) Organisasi pengabdian, dimana penerima untung utama adalah kelompok sasaran dari pengabdian, misalnya kelompok langganan.
  - (d) Organisasi pemerintah atau negara, dimana penerima untung utama adalah masyarakat luas.
- (2). Berdasarkan sistem wewenang dan tanggapan anggota terhadap organisasi:
  - (a) Organisasi yang mengutamakan wewenang mutlak, misalnya kamp konsentrasi, Lembaga Pemasyarakatan dan sejenisnya.
  - (b) Organisasi yang mengutamakan kegunaan, wewenang resmi yang rasional dan pertimbangan ekonomi, misalnya perusahaan, organisasi militer dimasa damai dan sejenisnya.
  - (c) Organisasi yang mengutamakan wewenang normatif dan ganjaran nilai, misalnya organisasi keagamaan, rumah sakit, sekolah atau universitas, himpunan profesi dan sejenisnya.
  - (d) Organisasi dalam susunan gabungan, misalnya organisasi yang mutlak dan normatif, contohnya, satuan militer dalam peperangan dan sebagainya.
- (3) Berdasarkan tanggapan anggota terhadap organisasi:
  - (a) Alinatif, dimana anggota tidak terlibat secara kejiwaan, tetapi keanggotaannya dipaksakan.
  - (b) Kalkulatif, dimana keterlibatan anggota didasarkan atas balas jasa yang diberikan atas jasa yang disumbangkan.
  - (c) Moral, dimana keterlibatan anggotanya berdasarkan nilai-nilai sebagai misi organisasi dan nilai-nilai itu sesuai dengan nilai-nilai yang dianut anggota.
- (4) Berdasarkan keterlibatan emosi anggota:
  - (a) Organisasi primer, yaitu organisasi yang menuntut secara penuh, pribadi dan keterlibatan emosi anggotanya. Organisasi ini ditandai oleh hubungan pribadi, langsung dan tatap muka, yang didasari oleh kebutuhan untuk saling

memuaskan, sehingga keterlibatan anggotanya cukup mendalam. Contoh dari organisasi primer adalah keluarga.

(b) Organisasi sekunder, yaitu organisasi yang hubungannya didasarkan pada akal, rasional dan kontraktual, sehingga keterlibatan anggotanya terbatas. Contohnya, organisasi yang dibentuk untuk melaksanakan perjanjian kerjasama dalam menangani suatu pekerjaan.

(5) Berdasarkan tujuannya:

(a) Organisasi pengabdian, tujuannya membantu anggota dan orang lain tanpa mempertimbangkan segi biaya dari pelayanan yang diberikan, contohnya yayasan sosial bagi penyandang cacat, badan amal dan sejenisnya.

(b) Organisasi ekonomi, tujuannya memberikan pelayanan dengan imbalan berupa pembayaran, contohnya perseoran, usaha dagang dan sejenisnya.

(c) Organisasi keagamaan, tujuannya memberikan pemenuhan kebutuhan rohani bagi anggotanya, contohnya gereja, aliran kepercayaan, dan organisasi keagamaan lainnya.

(d) Organisasi pertahanan, tujuannya adalah untuk melindungi orang-orang dari ancaman gangguan kejahatan, contohnya kepolisian, pertahanan sipil, pemadam kebakaran dan sejenisnya.

(e) Organisasi negara, tujuannya memenuhi berbagai kebutuhan rakyat, misalnya, departemen-departemen, lembaga negara dan sejenisnya.

(f) Organisasi sosial, tujuannya melayani kebutuhan sosial yang saling berhubungan, saling membantu dan saling tergantung, contohnya perkumpulan olah raga, perkumpulan hobby dan sejenisnya.

(6) Berdasarkan kebutuhan sosial:

(a) Organisasi ekonomi, yang memproduksi barang dan jasa, meskipun selain menjalankan aktifitas utamanya itu juga menjalankan aktifitas lain yang menunjang aktifitas utama. Misalnya sebuah pabrik bertujuan memproduksi suatu barang tetapi untuk keperluan itu, dalam lingkungan itu juga dibangun pusat kesehatan, tempat belanja dan sejenisnya.

(b) Organisasi politik, yang memiliki aktifitas utama melakukan pembagian kekuasaan dalam masyarakat, misalnya partai politik, kelompok penekan dan sejenisnya.

(c) Organisasi integratif, memiliki aktifitas utama memberikan pelayanan sosial kepada masyarakat, contohnya panti asuhan, panti lansia, rumah sakit, lembaga peradilan, dan sejenisnya.

- (d) Organisasi pemeliharaan, yang memiliki aktifitas utama memelihara kebudayaan, pendidikan dan kesenian, contohnya, lembaga kebudayaan, musium dan sejenisnya.
- (7) Berdasarkan pembagian biaya dan nilai:
- (a) Organisasi kerjasama/kooperatif, disini anggota memiliki kepentingan memenuhi kepentingan mereka sendiri, misalnya keluarga, koperasi, kelompok pecinta olah raga dan sebagainya.
  - (b) Organisasi berorientasi keuntungan, disini para konsumen yang mendapatkan pelayanan dibebani biaya operasi dan laba, misalnya perusahaan, usaha dagang, industri dan sejenisnya.
  - (c) Organisasi pengabdian, disini biaya dipikul oleh organisasi sedangkan penerima pelayanan tidak dibebani biaya maupun laba sehingga pelayanan dapat dilihat sebagai pemberian, contohnya adalah lembaga bantuan hukum yang tidak komersial, misi keagamaan, kelompok dermawan dan sejenisnya.
  - (d) Organisasi yang memiliki kemampuan menekan, memiliki kemampuan mempengaruhi penerima pelayanan agar memberikan dukungan bagi organisasi, misalnya partai politik, organisasi buruh/pekerja dan sejenisnya.
- (8) Berdasarkan luas wilayah:
- (a) Organisasi lokal atau daerah, yang memiliki luas wilayah suatu daerah tertentu, misalnya dusun, desa, kecamatan dan distrik.
  - (b) Organisasi nasional, yang luas wilayahnya meliputi seluruh wilayah suatu negara, misalnya pemerintah pusat.
  - (c) Organisasi regional, yang luas wilayahnya meliputi beberapa negara dalam suatu kawasan tertentu, misalnya Asean.
  - (d) Organisasi internasional, yang luas wilayahnya meliputi seluruh dunia atau sebagian wilayah dunia dalam jumlah keterlibatan negara yang cukup besar, misalnya PBB, badan-badan dunia seperti WHO, UNHCR, UNESCO dan sebagainya.
- (9) Berdasarkan pucuk pimpinan:
- (a) Organisasi tunggal, jika pucuk pimpinannya berada di tangan satu orang, misalnya organisasi yang dipimpin oleh Presiden, Direktur, Komandan, Panglima dan sejenisnya.
  - (b) Organisasi Jamak/Tidak Tunggal, jika pucuk pimpinannya berada secara kolektif di tangan beberapa orang sebagai satu kesatuan, misalnya organisasi yang dipimpin oleh presidium, direksi, Dewan, Majelis dan sejenisnya.

- (10) Berdasarkan saluran wewenang dibedakan menjadi:
- (a) Organisasi jalur, dimana- dalam organisasi ini wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan-satuan organisasi di bawahnya dalam semua bidang kerja, baik bidang kerja pokok maupun bidang kerja bantuan.
  - (b) Organisasi fungsional, dimana dalam organisasi ini wewenang **dari** pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan-satuan di bawahnya dalam bidang kerja tertentu dan pimpinan kerja dalam satuan kerja tertentu ini dapat memerintah kepada dan meminta pertanggungjawaban dari semua pimpinan satuan pelaksana yang ada sepanjang itu menyangkut bidang kerjanya.
  - (c) Organisasi jalur dan staf, dimana dalam organisasi ini wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan-satuan di bawahnya dalam semua bidang kerja baik bidang kerja pokok maupun bidang kerja bantuan dan dibawah pucuk pimpinan atau pemimpin satuan yang memerlukan diangkat pejabat yang tidak memiliki wewenang komando melainkan hanya dapat memberikan pertimbangan dalam keahlian tertentu.
  - (d) Organisasi fungsional dan jalur, dimana dalam organisasi ini wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan-satuan kerja dibawahnya dalam bidang kerja tertentu, pimpinan satuan kerja dengan bidang tertentu ini dapat memerintah kepada dan meminta pertanggungjawaban dari semua pimpinan satuan pelaksana yang ada sepanjang itumenyangkut bidang kerjanya, dan pimpinan satuan pelaksana memiliki wewenang dalam semua bidang kerja terhadap satuan bawahannya.
  - (e) Organisasi fungsional dan staf, dimana dalam organisasi ini wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepadasatuan-satuan di bawahnya dalam bidang kerja tertentu dan pimpinan dengan bidang kerja tertentu ini dapat memerintah kepada dan meminta pertanggungjawaban dari semua pimpinan satuan pelaksana yang ada sepanjang itu menyangkut bidang kerjanya dan dibawah pucuk pimpinan diangkat pejabat yang tidak memiliki wewenang komando melainkan hanya dapat memberikan pertimbangan dalam keahlian tertentu.
  - (f) Organisasi fungsional, jalur dan staf, dimana wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan-satuan di bawahnya dalam bidang kerja tertentu, pimpinan dengan bidang kerja tertentu ini dapat memerintah kepada dan meminta pertanggungjawaban dari semua pimpinan satuan pelaksana yang ada sepanjang itu menyangkut bidang kerjanya, dan pimpinan satuan pelaksana memiliki wewenang dalam semua bidang kerja terhadap satuan bawahannya,

serta di bawah pucuk pimpinan diangkat pejabat yang tidak memiliki wewenang komando melainkan hanya dapat memberikan pertimbangan dalam keahlian tertentu.

## **2. Organisasi Formal dan Organisasi Informal**

### **2.1. Pengertian**

Salah satu tipologi organisasi yang dalam kajian sosiologi organisasi memiliki arti yang cukup penting adalah tipologi organisasi yang membedakan antara organisasi formal (formal organization) dengan organisasi informal (informal organization). Dasar utama yang dipergunakan banyak ahli sosiologi untuk mebyusun tipologi ini adalah pada tingkat kepastian strukturnya. Jadi dari tingkat kepastian strukturnya, organisasi dapat dibedakan menjadi organisasi formal dan organisasi informal. Meskipun tingkat kepastian struktur ini merupakan dasar yang utama, tetapi sebenarnya terdapat dasar yang lain yang dapat dipakai untuk melihat persamaan dan perbedaan antara organisasi formal dan organisasi informal.

Salah satu pendapat yang menggunakan tingkat kepastian struktur sebagai dasar tipologi ini adalah yang dikemukakan oleh Herbert G. Hicks (Sutarto, 1981:11-13). Hicks secara garis besar menyatakan bahwa organisasi formal mempunyai struktur yang dinayatakn dengan baik, yang dapat menggambarkan hubungan-hubungan wewenang, kekuasaan dan tanggung jawab. Organisasi formal memiliki perincian pekerjaan yang jelas bagi tiap anggota, juga tujuan yang jelas dan terdapat pengaturan yang tegas mengenai status, gaji, pangkat dan lain-lain penghasilan. Organisasi formal pada dasarnya terencana dan tahan lama, tetapi karena berdasarkan aturan tertentu yang baku, maka organisasi formal menjadi tidak fleksibel. Keanggotaannya diperoleh secara sadar, untuk waktu tertentu dan biasanya bersifat terbuka. Contoh dari organisasi formal ini antara lain pemerintah, perusahaan besar, universitas, angkatan bersenjata dan sejenisnya.

Di sisi lain, Hicks secara garis besar menyatakan bahwa berlawanan dengan organisasi formal, organisasi informal disusun secara bebas, lebih fleksibel, tidak pasti dan spontan. Keanggotaan dalam organisasi informal dapat diperoleh secara sadar atau bisa pula tidak secara sadar dan sukar ditentukan kapan menjadi anggota kapan tidak menjadi anggota. Pada umumnya keanggotaan tumbuh melalui perjalanan waktu. Beberapa contoh dari organisasi informal adalah perkumpulan bridge, persahabatan dan sejenisnya.



Berbeda dengan Hicks, Theodorson tidak memberikan penekanan pada tingkat kepastian struktur, tetapi melihat unsur hubungan sosial sebagai dasar pemilahan antara organisasi formal dan organisasi informal. Menurut Theodorson (1979:257) organisasi formal merupakan kelompok yang terorganisir cukup baik dan memiliki tujuan yang jelas, memiliki peraturan yang formal, merupakan suatu sistem yang menentukan peran, tugas dan tanggung jawab secara jelas. Dalam pengertian ini, istilah organisasi formal kadang-kadang dipakai lebih terbatas dari pada istilah kelompok formal. Dengan demikian, meskipun semua organisasi formal adalah kelompok formal, tetapi tidak semua kelompok formal adalah organisasi formal. Kelompok formal dapat dikatakan organisasi formal hanya jika kelompok itu adalah kelompok yang sangat formal, sangat impersonal dan berskala besar. Contoh dari organisasi formal misalnya sekolah atau universitas, pemerintah, perusahaan besar dan sejenisnya. Sedangkan organisasi informal merupakan suatu sistem dari hubungan personal yang terbangun secara spontan, yang terdiri dari individu yang saling berinteraksi dalam suatu organisasi formal. Dalam setiap organisasi formal senantiasa terdapat suatu aspek informal, yang tidak direncanakan, dan tidak dinyatakan secara jelas keberadaannya. Organisasi informal juga memiliki norma, tradisi, kebiasaan, perasaan dan keanggotaan, yang memiliki pengaruh dalam hubungan sosial pada organisasi formal meskipun tidak diakui secara resmi.

Dari dua penjelasan tersebut dapat dipahami bahwa dalam penentuan tipologi organisasi yang memilah organisasi formal dan organisasi informal, selain tingkat kepastian struktur, terdapat dasar yang lain misalnya hubungan sosial yang terjadi di dalam kedua tipe organisasi ini, meskipun sebenarnya hubungan sosial yang dipergunakan sebagai dasar ini tidak dapat dipisahkan dan ditentukan oleh tingkat kepastian struktur yang ada pada masing-masing organisasi.

Dari penjelasan itu pula dapat dipahami bahwa organisasi informal dan organisasi formal tidak dapat dipisahkan, tetapi dapat dibedakan. Dalam setiap organisasi formal yang memiliki struktur yang jelas dan pasti, senantiasa akan ditemui adanya "struktur" lain yang juga memainkan peranannya yang penting dalam mempengaruhi hubungan-hubungan sosial dalam organisasi formal. "Struktur" lain inilah yang sering dikenal sebagai organisasi informal, yang menunjuk pada pola perilaku dan pengaruh yang muncul dari proses interaksi yang terjadi dalam struktur formal.

Secara umum dapat dinyatakan bahwa munculnya organisasi informal karena struktur formal yang ada tidak dapat memberikan pemenuhan kebutuhan dari anggota-anggota organisasi maupun kebutuhan organisasi itu sendiri. Ini berarti bahwa meskipun telah ada struktur formal tetapi jika struktur formal yang ada itu tidak dapat memenuhi kebutuhan anggota organisasi maka akan muncul struktur lain yang kemudian berkembang menjadi organisasi informal ini. Jadi, organisasi informal ini akan tumbuh berkembang atau tidak sangat tergantung atau ditentukan oleh adanya sesuatu bentuk kekurangan yang terjadi pada struktur formal dan pemenuhan kepuasan dari para anggotanya.

Dalam hal tumbuh dan berkembangnya organisasi informal ini, pimpinan atau manajer organisasi tidak memiliki pilihan untuk menekan atau melarang hadirnya organisasi informal dalam struktur formal. Hubungan informal pasti akan terbentuk dalam setiap struktur formal. Hal yang lebih penting bagi pimpinan atau manajer justru terletak pada bagaimana upaya memanfaatkan energi yang dimiliki oleh organisasi informal ini untuk mendukung pencapaian tujuan organisasi yang secara formal telah ditentukan.

Munculnya organisasi informal juga dapat dilihat dalam kaitannya dengan kebutuhan anggota organisasi bagi kemungkinan tercipta dan terjaminnya proses sosial dan hubungan yang sifatnya interpersonal. Hal ini dapat dipahami bahwa dalam organisasi formal yang memiliki tingkat kepastian struktur yang makin ketat tidak selalu memberikan kesempatan bagi terciptanya proses sosial yang diwarnai oleh hubungan interpersonal. Dalam struktur formal yang secara umum disusun dari gagasan yang mekanistik dan rasional, tidak banyak memberikan peluang terjadinya hubungan sosial yang sifatnya informal. Dalam struktur yang demikian, hubungan informal berkembang melalui hubungan dalam tugas atau hubungan kerja. Hubungan informal itu menjadi sarana dimana pemenuhan kebutuhan hubungan interpersonal dapat dipenuhi dan dijamin kelangsungannya, sebagaimana yang dibutuhkan oleh setiap anggota yang membutuhkannya. Sebagai hasilnya, dalam organisasi itu akan berkembang secara paralel dua macam struktur, yaitu struktur formal dan struktur informal, yang masing-masing menunjukkan secara jelas keberadaan dari organisasi formal dan keberadaan organisasi informal.

## 2.2. Beberapa Perbedaan dan Persamaan

Dilihat dari beberapa karakteristik yang dimilikinya, organisasi formal dan organisasi informal dapat dikomparasikan sehingga nampak adanya berbagai persamaan dan perbedaan. Dilihat dari sisi ini maka selain akan diperoleh gambaran yang menunjukkan persamaan maka juga akan dapat dilihat adanya perbedaan yang secara mendasar terjadi antara organisasi formal dan organisasi informal.

Organisasi formal diorientasikan pada pencapaian tujuan dan disusun berdasarkan prinsip umum suatu organisasi, yang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai oleh organisasi itu. Struktur formal merupakan hasil dari proses pemikiran yang terencana dan disusun secara rasional dalam kaitannya dengan tujuan organisasi. Perubahan pada struktur formal ini akan mengakibatkan terjadinya perubahan pula pada tingkat pelaksanaan kegiatan dan hubungan antar bagian struktur itu. Sebaliknya, suatu organisasi informal terbentuk secara spontan, dimana individu dalam organisasi itu menggunakan pola tingkah laku tertentu yang disebabkan karena berbagai macam faktor sosial dan personal. Ini berarti bahwa struktur informal yang terbentuk mencerminkan adanya perbedaan-perbedaan tujuan pada tingkat individu dari pada perbedaan-perbedaan pada tingkat organisasi. Sebagai akibatnya, organisasi informal memiliki kaitan erat dengan proses berdasarkan emosi dari pada proses yang lebih berdasarkan nalar. Perubahan struktur informal menunjukkan adanya pergeseran kesepakatan pada sebagian anggota organisasi itu, bukan merupakan cerminan dari perubahan pada sistem administrasi organisasi.

Secara teoritik, dalam organisasi formal hubungan antara individu dengan organisasi ditandai oleh hubungan yang bersifat mekanis dan tidak bersifat personal. Jadi, pertanggung jawaban dalam kegiatan dan perilaku anggota organisasi menunjukkan cirikhasnya sebagai suatu pelaksanaan tugas. Berbeda dengan organisasi formal, pada organisasi informal berkaitan dengan pelaksanaan tugas ini akan menghasilkan suatu peran tertentu, sehingga dalam organisasi peran ini lebih luas dari sekedar peran yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan peran individual semata, tetapi lebih dari itu peran dalam organisasi juga meliputi harapan peran dari orang lain yang berkaitan dengan posisi tertentu dalam struktur organisasi formal. Oleh karena tingkah laku yang diharapkan dilakukan oleh seseorang dalam suatu peran dapat memiliki bermacam-macam sumber, maka seseorang diharapkan berperilaku tidak hanya sebatas pada peran yang dimilikinya berkaitan dengan pelaksanaan tugas dalam struktur formal. Ini berarti bahwa secara

teknis, pelaksanaan tugas akan menghasilkan suatu perilaku tertentu dalam organisasi, tetapi harapan peran yang berkaitan dengan peran seseorang dalam pelaksanaan tugasnya dapat datang dari berbagai pihak, teman kerja, atasan, bawahan, keluarga dan sebagainya. Akibatnya konflik peran menjadi sesuatu yang mudah terjadi. Sebagai contoh, seorang pekerja sangat diharapkan kehadirannya dirumah oleh keluarganya sesuai jam kerja, tetapi pada saat yang sama teman-temannya sebagian dalam unit kerja itu mengajaknya bermain bridge untuk persiapan suatu turnamen bridge. Ini akan -menghasilkan suatu situasi yang tak mudah bagi seseorang yang mengalaminya karena ia harus memilih antara keuntungan dan kerugian dari pilihan yang dilakukannya.

Tujuan dari suatu organisasi formal dibentuk oleh para pendiri atau jika pada perusahaan bisnis ditentukan oleh para pemilik atau yang mewakilinya, dimana tujuan ini secara umum bersifat memberikan keuntungan atau menghasilkan efisiensi bagi organisasi. Selain tujuan utama, juga terdapat beberapa tujuan tambahan. Dalam organisasi informal, tujuan utamanya adalah kepuasan hubungan sosial dari anggotanya. Ini bukanlah berarti bahwa organisasi informal tidak memberikan sumbangannya bagi pencapaian tujuan organisasi formal, dalam beberapa hal organisasi informal secara nyata memberikan sumbangan bagi pencapaian tujuan organisasi formal. Tetapi yang utama dalam organisasi informal ini adalah pemenuhan kebutuhan sosial anggotanya. Idealnya tujuan organisasi formal danb informal ini sama, tetapi hal ini sangat sukar dapat terjadi. Jadi, pada kenyataannya, setiap anggota organisasi formal itu memiliki tujuan individual dan pada saat yang sama terdapat tujuan organisasi. Antara tujuan individual dengan tujuan organisasi ini tidak selalu sama.

Dalam organisasi formal, proses dimana seseorang mempengaruhi orang lain bersumber dari posisi formal dan ditentukan oleh kewenangan yang dimiliki sesuai dengan posisinya dalam struktur formal itu. Ini berarti bahwa seseorang dalam posisi tertentu pada struktur formal memiliki cakupan kewenangan tertentu dan membawahi sejumlah bawahan tertentu. Jadi disini pengaruh itu setara dengan kewenangan yang dimiliki, artinya jika wewenang itu diberikan pada seseorang pada suatu posisi tertentu dalam struktur formal, diasumsikan seseorang itu memiliki kemampuan untuk mempengaruhi orang lain. Pada organisasi informal, proses dimana seseorang mempengaruhi orang lain ini

Terjadi melalui persetujuan dari kelompok, bukan dari struktur formal dari organisasi. Secara umum, seseorang yang memiliki kemampuan besar untuk

mempengaruhi orang lain dalam organisasi formal adalah orang yang paling dapat diterima dan dapat memperjuangkan pemenuhan kebutuhan kelompoknya. Seseorang yang memiliki kemampuan yang demikian dapat saja anggota biasa dari suatu kelompok tetapi dapat juga seseorang itu merupakan pemegang jabatan dalam suatu struktur formal. Karena pemimpin informal seperti itu muncul dari proses sosial, maka faktor sosial yang menentukan kemampuan orang mempengaruhi orang lain tidak bersumber dari faktor-faktor yang berasal dari organisasi formal. Ini berarti bahwa pengaruh yang dimiliki seseorang dalam organisasi informal menunjuk pada orang atau person tertentu, sedangkan pada organisasi formal menunjuk pada posisi dalam struktur formal.

Dalam organisasi formal, mekanisme kontrol dalam bentuk peraturan, kebijakan, tatacara dan sebagainya, merupakan bagian yang terlekat dengan struktur formal. Meskipun tingkat kemampuan mekanisme kontrol tiap organisasi berbeda-beda, tetapi secara umum terlihat bahwa organisasi memiliki kemampuan mengontrol tingkah laku dari anggotanya. Dalam organisasi informal, ukuran tingkah laku, yang dapat dilihat sebagai suatu norma, dikomunikasikan kepada anggota organisasi informal melalui proses-proses sosial. Dalam organisasi informal, norma-norma yang ada ditujukan untuk mengontrol tingkah laku dan mengatur sanksi jika terjadi pelanggaran terhadap norma itu. Fungsi utama dari norma dalam organisasi informal ini adalah menguatkan jaminan bahwa pemenuhan kebutuhan dari anggotanya dapat dijamin.

Dalam organisasi formal, fungsi utama dari struktur wewenang yang hirarkhis adalah untuk membangun jaringan komunikasi yang tepat. Jadi jalur wewenang itu juga menunjukkan fungsinya sebagai jalur komunikasi. Pada organisasi informal, memiliki jaringan komunikasinya sendiri, untuk mencapai tujuannya secara individual maupun organisasional, yang berbeda dengan jaringan komunikasi organisasi formal. Karena jaringan komunikasinya lebih banyak melalui komunikasi langsung dari orang ke orang, maka semua kebutuhan informasi pada organisasi informal, meskipun informasi itu telah mengalami seleksi, kadang-kadang tidak selalu tepat dan bahkan telah terdistorsi, selalu lebih cepat dibandingkan dengan informasi yang melalui jaringan formal.

Dalam organisasi formal, bagan atau susunan dari bagian-bagian organisasi menunjukkan hubungan wewenang. Perubahan pada penugasan dan perubahan wewenang akan dapat menggeser bagan yang ada sesuai dengan perubahan tersebut, Bagan ini memiliki tujuan untuk menunjukkan siapa memiliki wewenang atas

siapa, bagaimana komunikasi antar bagian berlangsung, bagaimana hubungan antara bagian dan bagaimana hubungannya dengan tujuan organisasi. Dalam organisasi informal, setara dengan bagan organisasi ini digambarkan dalam bentuk sosiogram. Sosiogram ini menunjukkan hubungan interaksi antar anggota dalam suatu kelompok tertentu. Sosiogram disusun melalui pengamatan perilaku aktual dari para anggota kelompok, sehingga dapat diperoleh gambaran mengenai, siapa yang paling berpengaruh, siapa yang dapat diterima oleh kelompok dan siapa yang tidak dapat menyesuaikan diri dengan norma-norma kelompok. Dengan sosiogram ini dapat diperoleh gambaran tentang susunan kelompok dalam organisasi informal.

Untuk mendapatkan gambaran lebih baik mengenai perbandingan antara organisasi formal dan organisasi informal, berikut ini perbedaan antara kedua organisasi itu ditampilkan dalam suatu tabel.

Tabel : Perbedaan Antara Organisasi Formal dan Organisasi Informal

Dasar Perbedaan	Organisasi Informal	Organisasi Formal
Dasar terbentuknya struktur	Terbentuk secara spontan.	Terbentuk dengan direncanakan.
Dasar rasionalitas struktur	Didasarkan pada ikatan emosional	Didasarkan pada pertimbangan rasional
Karakteristik struktur	Bersifat dinamis	Bersifat stabil
Dasar posisi dalam struktur	Peran	Pelaksanaan tugas
Tujuan organisasi	Pemenuhan kebutuhan dan kepuasan anggota organisasi	Pencarian keuntungan atau pelayanan pada masyarakat
Dasar dari kemampuan mempengaruhi orang lain.	Kepribadian yang dimiliki	Posisi dalam struktur formal.
Sumber dan arah pengaruh.	Bersumber pada kekuasaan dan berasal dari bawah	Bersumber wewenang dan berasal dari atas
Mekanisme kontrol	Berupa sanksi sosial (norma)	Tindakan pemecatan dan penurunan posisi
Jaringan komunikasi	Komunikasi dari orang ke	Melalui jalur formal dan

	orang, tidak menunjukkan gambaran yang jelas polanya	jelas polanya
Kecepatan arus informasi dan ketepatannya	Arus informasi cepat tetapi akurasi rendah	Arus informasi lambat tetapi akurasi tinggi.
Penggambaran hubungan dalam organisasi	Digambarkan dengan menggunakan sosiogram	Digambarkan dengan menggunakan bagan organisasi
Pengakuan sebagai anggota	Hanya orang tertentu yang diterima	Semua orang dalam organisasi
Hubungan antar anggota	Terjadi secara spontan.	Ditentukan oleh adanya penugasan.
Dasar kepemimpinan	Hasil dari persetujuan anggota	Ditentukan oleh organisasi
Dasar dari interaksi sosial	Karakter pribadi, latar belakang suku bangsa dan budaya	Tugas yang ditentukan oleh organisasi atau posisi dalam organisasi
Dasar ikatan	Kepaduan antar anggota kelompok	Loyalitas kepada organisasi

Berdasarkan uraian di atas nampak jelas bahwa baik pada organisasi formal maupun organisasi informal terdapat beberapa kesamaan, tetapi juga memiliki perbedaan. Organisasi informal merupakan perwujudan dari sisi manusia yang memiliki kebutuhan berhubungan dengan manusia lainnya dalam suatu organisasi, sehingga sangat tergantung pada bagaimana keberadaan individu dalam organisasi., Organisasi formal sangat disadari sebagai suatu struktur yang ketat sehingga mengabaikan sisi hubungan dan pertimbangan sosial antar anggotanya. Organisasi formal dapat juga dilihat sebagai "bagaimana seharusnya" sedangkan Organisasi informal dapat dilihat "bagaimana senyatanya", terutama dalam kaitannya dengan tingkah laku anggota organisasi.

### 3. Birokrasi

Birokrasi merupakan suatu bentuk organisasi formal yang sangat populer dalam berbagai kajian sosiologi, terutama dalam kajian sosiologi organisasi. Konsep birokrasi kemudian telah berkembang menjadi suatu istilah yang tidak hanya dipergunakan dikalangan para ahli ilmu sosial, khususnya ahli sosiologi, administrasi maupun ilmu politik, tetapi istilah ini telah menjadi istilah yang biasa dipergunakan oleh masyarakat luas.

Dalam masyarakat luas kata birokrasi kadang-kadang sering memiliki konotasi negatif, dimana kata ini seringkali diartikan sebagai prosedur yang berbelit-belit, aturan yang kaku, bahkan birokrasi seringkali dikaitkan dengan berbagai bentuk pungutan liar. Banyak ungkapan yang sering terdengar dari masyarakat luas, misalnya "masalah perijinan usaha itu terbentur birokrasi!", "Sediakan saja uang, masalah birokrasi itu nanti mudah di atasi!", atau ungkapan lain "di kantor ini masalah mudah jadi sulit, semua ini gara-gara birokrasi yang berbelit-belit!". Semua ini menggambarkan betapa birokrasi telah memperoleh pengertian yang berbeda dari konsep awalnya, sebagaimana yang dikembangkan dalam sosiologi.

Dalam istilah yang sangat sederhana, birokrasi menggambarkan hubungan antara pihak yang oleh organisasi diberi mandat (mandator) dengan para anggota organisasi atau para pekerja. Dalam setiap organisasi, tugas atau kegiatan yang ada harus dilaksanakan dan untuk melaksanakannya, tugas itu dikerjakan secara bersama-sama dengan pola pembagian kerja secara proporsional. Dengan demikian, selain tercipta saling hubungan antar orang yang menjalankan tugas atau kegiatan, juga tercipta saling ketergantungan dan hubungan itu juga menumbuhkan saling bertanggung jawab terhadap tugas masing-masing. Oleh karena distribusi kekuasaan dan otoritas yang ada dalam organisasi antara satu bagian atau posisi dengan bagian atau posisi lain tidak sama, maka dalam organisasi yang menjalankan kegiatannya itu akan tercipta suatu bentuk jenjang hirarkis, dari posisi paling atas sampai posisi paling bawah. Posisi paling atas adalah orang yang mendapatkan mandat dari organisasi, sedangkan posisi paling bawah adalah para pekerja atau anggota organisasi. Semua posisi yang berada di tengah, yang menghubungkan pemegang mandat dari organisasi dengan para pekerja dikenal dengan birokrat sedangkan sistem itu secara keseluruhan disebut birokrasi. Pengertian yang demikian memang sangat sederhana sifatnya, Birokrasi dalam kenyataannya memiliki komponen dan aspek yang jauh lebih kompleks dari apa yang digambarkan di atas.



Dengan pemahaman ini, birokrasi menunjukkan adanya pemegang mandat dari organisasi yang berusaha untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi atau melaksanakan kegiatan yang ditetapkan untuk mencapai tujuan tersebut. Ini menimbulkan persoalan dalam kaitannya dengan kenyataan bahwa setiap orang yang berada dalam birokrasi pada dasarnya juga memiliki tujuan individual, yang tidak jarang tujuan individual ini bertentangan dengan tujuan organisasi.

Pada masa lalu, pada umumnya organisasi yang ada memiliki ukuran yang relatif kecil sehingga hubungan yang terjadi dalam organisasi berskala kecil itu adalah hubungan langsung, tatap muka. Hubungan antara pemimpin dengan yang dipimpin atau antara pekerja dengan pemberi kerja merupakan hubungan yang bersifat langsung dan tatap muka. Ini bukan berarti bahwa pada masa itu belum ada organisasi berskala besar. Organisasi berskala besar memang telah ada tetapi jumlahnya sangat kecil dan pada tingkat tertentu telah menunjukkan karakternya sebagai organisasi yang birokratik. Namun dengan adanya revolusi industri, dimana transformasi teknologi memainkan peranannya yang penting sehingga sebagai salah satu hasilnya adalah pertumbuhan ukuran atau skala organisasi serta pertumbuhan organisasi menjadi bertambah kompleksitasnya.

Pada masa revolusi industri itu, investasi secara besar-besaran dilakukan, pekerja dalam jumlah besar tidak hanya berasal dari satu lokasi sehingga memiliki banyak perbedaan latar belakang, tetapi disisi lain, terdapat banyak kekuarangan dalam hal keahlian dan ketrampilan kerja. Semua ini membuat koordinasi dalam pelaksanaan kegiatan suatu organisasi yang berskala besar menjadi tidak mudah dilakukan. Pentingnya rasionalitas, efisiensi, kualitas produk, daya ramal menjadi ciri dari berbagai organisasi. Kecenderungan perubahan dalam tingkat organisasi yang demikian mendapatkan perhatian yang besar dari ahli sosiologi Jerman, Max Weber.

Analisa Weber mengenai birokrasi hanyalah suatu aspek kecil dari perhatiannya yang besar mengenai fenomena yang khas dari peradaban Eropa Barat. Dalam pandangannya, tumbuhnya rasionalitas merupakan kunci penting untuk memahami perkembangan berbagai fenomena yang terjadi di dalam masyarakat Eropa pada masa itu. Ini sesuai dengan kenyataan bahwa salah satu ciri khas dari ide-ide teoritis yang dikemukakan Weber sangat luas terjalin dengan analisis historis.

Salah satu analisis yang penting dari Max Weber adalah mengenai sistem administrasi, yang menjadi sangat terkenal sejak Weber menampilkan suatu karakteristik struktural dari birokrasi yang dipergunakannya untuk melihat perbedaan

bentuk organisasi yang ada, terutama dari segi rasionalitasnya. Untuk menjelaskan hal ini, Weber mengembangkan penjelasannya tentang otoritas, yang dibedakan menjadi tiga tipe, yaitu otoritas tradisional, kharismatik dan legal rasional. Tipe-tipe otoritas ini memiliki kaitan dengan struktur administrasi tertentu.

Tipe otoritas legal rasional menjadi dasar bagi bentuk sistem administrasi yang dalam perkembangannya dikenal sebagai birokrasi. Karakteristik dari suatu sistem birokrasi ditampilkan Weber melalui tipe ideal birokrasi. Bentuk tipe ideal birokrasi, sebagaimana dikemukakan Weber (Johnson, 1986:232-233) memiliki sifat sebagai berikut: (1) suatu pengaturan fungsi resmi yang terus menerus diatur menurut peraturan. (2) Suatu bidang keahlian tertentu, yang meliputi (a) bidang kewajiban melaksanakan fungsi yang sudah ditandai sebagai bagian dari pembagian pekerjaan yang sistematis, (b) ketetapan mengenai otoritas yang perlu dimiliki seseorang yang menduduki suatu jabatan untuk melaksanakan fungsi-fungsi ini, (c) bahwa alat paksaan yang perlu secara jelas dibatasi serta penggunaannya tunduk pada kondisi-kondisi terbatas itu. (3) Organisasi kepegawaian mengikuti prinsip hirarkhi, artinya pegawai rendah berada dibawah pengawasan dan mendapat supervisi dari seseorang yang lebih tinggi.

(4) Peraturan-peraturan yang mengatur perilaku seorang pegawai dapat merupakan peraturan atau norma yang bersifat teknis. Dalam kedua hal itu, kalau penerapannya seluruhnya bersifat rasional, maka spesialisasi diharuskan.

(5) Dalam tipe rasional hal itu merupakan masalah prinsip bahwa para anggota staf administrasi harus sepenuhnya terpisah dari kepemilikan alat-alat produksi atau administrasi. (6) Dalam tipe rasional itu, juga terjadi bahwa sama sekali tidak ada pemberian posisi kepegawaian oleh seseorang yang sedang menduduki suatu jabatan. (7) Tindakan-tindakan, keputusan-keputusan dan peraturan-peraturan administratif dirumuskan dan dicatat secara tertulis.

Secara lebih rinci, apa yang dikemukakan Weber sebagai tipe ideal tersebut diatas meliputi:

(a). Terdapat pembagian Tugas

Semua tugas yang ada dalam organisasi dibagi-bagi kedalam beberapa kelompok tugas, yang kemudian dibagi-bagi pada kelompok tugas yang lebih kecil. Proses pembagian tugas ini akan membawa akibat dimana pekerjaan yang dilakukan setiap orang menjadi spesifik sifatnya. Selain itu, bidang tugas tiap orang juga menjadi makin terbatas luas cakupannya. Munculnya pembagian tugas juga

membawa kearah terciptanya efisiensi, karena tiap bagian menjadi makin memiliki spesialisasi dalam, bidangnya masing masing. Pola pembangian dan pelaksanaan tugas makin jelas sehingga tingkah laku setiap orang dalam suatu situasi tertentu dapat diperkirakan sebelumnya.

(b). Hirarki Otoritas

Setiap organisasi selalu memiliki sistem hirarkhi. Setiap tingkat dalam hirarkhi itu berada dalam pengawasan tingkat yang lebih atas, kecuali tingkat yang paing atas dari hirarkhi itu. Secara teoritik, tingkat paling tinggi ini berada dalam pengawasan pembentuk organisasi, atau jika organisasi itu merupakan organisasi yang dibentuk oleh para anggota, maka pengawasan dilakukan oleh setiap anggota. Setiap bagian hanya melaporkan tugasnya pada satu atasan. Kesatuan dalam perintah menjadi sangat penting dan harus dilakukan. Setiap atasan memerintahkan apa yang harus dikerjakan oleh bawahan. Karena setiap orang memiliki batas bidang tugas yang jelas dan memiliki spesialisasi dalam tugasnya, maka atasan tidak perlu ikut mencampuri tugas bawahan, sebaliknya bawahan menjadi tidak harus tergantung pada instruksi dari atasan.

(c). Sistem Pemeliharaan Dokumen Tertulis dan Formal

Suatu sistem birokrasi mengembangkan sistem penyimpanan arsip yang baik. Sejauh mungkin, semua keputusan formal yang dibuat harus diarsipkan. Perintah dan instruksi dibuat dalam bentuk tertulis. Ini menunjukkan bahwa dalam birokrasi dokumen formal dan tertulis dilakukan. Ini menunjukkan karakter organisasi yang makin tidak tergantung pada individu. Individu dalam suatu posisi dapat berganti-ganti, sehingga dengan adanya sistem kearsipan organisasi tidak mengalami kesulitan serta dapat menjelaskan apa yang terjadi di masa lalu dan apa yang terjadi sekarang. Formalisasi juga membantu bawahan untuk merumuskan apa yang diharapkan harus dilakukan olehnya, merumuskan bidang tanggung jawabnya, batas otoritas yang dijalankan, hak-hak individual yang dimiliki dan sebagainya. Formalisasi juga membantu atasan dalam melakukan hal-hal yang sama.

(d). Pengaturan, Tatacara dan Aturan

Suatu organisasi birokrasi juga memiliki kejelasan dalam proses pelaksanaan tugas atau kegiatannya melalui pengembangan taracara atau prosedur, aturan dan pengaturan. Interaksi antar bagian dalam organisasi terjadi ke atas, ke bawah

maupun menyamping. Untuk mengatur semua itu diperlukan suatu sistem tatacara atau prosedur, aturan dan pengaturan sebagai petunjuk bagi anggota dalam berperilaku dalam organisasi tersebut. Rasionalitas, stabilitas dan kontinuitas dapat dicapai oleh organisasi sehingga semuanya dapat diperkirakan sebelumnya. Organisasi makin rasional karena dengan adanya peraturan, dimana peraturan itu dibuat atas dasar suatu logika tertentu, individu dalam organisasi akan melakukan tindakan yang terbaik. Karena aturan itu pula, maka organisasi makin terbebas dari tingkah, khayalan dan perubahan pikiran tiba-tiba dari individu-individu dalam organisasi. Dengan adanya aturan ini pula maka organisasi memiliki kestabilan yang lebih baik dan tidak mudah mengalami kerusakan. Jadi fungsi dari tatacara, aturan dan pengaturan meliputi:

- organisasi makin tidak dipengaruhi oleh tingkah laku individu dan tidak menciptakan situasi dimana bawahan tergantung atasan dan sebaliknya, karena adanya aturan, pengaturan dan tatacara yang jelas.
- pada hal yang tertentu, terdapat kesatuan tindakan antar berbagai bagian dari organisasi dalam suatu situasi tertentu.

#### (e) Tenaga Ahli Terlatih

Dalam organisasi modern yang kompleks, sangat dibutuhkan kemampuan dari setiap individu untuk menghadapi berbagai masalah sehingga untuk mencapai kemampuan itu setiap individu memerlukan keahlian, Jadi dalam organisasi yang demikian terdapat banyak ahli dalam berbagai bidang sesuai dengan bidang tugas dalam organisasi. Tanpa keahlian itu, akan timbul kesulitan bagi individu untuk menyelesaikan masalah dalam organisasi. Keahlian ini juga mendukung individu dapat membuat keputusan dengan cepat dan baik. Ini merupakan cara bagaimana tujuan organisasi dapat dicapai, dengan ini pula organisasi birokrasi makin menunjukkan karakternya sebagai organisasi yang efisien.

#### (f). Hubungan yang impersonal

Emosi dan sentimen dapat mengganggu rasionalitas dan obyektivitas serta dapat mendorong terjadinya nepotisme dan penghargaan pada seseorang secara berlebihan. Dalam birokrasi, hubungan-hubungan antar orang menjadi formal, tidak berdasar pada subyektivitas tertentu dan meniadakan pengaruh emosi dan sentimen. Keputusan dibuat atas dasar hal yang pernah diputuskan atau pada peraturan dan tidak berdasarkan selain pada rasionalitas dan efisiensi.

Suatu organisasi birokrasi tumbuh dan berkembang dalam suatu kondisi tertentu. dalam pengamatan Weber, tumbuhnya organisasi birokrasi ini dilatar belakangi perubahan sosial, khususnya revolusi industri yang terjadi di Eropa. Menurut Blau (Luthans, 1985:530) melihat ada empat faktor yang melatar belakang tumbuhnya birokrasi di Eropa pada waktu itu. Keempat faktor itu adalah:

- (a) Berkembangnya ekonomi uang
- (b) Munculnya sistem kapitalisme
- (c) Kuatnya Etika Protestan
- (d) Besarnya ukuran organisasi

Blau memberikan penjelasan dengan cukup cermat mengenai fenomena birokrasi dalam masyarakat Eropa waktu itu dengan melihat apa yang menjadi faktor-faktor yang melatar belakang tumbuhnya birokrasi itu hadir secara bersama-sama. Namun untuk menjelaskan munculnya birokrasi di lain tempat, tidak semua faktor itu harus ada bersama-sama. Blau mengambil contoh tentang organisasi birokrasi yang tumbuh di Eropa pada masa sebelumnya, ternyata bukan akibat dari faktor-faktor yang disebutkannya. Demikian juga Blau melihat perkembangan organisasi birokrasi di negara yang bukan kapitalis dan bukan penganut Protestan, seperti di Rusia, maka faktor munculnya kapitalisme dan kuatnya etika Protestan bukan menjadi faktor yang melatar belakangi perkembangan organisasi birokrasi di tempat itu.

Faktor perkembangan ekonomi uang dan faktor besarnya ukuran organisasi dipandang sebagai dua faktor yang berlaku umum bagi perkembangan organisasi birokratis. Namun, dua faktor yang lain yang dikemukakan oleh Blau, yaitu munculnya sistem kapitalisme dan kuatnya etika Protestan dapat menjadi iklim yang mendukung atau kondusif bagi berkembangnya organisasi birokratis. Faktor yang paling penting dalam pandangan Blau adalah faktor berkembangnya ukuran dari organisasi. Faktor ini tidak memerlukan tiga faktor yang lain, artinya jika tiga faktor yang lain tidak ada, maka makin besarnya ukuran organisasi cukup untuk menumbuhkan organisasi yang birokratis. Blau memberi contoh, bagaimana hal itu dapat terjadi. Di Mesir kuno telah berkembang organisasi cukup besar untuk mendukung pengelolaan air dan bangunan pendukung irigasi di Mesir. Gereja Katolik Roma mampu melakukan kontrol terhadap jutaan pengikutnya di seluruh dunia. Ini semua menunjukkan ukuran organisasi yang besar, yang tanpa suatu organisasi yang birokratis nampaknya sangat sukar dapat melaksanakan

kegiatannya. Hal ini menjadi bukti bahwa faktor ukuran besarnya organisasi menjadi sangat penting, tanpa adanya tiga faktor lain yang dikemukakan Blau.

Apa yang dikemukakan Blau mengenai faktor yang mendukung perkembangan organisasi birokrasi sebagaimana dikemukakan terbukti tidak harus semuanya ada. Selain ada faktor terpenting, ada pula faktor penunjang. Jadi secara lebih jelas terlihat bahwa berkembangnya organisasi birokrasi disebabkan oleh faktor dari dalam dan dari luar organisasi. Faktor dari dalam, antara lain makin besar ukuran organisasi, kompleksnya tugas dalam organisasi dan sebagainya. Faktor dari luar misalnya perubahan ekonomi, sosial, politik dan sebagainya.

Keunggulan organisasi birokrasi menurut Weber ditunjukkan dari kenyataan bahwa pengalaman secara universal cenderung memperlihatkan bahwa tipe organisasi administrasi yang murni birokrasi, dari titik pandang yang murni teknis, mampu mencapai tingkat efisiensi yang paling tinggi, dan dalam pengertian ini secara resmi merupakan alat yang dikenal sebagai yang paling rasional untuk melaksanakan keharusan pengawasan terhadap manusia. Organisasi birokratis unggul terhadap bentuk lainnya dalam ketepatan, stabilitas, dalam disiplin dan dalam keampuannya. Salah satu alasan pokok mengapa bentuk organisasi birokratis itu memiliki efisiensi adalah karena organisasi ini memiliki cara yang secara sistematis menghubungkan kepentingan individu dan tenaga pendorong dengan pelaksanaan fungsi-fungsi organisasi. Hal ini dijamin oleh kenyataan bahwa pelaksanaan fungsi organisasi yang sudah diatur secara khusus menjadi kegiatan utama bagi pekerjaan pegawai birokrasi, sebagai imbalan dari pelaksanaan fungsi yang dipercayakan itu, pegawai menerima gaji dan kesempatan untuk kenaikan pangkat dalam kariernya itu (Johnson, 1986:233).

Meskipun apa yang dikemukakan Weber merupakan tipe ideal suatu organisasi birokrasi, tetapi tipe ideal ini sangat berguna untuk memahami realitas organisasi yang pada umumnya cenderung memiliki karakteristik sebagai organisasi birokrasi. Akan tetapi, terhadap pandangan Weber ini telah berkembang pula berbagai kritik yang dikemukakan oleh banyak ahli. Walaupun demikian, konsep Weber ini merupakan konsep yang dipergunakan oleh banyak ahli untuk memahami fenomena organisasi birokrasi yang berkembang dewasa ini.

Beberapa kelemahan sistem organisasi birokrasi yang menjadi sasaran kritik dari para ahli ilmu sosial itu dapat ditampilkan dengan melihat sisi yang berlawanan dari apa yang dikemukakan Weber. Sebagai contoh, Weber mengemukakan bahwa dalam organisasi birokrasi terdapat spesialisasi yang menghasilkan efisiensi. Para

pengkritik Weber menyatakan bahwa hasil penelitian empiris membuktikan bahwa spesialisasi selain meningkatkan produktifitas dan efisiensi, juga memiliki akibat samping berupa munculnya konflik diantara berbagai unit yang memiliki spesialisasi itu, yang dapat merugikan tujuan organisasi itu secara keseluruhan. Ini berarti bahwa spesialisasi memiliki fungsi sekaligus disfungsi bagi organisasi.

Contoh yang lain, adanya jenjang hirarkhis dalam birokrasi sangat berguna untuk memelihara kesatuan dalam perintah, kesatuan dalam koordinasi berbagai aktifitas dan orang dalam organisasi, memperkuat otoritas dan berguna dalam menyelenggarakan sistem komunikasi formal. Dalam teori, hirarki dalam organisasi birokrasi meliputi orientasi ke atas dan orientasi ke bawah, tetapi pada kenyataannya secara praktis. orientasi yang dominan adalah yang ke bawah. Ini berarti bahwa inisiatif dari individu dan partisipasi bawahan seringkali mengalami hambatan dan komunikasi ke atas tidak dapat dilaksanakan.

Kelemahan lain dapat dilihat dari segi aturan dalam birokrasi. Aturan dalam birokrasi menurut Weber, memainkan peran penting dalam pencapaian tujuan organisasi birokrasi. Namun dalam pandangan para pengkritik, aturan selain terdapat fungsi juga mengandung disfungsi. Aturan kemudian menjadi ciri yang negatif dari birokrasi, terlalu banyak aturan yang harus dipenuhi. Selain itu, aturan kadang-kadang bergeser bukan sebagai instrumen untuk mencapai tujuan, tetapi menjadi tujuan itu sendiri. Hal ini berkaitan dengan misalnya, berkembangnya kepercayaan yang salah dalam organisasi, yang menggunakan aturan sebagai indikator bagaimana sesuatu dilakukan dengan baik, aturan bukan sebagai indikator apakah sesuatu itu benar atau salah.

Birokrasi yang bersifat impersonal, yang tidak menempatkan hubungan persobal sebagai dasar dari hubungan sosial dalam organisasi, dalam pandangan para pengkritik birokrasi juga memiliki fungsi dan disfungsi. Robert K Merton misalnya melihat bahwa konsekuensi dari hubungan yang impersonal dalam organisasi birokratis dapat menjadi gangguan bagi pencapaian tujuan organisasi secara umum. Ketaatan atau kepatuhan yang berlebih-lebihan terhadap aturan yang ada dalam organisasi birokrasi dan berkembangnya disiplin yang kaku akan membawa akibat bahwa aturan dan disiplin itu menjadi tujuan penting dari organisasi birokrasi.

Masih banyak kritik yang dikemukakan oleh para ahli terhadap konsep birokrasi sebagaimana dikemukakan Weber, Selain kritik yang sangat teoritik, terdapat pula kritik yang memiliki orientasi berbeda. Misalnya kalangan pengikut Marx mengkritik birokrasi hanya sebagai alat dari kelas kapitalis yang dominan dalam

mengontrol pihak lain. Harus dipahami bahwa kritik yang dikemukakan ini menggambarkan suatu situasi dimana dalam masyarakat terdapat kelas kapitalis yang eksploitatif terhadap kelas lain dalam proses produksi dibawah sistem ekonomi yang kapitalistik. Dalam konteks yang lain, kritik semacam ini relevansi teoritik dan praktisnya perlu diuji kembali.