

Struktur dan Desain Organisasi dalam Implementasi Program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep

Zulfiani

Universitas Islam Negeri Alauddin Makassar

e-mail: zulfianimasud21@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi struktur dan desain organisasi dalam implementasi program Desa Mandiri. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan focus pada struktur dan desain organisasi melalui dimensi spesialisasi pekerjaan, rantai komando dan formalisasi. Pengumpulan data dilakukan melalui wawancara mendalam yang didukung oleh data sekunder yang dipandang mampu mendukung analisis data. Sumber data primer sengaja dipilih dari pihak-pihak yang memiliki keterkaitan dengan informasi antara lain pimpinan dan pegawai SKPD. Berdasarkan pada analisis hasil dan pembahasan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan penelitian, yaitu sebagai berikut: Temuan penelitian mengindikasikan adanya spesialisasi pekerjaan terhadap pelaksanaan program Desa Mandiri berupa pembagian pekerjaan berdasarkan fungsi dan peran yang diemban oleh pelaksana. Selain itu ditemukan pula adanya rantai komando yang terstruktur di tingkat internal SKPD (koordinasi vertikal) walaupun masih mengalami kendala dalam hal koordinasi lintas SKPD (koordinasi horisontal), serta diperkuat dengan adanya formalisasi berupa SK Bupati (surat keputusan) dan PTO (petunjuk teknis operasional) di tingkat SKPD sebagai acuan dalam melaksanakan program di desa mandiri. Secara garis besar, hasil penelitian terhadap struktur dan desain organisasi Desa Mandiri menunjukkan bahwa perilaku birokrasi dalam mengimplementasi pelaksanaan program Desa Mandiri dapat dibentuk melalui pengelolaan struktur.

Kata Kunci :

Perilaku Birokrasi, Implementasi, Program Desa Mandiri

PENDAHULUAN

Persoalan kemiskinan merupakan masalah yang paling krusial di Indonesia tercatat ada beberapa upaya pemerintah dalam menekan angka kemiskinan sejak tahun 2014 melalui kebijakan pengembangan dan penguatan sistem penyediaan layanan dasar,

penataan asistensi sosial (Kartu Indonesia Sehat/KIS, Kartu Indonesia Pintar/KIP, dan Kartu Keluarga Sejahtera/KKS), program selanjutnya seperti, perluasan cakupan kepesertaan jaminan sosial, serta integrasi data kependudukan dan kepesertaan jaminan sosial. Selain pemberdayaan, program-program untuk mengurangi beban pen-

duduk miskin dan rentan juga akan terus dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu program pengentasan kemiskinan yang dirasa cukup berhasil misalnya, bantuan tunai bersyarat melalui Program Keluarga Harapan (PKH) akan lebih diperluas cakupannya. Program-program lainnya yang akan dilanjutkan seperti, transformasi beras untuk keluarga sejahtera (Rastra) menjadi bantuan pangan, serta keberlanjutan subsidi energi dan pupuk, bantuan iuran jaminan kesehatan/KIS, bantuan pendidikan melalui KIP, bantuan sosial di luar sistem keluarga, dan jaminan sosial yang lain diharapkan mampu menurunkan angka kemiskinan.

Terkait dalam hal pengentasan kemiskinan, pemerintah Kabupaten Pangkep memiliki banyak program unggulan, salah satu di antaranya ialah Program Desa Mandiri. Program ini merupakan program pemberdayaan masyarakat desa yang sejalan dengan tuntutan undang-undang tentang pemerintahan daerah pasal 11 ayat 2 serta Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang pemberdayaan masyarakat desa. Program ini digagas berdasarkan visi dan misi pemerintahan Kabupaten Pangkep yaitu “mewujudkan desa modern yang produktif dan berkarakter menuju daerah yang lebih maju dan mandiri” dengan tujuan; 1) Mengurangi penduduk miskin dan mengurangi pengangguran dan meningkatkan pendapatan dan membuka lapangan kerja; 2) Mengurangi kesenjangan dan keteringgalan antar desa dengan desa, antar desa dengan kota; 3) Peningkatan IPM dengan meningkatkan SDM: kualitas

pendidikan dan kesehatan; 4) Meningkatkan produktivitas produk unggulan desa.

Anggaran yang diberikan oleh pemerintah untuk program ini bersumber dari pengalokasian dana oleh setiap SKPD di Kabupaten Pangkep dialokasikan ke desa-desa yang berhak menerima sesuai dengan kriteria penerima program. Beberapa rangkaian kegiatan Program Desa Mandiri yang telah dilaksanakan yaitu penyuluhan, pelatihan dan pengembangan usaha masyarakat desa. Program ini melibatkan tim yang terdiri dari SKPD serta partisipasi para pihak secara luas termasuk Swasta, Perguruan Tinggi (PT) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM) sebagai mitra yang membantu memaksimalkan capaian program.

Sejak dilaksanakan tahun 2015, Program Desa Mandiri belum menunjukkan dampak yang signifikan dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat di Kabupaten Pangkep. Upaya pemerintah dalam menekan angka kemiskinan melalui Program Desa Mandiri dinilai kurang optimal, hal ini dapat dilihat dari data BPS jumlah penduduk miskin tahun 2015, awal dilaksanakannya program sekitar 16,70% atau 53.850 jiwa dan hanya berkurang 0,48% dalam kurun waktu 2 tahun berlalunya program menjadi 52.860 jiwa. Selain kemiskinan, masalah lain yang belum dicapai dari tujuan Program Desa Mandiri yaitu belum adanya rumah produksi dan pengemasan produk untuk memudahkan kelompok masyarakat melakukan produksi serta kelompok masyarakat penerima program masih mengalami masalah

dalam pemasaran produk unggulan desa serta jaringan pemasaran produk yang kurang efektif dan efisien.

Berbagai masalah belum optimalnya Program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep menunjukkan masih lemahnya birokrasi tingkat lokal menjalankan amanat undang-undang untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Aspek kelemahan birokrasi dapat dilihat dari berbagai sektor di antaranya kapasitas individu, peran kelompok dalam hal ini ialah pemerintah daerah Kabupaten Pangkep dan sistem yang terbentuk dalam organisasi tersebut.

Birokrasi publik idealnya harus memiliki sikap dan perilaku yang profesional, tanggap dan aspiratif terhadap berbagai tuntutan dan kebutuhan yang berorientasi pada pelayanan kepada masyarakat. Hal ini disebabkan karena birokrasi adalah pelayanan masyarakat, sehingga seharusnya mereka mampu menjalankan tugas-tugas umum pemerintahan, menggerakkan pembangunan secara lancar dan penyelenggaraan pelayanan umum (masyarakat) dengan dilandasi semangat dan sikap pengabdian kepada masyarakat. Dalam mencapai tujuan tersebut, aparatur birokrasi diharapkan bertindak dan berperilaku sesuai dengan kerangka kerja yang mereka miliki, yaitu untuk mencapai tujuan organisasi. Birokrasi dapat menjadi kunci keberhasilan suatu program melalui kontribusi yang signifikan dalam membantu pelaksanaan dan kesuksesan suatu program. Tapi sebenarnya inti dari keberhasilan atau kegagalan suatu birokrasi terletak pada perilaku birokrasinya. Perilaku

organisasi adalah suatu istilah umum yang menunjukkan pada sikap dan perilaku individu dan kelompok dalam konteks organisasi (Nimran, 2004).

Namun demikian, saat ini perilaku birokrasi dikesankan dengan berbagai perilaku yang menyimpang dari tugas pokok dan fungsi birokrasi yang seharusnya, sehingga dalam banyak kasus terjadi penyimpangan terhadap usaha pencapaian tujuan organisasi. Kondisi serupa juga ditemui dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri di mana perilaku birokrasi pelaksana dikesankan sama dengan perilaku birokrasi yang umum terjadi tersebut. Ducan menjelaskan bahwa determinan utama pentingnya perilaku organisasi adalah bagaimana perilaku manusia itu mempengaruhi usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi (Ducan, 1980). Penjabaran tersebut berimplikasi bahwa dengan memandang birokrasi sebagai sebuah organisasi formal yang memiliki tujuan jelas dan terukur, maka dengan menghubungkan perilaku birokrasi secara individual dengan pencapaian tujuan organisasi dapat dianalisa dan dikaji dengan menggunakan pendekatan perilaku organisasi.

Pendekatan perilaku organisasi salah satunya dapat diteliti dengan melihat kondisi sistem organisasi yang meliputi struktur dan desain organisasi. Berdasarkan fenomena uraian di atas maka penelitian ini memfokuskan pada bagaimana struktur dan desain organisasi membentuk perilaku birokrasi yang ditunjukkan oleh pelaksana dalam implementasi Program Desa Man-

diri dalam rangka pencapaian tujuan program.

TINJAUAN PUSTAKA

Penelitian terdahulu mengenai perilaku birokrasi publik yang dilakukan oleh Ahmad Nurmandi mengungkapkan perilaku birokrat dan birokrasi sebagai suatu organisasi ditentukan oleh pertimbangan rasional dan kepentingannya, yaitu pertimbangan untung rugi dan menjaga eksistensi dan otonomi organisasi (Nurmandi, 2005). Terdapat tiga tipe birokrat, yaitu operator, manajer dan eksekutif, yang masing-masing mempunyai perilaku yang berbeda-beda. Artikel ini mendeskripsikan, perilaku ketiganya terutama dalam konteks birokrasi publik di Indonesia. Bedanya dengan penelitian ini adalah penelitian ini hanya menjelaskan tipe birokrasi. Penelitian Abubakar dan Faozan, studi perilaku birokrasi pada pemerintah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan, mengungkapkan bahwa perilaku birokrasi dipengaruhi oleh struktur birokrasi, budaya lokal dan manajemen SDM. Penelitian ini menggunakan indikator budaya organisasi yang dihubungkan dengan struktur, budaya, dan manajemen tanpa adanya kebijakan dan praktik SDM (Abubakar & Faozan, 2009). Penelitian Pebrianto, Djonet dan Achmad tentang kapasitas birokrasi pemerintah Kabupaten Bengkulu Utara untuk menumbuhkan motivasi investasi lokal menemukan bahwa perilaku organisasi dalam implementasi kebijakan ditemukan berbagai masalah antara lain kapasitas birokrasi belum memadai dalam mendukung peningkatan motivasi investasi oleh investor

lokal, disebabkan antara lain birokrat yang kurang responsive koordinasi pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan investasi belum maksimal (Pebrianto, Djonet, & Achmad, 2012). Perbedaan dengan penelitian ini adalah hanya berfokus pada birokrasi dari dimensi budaya organisasi.

TINJAUAN TEORETIS

Teori Perilaku Birokrasi

Birokrasi pemerintah merupakan suatu organisasi yang memiliki struktur dan prosedur dalam mencapai tujuannya. Hal ini mengindikasikan bahwa birokrasi merupakan organisasi yang didesain untuk menyelesaikan tugas administrasi secara sistematis berdasarkan urutan pekerjaan individu. Struktur birokrasi banyak diwarnai oleh karakteristik dan kapabilitas individu atau aparat selaku abdi negara atau pemerintah dan pelayan masyarakat yang secara hierarki sesuai dengan fungsi dan tanggung jawab dalam tata administrasi. Dengan demikian, dihadapkan dan dituntut menampilkan perilaku yang sesuai dengan peranannya selaku abdi negara. Konsep perilaku birokrasi dalam pandangan Thoha dapat dipakai bersama dengan konsep perilaku organisasi karena pada dasarnya birokrasi maupun organisasi adalah merupakan suatu sistem yang ditopang oleh manusia yang berusaha mencapai tujuan dan selalu berperilaku (Thoha, 2002). Konsep perilaku organisasi menurut Robbins merupakan perilaku organisasi sebagai bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organi-

sasi, yang bertujuan menerapkan ilmu pengetahuan semacam ini guna meningkatkan keefektifan suatu organisasi (Robbins, 2010). Sedangkan Davis berpendapat bahwa perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi (Davis, 1992).

Dalam organisasi, hasil yang diinginkan dari setiap perilaku adalah performanya sebagaimana Winardi menyatakan bahwa, perilaku yang berkaitan dengan performa, yaitu perilaku yang langsung berkaitan dengan tugas-tugas pekerjaan, dan yang perlu dilaksanakan guna mencapai sasaran-sasaran sesuatu tugas. Perilaku birokrasi tercermin dari perilaku manusia (birokrat), dimana seperangkat perbuatan individu kemudian menjelma menjadi perilaku kelompok, dan akhirnya menjadi representasi perilaku organisasi yang kemudian dimaknai sebagai perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi terbentuk dari interaksi antara karakteristik individu, dan karakteristik birokrasi atau lebih spesifik lagi antara struktur dan aktor (pejabat).

Dalam hubungannya dengan pemerintah, perilaku birokrasi lebih ditekankan pada pemberian pelayanan yang ditampilkan oleh orang-orang dalam organisasi untuk mencapai tujuan pemerintah. Perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi antara individu-individu dengan organisasinya. Oleh karena itu untuk memahami perilaku birokrasi sebaiknya diketahui terlebih dahulu individu-individu yang mendukung organisasi itu. Individu membawa ke dalam tatanan birokrasi, ke-

mampuan, kepercayaan pribadi, pengharapan, kebutuhan, dan pengalaman, dan sebagainya. Ini semua merupakan karakteristik individu, dan karakteristik ini akan memasuki lingkungan baru, misalnya birokrasi.

Adapun birokrasi yang dipergunakan sebagai suatu sistem untuk merasionalkan organisasi itu juga mempunyai karakteristik sendiri. Jika karakteristik individu berinteraksi dengan karakteristik birokrasi tersebut, maka timbullah perilaku birokrasi. Suatu birokrasi merupakan suatu organisasi yang memiliki struktur dan prosedur dalam mencapai tujuannya. Dalam menjalankan tugas layanan publik, maka terdapat tiga model perilaku birokrasi sebagai pola perilaku yang spesifik berdasarkan hasil temuan Berger dalam Heady yaitu rasionalitas dan universal, hirarki dan diskresi (Berger & Luckmann, 1996). Indikator tersebut menunjukkan bahwa perilaku birokrasi tidak dapat melakukan diskriminasi atau memperlakukan khusus golongan tertentu atau memberi perlakuan istimewa karena adanya kepentingan di dalamnya, di samping itu setiap layanan yang dijalankan sebaiknya melibatkan semua fungsi dalam struktur organisasi, dan terakhir ialah semua tindakan dan keputusan didasarkan pada kebijakan pimpinan atau tujuan layanan publik.

Menurut Rivai perilaku organisasi adalah suatu studi yang menyangkut aspek-aspek tingkah laku manusia dalam suatu kelompok tertentu. Hal ini meliputi aspek yang ditimbulkan oleh pengaruh organisasi terhadap manusia demikian pula aspek yang

ditimbulkan dari pengaruh manusia terhadap organisasi (Rivai, 2006). Tujuan praktis dari penelaahan studi ini adalah untuk mendeterminasi bagaimanakah perilaku manusia itu mempengaruhi usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi.

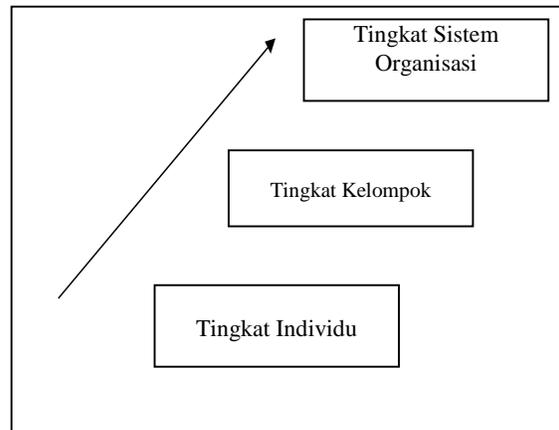
Perilaku organisasi merupakan bidang ilmu yang mempelajari tentang interaksi antar manusia dalam organisasi yang meliputi studi secara sistematis tentang perilaku, struktur, dan proses di dalam organisasi. Isu utama perilaku organisasi adalah hubungan antara manusia dalam organisasi dan organisasi diciptakan oleh manusia untuk mencapai tujuan. Selain itu, perilaku organisasi merupakan bidang studi yang mencakup teori, metode, dan prinsip-prinsip dari berbagai disiplin guna mempelajari persepsi individu dan tindakan-tindakan saat bekerja dalam kelompok dan di dalam organisasi secara keseluruhan; menganalisis akibat lingkungan eksternal terhadap organisasi dan sumber dayanya, misi, saran, dan strategi.

Perilaku birokrasi atau perilaku organisasi pada dasarnya adalah suatu bidang studi yang mempelajari dampak perorangan, kelompok dan struktur pada perilaku dalam organisasi sebagai suatu model. Karena itu, determinan yang dipelajari dalam perilaku birokrasi atau perilaku organisasi adalah individu, kelompok dan sistem organisasi. Perilaku birokrasi atau perilaku organisasi pada dasarnya adalah suatu bidang studi yang mempelajari dampak perorangan, kelompok dan struktur pada perilaku dalam organisasi sebagai suatu model. Karena itu, determinan yang

dipelajari dalam perilaku birokrasi atau perilaku organisasi adalah individu, kelompok dan sistem organisasi.

Gambar 1.

Level Analisis Perilaku Organisasi



Sumber: Robbins, 2010.

Model diatas menjelaskan bahwa terdapat tiga level analisis dalam perilaku organisasi, yaitu: tingkat individu, tingkat kelompok dan tingkat sistem organisasi. Ketika terjadi peralihan dari tingkat level individu ke level sistem organisasi, maka secara sistematis manambah pemahaman kita tentang perilaku organisasi dalam organisasi. Level dasar ini merupakan dasar pembentukan model perilaku organisasi lebih lanjut, dimana setiap model dapat dibangun berdasarkan level sebelumnya.

Sistem adalah sejumlah satuan yang berhubungan antar satu dengan yang lainnya sedemikian rupa sehingga membentuk suatu kesatuan yang biasanya berusaha mencapai tujuan tertentu. Sesuatu dapat dinamakan sistem bila terjadi hubungan

interrelasi dan interdependensi, baik internal maupun eksternal antar sub sistem (Rivai, 2006). Dengan demikian organisasi adalah bentuk suatu sistem yang di dalamnya mempunyai struktur yang berbeda antar satu dengan yang lainnya.

Secara teoritis, Robbins menjabarkan bahwa sistem organisasi dapat dikategorikan ke dalam 3 (tiga) komponen utama, yaitu struktur dan desain organisasi, budaya organisasi, serta kebijakan sumber daya manusia dan praktiknya. Yang mana masing-masing komponen sistem organisasi tersebut, memiliki elemen-elemen penting yang menjadi unsur penyusun komponen sistem tersebut. Model desain organisasi atau struktur organisasi adalah mekanisme-mekanisme formal pengelolaan suatu organisasi yang menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan-hubungan di antara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi-posisi maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan, tugas wewenang dan tanggung jawab yang berbeda-beda dalam suatu organisasi. Komponen ini merupakan salah satu faktor penting yang mempengaruhi perilaku individu dan kelompok-kelompok yang ada di dalam organisasi.

Struktur organisasi merupakan wadah di mana semua kegiatan unit kerja dan para anggota organisasi dikoordinasikan dan diintegrasikan untuk mencapai tujuan. Robbins dan Coulter mendefinisikan struktur organisasi sebagai kerangka kerja formal organisasi yang mana dengan kerangka kerja itu tugas-tugas maupun pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikoor-

dinasikan. Definisi tersebut dimaknai bahwa struktur organisasi selain menggambarkan kerangka dan susunan hubungan di antara fungsi, bagian atau posisi juga menunjukkan hierarki organisasi dan struktur sebagai wadah untuk menjalankan wewenang, tanggung jawab dan sistem pelaporan terhadap atasan (Robbins & Coulter, 2005).

Sebuah struktur dan desain organisasi yang efektif harus mampu mengoptimalkan kinerja baik organisasi maupun anggotanya. Hal ini tercapai apabila ada penataan tugas, aktivitas kerja dan individunya menurut cara-cara tertentu agar tujuan tercapai. Sebuah struktur dan desain yang efektif harus mampu menggunakan tipe dan jumlah sumber daya yang tepat untuk mencapai tujuan. Implikasinya dari hal tersebut adalah pengorganisasian tugas dalam cara-cara yang paling efisien dan efektif agar tidak ada duplikasi pekerjaan.

Robbins menyatakan bahwa struktur organisasi merupakan cara tugas pekerjaan secara formal dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan. Lebih lanjut Robbins menyatakan setidaknya terdapat enam elemen penting yang perlu diperhatikan oleh para manajer ketika akan mendesain struktur organisasi. Ketiga elemen tersebut meliputi; *Pertama*, spesialisasi pekerjaan, hakikat spesialisasi kerja adalah bahwa daripada dilakukan oleh satu individu, lebih baik seluruh pekerjaan itu dipilah-pilah menjadi sejumlah langkah, dengan tiap langkah diselesaikan oleh seorang individu yang berlainan. Pada hakikatnya, individu-individu berspesifikasi dalam me-

ngerjakan bagian dari suatu kegiatan. *Kedua*, rantai komando adalah asas kesatuan komando yang membantu mengamankan konsep garis wewenang yang tidak terputuskan. Kesatuan ini menyatakan bahwa seorang harusnya mempunyai satu tempat pertanggungjawaban langsung. *Ketiga*, formalisasi mengacu pada sampai tingkat mana pekerjaan dalam organisasi itu dibakukan. Jika suatu pekerjaan sangat diformalkan, maka pelaksanaan pekerjaan itu akan mempunyai kuantitas keleluasaan yang minimum mengenai apa yang harus dikerjakan, kapan harus dikerjakan, dan bagaimana seharusnya ia dikerjakan (Robbins, Perilaku Organisasi, 2010).

Program Desa Mandiri

Meski memiliki potensi sumber daya alam yang memadai namun Kabupaten Pangkep ternyata termasuk dalam salah satu kabupaten tertinggal di Sulawesi Selatan dan menjadi salah satu penyumbang besarnya angka kemiskinan di Sulawesi Selatan. Ini bisa dilihat dari banyaknya desa di Kabupaten Pangkep, khususnya yang berada di kawasan pesisir, yang termasuk dalam kategori tertinggal dan sangat tertinggal. Inilah yang mendorong perlunya ada upaya membangun kemandirian desa melalui Program Desa Mandiri, yang pelaksanaannya telah dicanangkan sejak beberapa tahun terakhir.

Inisiatif Desa Mandiri ini berangkat dari suatu kondisi di mana terdapat sekitar 16,22% desa di Kabupaten Pangkep atau sekitar 52.860 jiwa masyarakat Pangkep yang masih tergolong miskin dan menempatkan Kabupaten Pangkep sebagai daerah

tertinggal di Sulawesi Selatan. Selain itu sejalan dengan semangat Undang-Undang No. 6 Tahun 2014, Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan telah menempatkan visi “Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan mewujudkan desa modern yang produktif dan berkarakter menuju daerah yang lebih maju dan mandiri”. Visi tersebut merupakan suatu konsep jangka panjang Pemerintah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dengan harapan masa depan mampu lebih baik.

Program Desa Mandiri adalah program yang digagas oleh pemerintah daerah Kabupaten Pangkep yang dicanangkan langsung oleh Bupati Pangkep, Bapak H. Syamsuddin A. Hamid S.E. Tujuan dari Program Desa Mandiri antara lain; 1). Mengurangi penduduk miskin dan mengurangi pengangguran dan meningkatkan pendapatan dan membuka lapangan kerja. 2). Mengurangi kesenjangan dan keteringgalan antar desa dengan desa, antar desa dengan kota. 3). Peningkatan IPM dengan meningkatkan SDM: kualitas pendidikan dan kesehatan. 4). Meningkatkan produktivitas produk unggulan desa.

Adapun pengertian dari Desa Mandiri adalah desa yang mampu keluar dari kriteria desa tertinggal melalui sinergi kegiatan yang diberikan oleh SKPD, Swasta, Perguruan Tinggi dan LSM serta optimalisasi pengelolaan produk unggulan desa, seperti; tanaman pertanian, perkebunan, peternakan, perikanan dan kelautan, kerajinan tangan, serta kegiatan wisata. Adapun yang menjadi sasaran dari Program Desa Mandiri ini yaitu Desa Miskin, Rawan

Pangan, Kualitas Pendidikan dan Kesehatan Rendah, Wilayah Pertanian-Perkebunan dan Perikanan. Desa Mandiri sendiri dapat diartikan sebagai desa atau kelurahan yang mampu keluar dari kriteria desa tertinggal melalui kegiatan yang difasilitasi baik itu pemerintah, NGO, Universitas dan pihak lainnya, dengan cara optimalisasi produk-produk lokal unggul yang ada di desa masing-masing. Keberadaan NGO sangat membantu dalam pembangunan Desa Mandiri yang ada di Kabupaten Pangkep. Akan tetapi keberadaan NGO, seperti halnya OXFAM hanyalah bersifat sementara, sehingga untuk keberlanjutannya diperlukan keberpihakan pemerintah setempat melalui pembangunan komunikasi dan koordinasi antara pemerintah dan pihak pelaksana program. Selain itu perlunya peran besar dari birokrasi sebagai pelaksana program untuk peningkatan kapasitas masyarakat dalam mengelola daerahnya masing-masing.

Pengelola Program Desa Mandiri tingkat kabupaten dibentuk melalui Surat Keputusan Bupati yang terdiri dari seluruh OPD Kabupaten Pangkep ditambah personil atau staf/personil dari Mitra Pemerintah Kabupaten Pangkep.

METODE PENELITIAN

Dalam penelitian ini, penulis menggunakan penelitian kualitatif, yaitu mengkaji objek yang mengungkapkan fenomena-fenomena yang ada secara kontekstual melalui pengumpulan data yang diperoleh. Dengan melihat unsur-unsur sebagai satu objek kajian yang saling terkait selanjutnya mendeskripsikannya.

Alasan menggunakan penelitian kualitatif karena permasalahan masih sangat beragam sehingga untuk mengidentifikasi masalah yang urgen diperlukan pendalaman lebih lanjut.

Sumber data dari penelitian ini adalah data pustaka yang diperoleh dari berbagai literatur yang ada. Sementara teknik analisis data dalam penelitian ini menggunakan model Miles & Hubberman dalam Sugiyono yang mengemukakan bahwa aktifitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya sudah jenuh. Ada tiga aktifitas dalam analisis data yaitu; *data reduction, data display, dan conclusion drawing/verification* (Milles & Huberman, 1984).

PEMBAHASAN

Analisis Elemen Struktur dan Desain Organisasi

Robbins dan Coulter mendefinisikan struktur organisasi sebagai kerangka kerja formal organisasi yang dengan kerangka kerja itu pekerjaan akan dibagi-bagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan untuk mencapai tujuan organisasi (Robbins & Coulter, 2005). Struktur organisasi menjadi acuan bagi anggota organisasi untuk bertindak dan bersikap, sehingga perilaku anggota dapat ditentukan oleh bentuk dan pola struktur organisasi tersebut. Elemen-elemen yang menjadi pijakan analisis antara lain spesialisasi pekerjaan, rantai komando dan formalisasi.

Spesialisasi Pekerjaan

Esensi spesialisasi pekerjaan adalah membagi pekerjaan yang besar (atau program) ke dalam beberapa tahap maupun fungsi yang lebih sederhana dan kemudian mendelegasikan tahap-tahap tersebut kepada individu yang berbeda. Melalui fungsi tersebut, maka setiap anggota organisasi diberikan tugas berdasarkan jabatan atau spesialisasi pekerjaan mereka masing-masing.

Berdasarkan Surat Edaran Nomor: 141/60/Bappeda tentang Penetapan Lokasi Desa Mandiri Tahun 2018-2021, dihimbau kepada kepada seluruh Perangkat Daerah Kabupaten Pangkep agar dalam penyusunan program kegiatan memprioritaskan alokasi anggaran program/kegiatan ke desa-desa yang telah ditetapkan. Pernyataan di atas mengisyaratkan pentingnya kegiatan dan partisipasi SKPD dalam menyukseskan Program Desa Mandiri karena dianggap memiliki posisi strategis dalam pembangunan.

Hasil temuan di lapangan menunjukkan adanya pembagian pekerjaan terhadap para pelaksana program di dinas yang menjalankan Program Desa Mandiri. Segala bentuk program mulai dari tahap perencanaan hingga evaluasi program telah dibagi berdasarkan spesialisasi di masing-masing bidang. Tugas pokok yang dimaksudkan adalah tiap pejabat mulai dari pucuk pimpinan sampai dengan pejabat yang berkedudukan paling rendah telah memiliki tugas yang jelas dalam suatu daftar rincian tugas. Selain itu didapati informasi bahwa setiap unit

bagian dalam dinas memiliki fungsi berbeda berdasarkan 'keahlian' masing-masing. Beberapa informan juga membenarkan soal pembagian kerja yang diterapkan dalam mendistribusikan tugas-tugas atau aktivitas-aktivitas guna meningkatkan efisiensi dan produktivitas organisasi.

Berdasarkan informasi yang didapatkan perihal spesialisasi pekerjaan oleh SKPD dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri maka dapat disimpulkan bahwa setiap SKPD yang berperan dipastikan melakukan pembagian tugas berdasarkan tugas pokok dan fungsi di setiap unit. Dengan adanya daftar rincian tugas bagi para pejabat maka dapat dihindarkan terjadinya pejabat yang bekerja hanya sekedar menunggu perintah saja dan dapat dihindarkan pula adanya pejabat yang hanya memenuhi syarat formal tapi tidak melakukan apa-apa.

Dari studi lapangan yang dilakukan, diketahui bahwa pembagian kerja seperti ini memang sangat diperlukan para pelaksana untuk bekerja. Hal ini disebabkan karena setiap unsur pelaksana memiliki tupoksi yang menjadi area kerja mereka, sehingga fenomena *overlapping* kewenangan tidak terjadi. Sebagaimana diketahui bahwa *overlapping* kewenangan akan menciptakan kondisi yang tidak efisien bagi organisasi dan pada akhirnya tujuan organisasi tidak akan tercapai. Dapat dikatakan bahwa analisis terhadap elemen pembagian kerja secara tidak langsung membentuk perilaku kerja birokrasi pelaksana ke arah yang seharusnya. Spesialisasi kerja menciptakan koridor kerja bagi para

birokrasi pelaksana, sehingga perilaku yang ditunjukkan oleh birokrasi pelaksana mendukung tercapainya tujuan program melalui efektifitas dan efisiensi kerja.

Dalam hasil analisis informan, dimaknai bahwa perilaku birokrasi menerapkan prinsip hierarki dengan melakukan pembagian tugas, pendelegasian tugas, dan tanggung jawab pada dasarnya sudah dilaksanakan sesuai tupoksi masing-masing bagian. Selain pembagian tugas di tingkat internal SKPD, pembagian kerja juga terlihat melalui program kegiatan yang diturunkan ke desa. Aturan-aturan yang berkaitan dengan uraian tugas pekerjaan dalam organisasi diatur dalam bentuk susunan organisasi dan tata kerja organisasi. Di sini aturan terlihat dengan jelas dan tegas, fungsi dan wewenang masing-masing bagian maupun masing-masing pejabat dan anggota organisasi lainnya. Sehingga akan terhindar dari tumpang tindih pekerjaan atau tugas bagian lain dikerjakan oleh yang bukan wewenangnya sehingga pada satu bagian menumpuk sedangkan pekerjaan di pihak lain ada bagian yang kurang pekerjaan maka akan terjadi ketidakseimbangan produktivitas dan mengakibatkan kecemburuan sosial dalam organisasi tersebut.

Perilaku birokrasi dalam menerapkan prinsip hirarki merupakan prinsip utama untuk melakukan pelayanan kepada masyarakat. Berger berpendapat bahwa birokrasi dalam pemberian pelayanan hendaknya melakukan pembagian tugas yang sesuai dan benar dengan membagi tugas-tugas pekerjaan secara terurai, mendelegasikan tugas-

tugas pekerjaan kepada orang-orang secara tepat, dan bertanggung jawab terhadap pekerjaan yang diembannya (Berger & Luckmann, 1996). Dengan cara seperti ini maka pelayanan diharapkan dapat berlangsung efektif.

Rantai Komando

Rantai komando merupakan garis wewenang yang tidak terputus dan terbentang dari puncak organisasi sampai ke tingkat terbawah serta memperjelas siapa melapor dan berkoordinasi pada siapa. Rantai komando yang dimaksudkan tidak hanya pada koordinasi vertikal dan tapi juga koordinasi horisontal dengan instansi terkait. Jadi alur koordinasi inilah yang mempermudah anggota ke mana seharusnya melapor jika menemukan masalah. Melalui rantai komando juga dapat diketahui kepada siapa anggota akan bertanggung-jawab.

Berdasarkan hasil pengamatan di lapangan, dengan adanya Surat Keputusan Pembentukan Tim Pembina Program Desa Mandiri dengan menetapkan Kepala SKPD masuk dalam Tim Pembina akan memudahkan jalur koordinasi vertikal dalam lingkup internal di masing-masing SKPD, tapi disisi lain koordinasi horisontal antar SKPD dalam pelaksanaan kegiatan di lapangan tidak berjalan dengan baik karena dipengaruhi oleh fokus kegiatan setiap SKPD yang berbeda-beda.

Dalam wawancara yang dilakukan dengan informan diakui bahwa koordinasi dalam pelaksanaan suatu kegiatan sangat penting dalam membentuk perilaku kerja unsur

pelaksanaan. Hal ini disebabkan karena koordinasi tersebut dianggap sebagai media komunikasi antar pihak yang sangat membantu berjalannya program. Namun dalam pelaksanaannya koordinasi lintas SKPD berjalan kurang optimal. Koordinasi lintas SKPD lemah karena terlalu sektoral sehingga berpotensi inefisiensi anggaran dan kebocoran anggaran melalui duplikasi program. Peran koordinasi antar SKPD tidak cukup tergambarkan sehingga keluaran (*output*) maupun hasil (*outcome*) apalagi manfaat kurang bisa ditelusuri kontribusinya. Selain itu alur komunikasi yang terjadi masih tergolong hirearkis, membutuhkan proses yang panjang secara formal dan memakan waktu yang cukup lama sehingga tidak efisien. Koordinasi di dalam organisasi publik atau instansi pemerintah pada intinya adalah untuk menyatukan segala upaya dan tindakan harmonis untuk mencapai tujuan bersama.

Selain itu berdasarkan hasil penelitian di lapangan, komunikasi yang dilakukan belum adanya pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi dalam koordinasi pelaksanaan program secara formal, mereka masih menggunakan surat menyurat untuk melaksanakan rapat koordinasi antar SKPD. Hubungan kerja yang dilakukan oleh SKPD terkait pelaksanaan program dilihat dari fasilitas komunikasi yang digunakan sesuai dengan kebutuhan seperti rapat koordinasi atau pertemuan secara formal, pemanfaatan website tetapi belum adanya fasilitas yang mendukung antar SKPD berhubungan satu sama lain dalam koordinasi pelaksanaan program.

Selain itu fasilitas komunikasi yang digunakan secara informal adalah via suara telepon dan grup obrolan whatsapp. Tetapi efektivitas dan efisiensi dari hubungan kerja dirasa belum optimal karena belum dapat mengefesiesikan anggaran, waktu, dan tenaga.

Formalisasi

Formalisasi berhubungan dengan sejauh mana tingkat organisasi menyandarkan dirinya kepada peraturan dan prosedur untuk mengatur perilaku dari para pegawainya. Formalisasi adalah suatu ukuran tentang tandarisasi. Standarisasi perilaku dipakai untuk mengendalikan keanekaragaman dengan tujuan mengidentifikasi para individu yang akan cocok serta membuktikan loyalitas dan komitmen pegawai terhadap organisasi.

Penyelenggaraan Program Desa Mandiri didasarkan pada RPJMD Kabupaten Pangkep yang kemudian ditindak lanjuti dengan dikeluarkannya Surat Edaran Nomor: 141/60/BAPPEDA yang berisikan penetapan Desa Mandiri serta himbauan kepada seluruh SKPD Kabupaten Pangkep agar dalam penyusunan program kegiatan memprioritaskan alokasi anggaran program /kegiatan ke desa-desa yang telah ditetapkan sebagai Desa Mandiri.

Penelitian di lapangan menunjukkan pelaksanaan Program Desa Mandiri berlandaskan pada Surat Keputusan Bupati dan petunjuk teknis operasional yang masing-masing diserahkan pada setiap SKPD terkait. Menurut pengakuan dari beberapa informan diketahui bahwa dalam setiap

pelaksanaan kegiatan selalu disertai dengan panduan atau petunjuk teknis operasional agar sasaran yang diinginkan tercapai. Selain itu petunjuk teknis operasional mencantumkan dengan jelas detail-detail gambaran umum dan pelaksanaan program, masalah-masalah seperti aturan mengenai panduan pengajuan, penjelasan mengenai peran dan tugas masing-masing pelaksana, sampai dengan sanksi yang diberikan bagi pelanggar akan semakin mempermudah birokrat dalam hal pelaksanaan pembangunan. Petunjuk teknis operasional dibuat agar menjadi acuan dalam pelaksanaan teknis program yang berisi tentang kebijakan program, peran para pelaku, proses kegiatan, dan pengendalian pelaksanaan. Dengan adanya pedoman teknis ini diharapkan pelaksanaan kegiatan Program Desa Mandiri yang dijalankan akan memenuhi standar.

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa dengan adanya formalisasi yang diterapkan oleh SKPD dalam pelaksanaan program menunjukkan tingginya standarisasi atau pembakuan tugas-tugas maupun jabatan dalam suatu organisasi. Hal ini secara tidak langsung menunjukkan adanya keteraturan perilaku berdasarkan derajat formalisasi yang diberlakukan dengan kata lain terdapat hubungan yang erat antara keberadaan petunjuk teknis dengan perilaku birokrasi pelaksana Program Mandiri.

Formalisasi dalam penelitian ini didefinisikan sebagai tingkat sejauh mana peraturan, prosedur, instruksi, dan komunikasi ditulis. Maka dalam melakukan pengukuran

terhadap dimensi formalisasi, digunakan empat indikator pengukuran sebagai berikut: *Pertama*, *job description* yang digunakan untuk melihat seberapa jauh organisasi menetapkan aktivitas-aktivitas atau fungsi-fungsi yang harus dilakukan oleh masing-masing individu atau bagian dalam organisasi. *Kedua*, peraturan-peraturan secara tertulis yang dimiliki oleh organisasi. Peraturan akan memberikan panduan kepada komponen-komponen organisasi tentang apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, lebih jauh lagi peraturan akan memberikan panduan secara tertulis tentang bagaimana seharusnya seluruh komponen organisasi secara bersama-sama mencapai tujuan-tujuan organisasi. *Ketiga*, prosedur memberikan gambaran tentang alur proses organisasi secara tertulis serta tahapan-tahapan yang harus dilalui oleh setiap anggota organisasi dari input, proses maupun output yang ingin dicapai oleh organisasi. Keempat, dokumen tertulis (resmi) dijadikan alat ukur sejauhmana tingkat formalisasi dalam organisasi. Dokumen tertulis dalam hal ini adalah seluruh catatan resmi baik tentang kinerja individu atau bagian, laporan-laporan tertulis serta catatan-catatan resmi lain yang berkaitan dengan aktivitas organisasi secara keseluruhan.

Menurut penelitian yang dilakukan, tingkat formalisasi suatu dinas menunjukkan perspektif dari para pengambil keputusan dalam organisasi dalam hubungannya dengan para pegawai. Jika pegawai dipandang memiliki kemampuan untuk melaksanakan keputusan dengan baik dan mampu melakukan pengawasan pada diri sendiri

dengan baik, maka formalisasi organisasi cenderung rendah. Hal ini sejalan dengan pegawai yang mana mereka harus mentaati peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dan mengikuti prosedur-prosedur kerja secara teliti. Setiap pegawai tidak terlalu diawasi jika melanggar prosedur atau tidak mengikuti peraturan karena di organisasi ini memiliki data-data tertulis yang cukup mengenai performance setiap anggota. Maka dari itu, pegawai harus paham dan taat terhadap peraturan yang telah ditetapkan sehingga para pimpinan tidak terlalu harus mengamati dan mengawasinya.

KESIMPULAN

Berdasarkan pada analisis hasil dan pembahasan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan penelitian, yaitu sebagai berikut: temuan penelitian mengindikasikan adanya spesialisasi pekerjaan terhadap pelaksanaan program Desa Mandiri berupa pembagian pekerjaan berdasarkan fungsi dan peran yang diemban oleh pelaksana. Selain itu ditemukan pula adanya rantai komando yang terstruktur di tingkat internal SKPD (koordinasi vertikal) walaupun masih mengalami kendala dalam hal koordinasi lintas SKPD (koordinasi horisontal), serta diperkuat dengan adanya formalisasi berupa SK Bupati dan PTO (petunjuk teknis operasional) di tingkat SKPD sebagai acuan dalam melaksanakan program di desa mandiri. Secara garis besar, hasil penelitian terhadap struktur dan desain organisasi Desa Mandiri menunjukkan bahwa perilaku birokrasi dalam mengimplementasi pelaksanaan program Desa Mandiri dapat dibentuk melalui

pengelolaan struktur dan desain suatu organisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abubakar, B., & Faozan, H. (2009). Studi Hubungan Antara Karakteristik Birokrat Dengan Perilaku Birokrasi Pemerintahan Kabupaten/Kota Di Sulawesi Selatan. *Jurnal Wacana Kinerja: Kajian Praktis-Akademis Kinerja dan Administrasi Pelayanan Publik, Vol. 12, No. 1*, 1-20.
- Berger, P. L., & Luckmann, T. (1996). *The Social Construction of Reality*. N.J. Prentice-Hall: Englewood Cliffs.
- Davis, G. B. (1992). *Sistem Informasi Manajemen*. Jakarta: Pustaka Bina Aman Pressindo.
- Ducan, W. J. (1980). *Organizational Behavior*. Boston: Huston Mifflin Company.
- Milles, M. B., & Huberman, A. M. (1984). *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publication.
- Nimran, U. (2004). *Perilaku Organisasi*. Surabaya: Citra Media.
- Nurmandi, A. (2005). Perilaku Birokrasi Publik di Indonesia: Sebuah Kajian Teoritis. *Sosiohumaniora, Vol. 7, No. 2*, 143 - 157.
- Pebrianto, R., Djonet, S., & Achmad, A. (2012). *Kapasitas Birokrasi Pemerintahan Kabupaten Bengkulu Utara Untuk Menumbuhkan Motivasi*

Investasi Investor Lokal, Under-graduated Thesis. Bengkulu: Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik UNIB.

Rivai, V. (2006). *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi.* Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

Robbins, S. P. (2010). *Perilaku Organisasi.* Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia.

Robbins, S. P., & Coulter, M. (2005). *Manajemen.* Jakarta: PT. Indeks Kelompok Gramedia.

Thoha, M. (2002). *Kepemimpinan Dalam Manajemen.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.