

**TESIS**

**PERILAKU BIROKRASI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM  
DESA MANDIRI DI KABUPATEN PANGKEP**

*BUREAUCRATIC BEHAVIOR IN THE IMPLEMENTATION OF THE  
PROGRAM AUTONOMY VILLAGE IN PANGKAJENE AND  
KEPULAUAN DISTRICT*



Jurusan Ilmu Administrasi Pembangunan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

**OLEH:**

**Z U L F I A N I**

**P0800216301**

**FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK  
UNIVERSITAS HASANUDDIN MAKASSAR  
TAHUN 2018**



**PERILAKU BIROKRASI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM DESA  
MANDIRI DI KABUPATEN PANGKEP**

Tesis

Sebagai Salah Satu Syarat Untuk mencapai Gelar Magister

Program Studi

Administrasi Pembangunan

Disusun dan diajukan oleh :

**ZULFIANI**

Kepada

PROGRAM STUDI ADMINISTRASI PEMBANGUNAN (S2)

FAKULTAS ILMU SOSIAL DAN ILMU POLITIK

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2018



**TESIS**

**PERILAKU BIROKRASI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM  
DESA MANDIRI DI KABUPATEN PANGKEP**

Disusun dan diajukan oleh

**ZULFIANI**

Nomor Pokok P0800216301

telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis  
pada tanggal **15 Agustus 2018**  
dan dinyatakan telah memenuhi syarat

Menyetujui  
Komisi Perasihat



**Dr. H. Muhammad Yunus, MA.**

Ketua

Ketua Program Studi  
Administrasi Pembangunan,



**Dr. H. Muhammad Yunus, M.A.**



**Dr. Hj. Gita Susanti, M.Si.**

Anggota

Plh. Dekan Fakultas Ilmu Sosial dan  
Ilmu Politik Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. H. Baharuddin, M.Si.**

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Zulfiani  
NIM : P0800216301  
Fakultas : Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Program Studi : Administrasi Pembangunan

Dengan ini menyatakan bahwa tesis yang saya susun dengan judul :  
"Perilaku Birokrasi dalam Implementasi Program Desa Mandiri di  
Kabupaten Pangkep" adalah benar - benar hasil karya saya sendiri dan  
bukan merupakan plagiat dari tesis atau karya ilmiah orang lain. Apabila  
dikemudian hari pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia  
menerima sanksi akademis yang berlaku.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya, untuk dapat  
dipergunakan sebagaimana mestinya.

Makassar, Agustus 2018



ZULFIANI

## ABSTRAK

**ZULFIANI.** *Perilaku Birokrasi dalam Implementasi Program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan* (dibimbing oleh Muh. Yunus dan Gita Susanti).

Penelitian ini bertujuan mengidentifikasi (1) struktur dan desain organisasi dalam implementasi program Desa Mandiri dan (2) budaya organisasi dalam implementasi program Desa Mandiri.

Metode yang digunakan penelitian ini adalah pendekatan kualitatif dengan fokus pada perilaku birokrasi melalui dimensi sistem organisasi dalam pelaksanaan program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. 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 yang ingin diketahui, antara lain pimpinan SKPD, pegawai SKPD, dan kepala desa

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku birokrasi dalam implementasi program Desa Mandiri melalui dimensi sistem organisasi kurang berhasil. Hal ini dikarenakan keseluruhan indikator belum terpenuhi secara maksimal. Jalur koordinasi antar-SKPD terjalin kurang baik sehingga menghambat jalannya pelaksanaan program. Selain itu tidak adanya kegiatan pelatihan dan pengembangan kepada tim pelaksana teknis lapangan serta evaluasi secara berkala semakin menambah rentetan masalah dalam pencapaian sasaran program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Kata kunci: perilaku birokrasi, implementasi, program desa mandiri





## ABSTRACT

**ZULFIANI.** *Bureaucratic Behavior in the Implementation of the Program autonomy Village in Pangkajene and Archipelago Regency* (supervised by **Muhammad Yunus and Gita Susanti**)

This study aims 1) to identify the organizational structure and design in the implementation of the autonomy village program, and 2) to identify the organizational culture in the implementation of autonomy village program.

The method used in this research was qualitative approach with focusing on bureaucratic behavior through organizational dimension system in implementation the program of autonomy village in Pangkajene and Archipelago Regency. Data collections were done through in-depth interviews supported by secondary data that were considered capable in supporting data analysis. Primary data sources were deliberately chosen from the parties who related to the information they want to know among others, head of SKPD, SKPD staff and village head.

The results show that the bureaucratic behavior in the implementation of the autonomy village program through the organizational system dimension is less successful. This is because of the overall indicators have not been met optimally. The coordination line between SKPD is not well enough to hamper the implementation of the program. In addition, the absence of training and development activities to the field technical team and periodical evaluations further add to the series of problems in achieving the target of the autonomy village program in Pangkajene and archipelago.

Keywords: bureaucratic behavior, implementation, autonomy village program.



## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur ke hadirat Allah SWT, Tuhan Yang Maha Esa atas segala limpahan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulisan tesis dengan judul : **“PERILAKU BIROKRASI DALAM IMPLEMENTASI PROGRAM DESA MANDIRI DI KABUPATEN PANGKEP”** Alhamdulillah telah dapat diselesaikan.

Tesis ini disusun untuk memenuhi sebagian persyaratan dalam memperoleh derajat sarjana S-2 pada Program Studi Magister Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin Makassar.

Banyak pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini. Pada kesempatan ini ijinlah penulis menyampaikan terima kasih kepada yang terhormat :

1. Bapak Dr. H. Muhammad Yunus, MA selaku Ketua Program Studi Magister Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin Makassar sekaligus sebagai pembimbing I yang telah membimbing dan memberikan dukungan moral kepada penulis sehingga tesis ini bisa terwujud.
2. Ibu Dr. Gita Susanti, M.Si selaku dosen Pembimbing II yang telah banyak meluangkan waktu dan penuh kesabaran untuk membimbing penulis sehingga tesis ini bisa terselesaikan.

Da Dosen Tim Penguji yang telah dimandatkan oleh Dekan Fisip Universitas Hasanuddin : Prof. Dr. Baharuddin, M.Si, Dr. La Tamba,



M.Si dan Dr. Indrayati Nur Indar, M.Si, yang telah bersedia meluangkan waktu dalam proses pelaksanaan seminar dan memberikan masukan dalam tesis ini.

4. Seluruh Dosen Program Studi Magister Administrasi Pembangunan yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan bantuan hingga tesis ini terselesaikan.
5. Pemerintah Daerah Kabupaten Pangkep yang telah memberikan izin dan kesempatan kepada penulis untuk menjadikan Pemerintahan Daerah sebagai lokus penelitian.
6. Rekan-rekan Dinas Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Pangkep Kanda Ikrar dan Ibu Ija atas kerja sama dan bantuannya selama penelitian.
7. Aparat Pemerintahan Desa di Kabupaten Pangkep yang telah bekerjasama dalam proses penelitian dan pemberian data yang dibutuhkan selama penelitian.
8. Rekan-rekan angkatan 2016 Magister Administrasi Pembangunan Universitas Hasanuddin yang telah banyak membantu dan memberikan dorongan positif kepada penulis.
9. Segenap keluarga atas segala dukungan, semangat, perhatian dan pengertian yang diberikan, sehingga penulis bisa menyelesaikan studi.





Penulis menyadari sepenuhnya bahwa dalam penyusunan tesis ini pastilah tidak terlepas dari adanya kekurangan dan kelemahan. Sehubungan dengan hal tersebut, untuk lebih menyempurnakan materi dan hasil penelitian dalam tesis ini, maka dengan penuh kerendahan hati penulis masih mengharapkan adanya berbagai masukan berupa saran maupun pemikiran membangun yang berguna untuk kegiatan penelitian selanjutnya.

Akhirnya penulis berharap mudah – mudahan apa yang terkandung dalam tesis ini dapat memberikan manfaat bagi kita sekalian.

Makassar, Agustus 2018

**ZULFIANI**



## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL .....	i
LEMBAR PENGESAHAN .....	ii
HALAMAN PERSETUJUAN .....	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN .....	iv
PRAKATA .....	v
ABSTRAK .....	vi
ABSTRACT .....	vii
DAFTAR ISI .....	viii
DAFTAR TABEL .....	ix
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
A. Latar Belakang .....	1
B. Rumusan Masalah.....	18
C. Tujuan Penelitian.....	19
D. Manfaat Penelitian.....	19
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b>	
A. Teori dan Konsep Birokrasi .....	21
1. Definisi Birokrasi .....	21
2. Konsep Dasar Birokrasi .....	23
B. Teori Perilaku Birokrasi.....	28
1. Definisi Perilaku Birokrasi.....	28
2. Teori Perilaku Organisasi .....	36
a) Individual .....	37
b) Kelompok .....	38
c) Sistem Organisasi.....	40
3. Teori Sistem Organisasi .....	41
a) Struktur dan Desain Organisasi.....	41
b) Budaya Organisasi .....	44
c) Kebijakan dan Praktik SDM .....	46
d) Desa Mandiri.....	47
e) Perencanaan Terdahulu.....	52
f) Kerja Pikir .....	54



### **BAB III METODE PENELITIAN**

A. Jenis Penelitian.....	56
B. Lokasi Penelitian.....	57
C. Fokus Penelitian .....	57
D. Sumber Data.....	58
E. Metode Pengumpulan Data .....	58
F. Instrumen Penelitian .....	61
G. Teknik Pengolahan dan Analisis Data .....	61

### **BAB IV HASIL PENELITIAN**

A. Gambaran Umum Objek Penelitian .....	64
B. Hasil Penelitian.....	77
1. Analisis Elemen Struktur dan Desain Organisasi .....	78
2. Analisis Elemen Budaya Organisasi.....	93
3. Analisis Elemen Kebijakan & Praktik SDM .....	101
C. Implikasi Temuan Penelitian.....	113

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

A. Kesimpulan.....	125
B. Saran.....	127

### **DAFTAR PUSTAKA**



## DAFTAR TABEL

Tabel 1.1	Angka Kemiskinan Nasional .....	9
Tabel 1.2	Angka Penduduk Miskin Nasional .....	10
Tabel 1.3	Jumlah Penduduk Miskin Sulawesi Selatan 2012-2017 .....	11
Tabel 1.4	Jumlah Penduduk Miskin Kab. Pangkep 2015-2017 .....	15
Tabel 2.1	Matriks Penelitian Terdahulu .....	52
Tabel 4.1	Daerah Aliran Sungai (DAS) Wilayah Kab. Pangkep .....	65
Tabel 4.2	Luas Wilayah Perkecamatan dan Jumlah Kelurahan .....	65
Tabel 4.3	Daftar Desa Mandiri .....	76
Tabel 4.4	Daftar Kegiatan Program Desa Mandiri .....	83



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Desentralisasi memberikan ruang kepada setiap pemerintah daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya dengan menggunakan potensi daerah yang dimiliki oleh daerah tersebut. Secara kontekstual praktek pemerintahan saat ini dengan prinsip otonomi daerah sebagai akibat adanya desentralisasi diharapkan dapat memberikan pelayanan yang lebih maksimal utamanya dalam melaksanakan tugas dan fungsi pemerintah daerah sebagai mana tertuang dalam UU No. 23 Tahun 2014 tentang sistem pemerintahan daerah. Pasal 11 ayat 2 dalam Undang-undang tersebut menjelaskan urusan wajib yang berkaitan dengan layanan dasar yaitu pendidikan; kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat, serta sosial. Sementara itu dipaparkan lebih lanjut urusan wajib pemerintah yang tidak berkaitan dengan layanan dasar terdiri dari : tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pelayanan masyarakat dan Desa, pengendalian penduduk dan



keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, serta koperasi, usaha kecil, dan menengah.

Berbagai urusan pemerintah tersebut diatas menjadi tanggung jawab setiap pemerintah daerah olehnya itu pemerintah daerah pada tingkat otonom dituntut memiliki kapasitas, dan kualitas birokrasi yang baik, dengan harapan mampu mengoptimisasikan sumber daya daerah yang dimiliki untuk mengatasi masalah-masalah publik pada tingkat otonom. Sebagaimana telah kita ketahui bahwa pengertian birokrasi memiliki banyak makna dimana pengertian satu sama lain ada yang sejalan bahkan ada pula yang bertentangan. Namun secara umum birokrasi dapat dimaknai sebagai suatu proses administrasi yang dilakukan oleh pegawai sebagai bentuk pelayanan kepada masyarakat. Merujuk pada pengertian tersebut maka tugas pemerintah pada hakekatnya adalah sebagai pelayan masyarakat.

Birokrasi berhubungan dengan organisasi masyarakat yang disusun secara ideal. Birokrasi dicapai melalui formalisasi aturan, struktur, dan proses di dalam organisasi. Para teoritikus klasik seperti Fayol (1949), Taylor (1911), dan Weber (1948), selama bertahun-tahun telah mendukung model birokrasi guna meningkatkan efektivitas administrasi

si. Max Weber (1948) sosok yang dikenal sebagai bapak birokrasi utkan terdapat delapan karakteristik struktural organisasi birokrasi





yang ideal. Pertama, aturan-aturan yang disahkan, regulasi, dan prosedur yang distandarkan dan arah tindakan anggota organisasi dalam pencapaian tugas organisasi. Weber menggambarkan pengembangan rangkaian kaidah dan panduan spesifik untuk merencanakan tugas dan aktivitas organisasi.

Kedua, spesialisasi peran anggota organisasi memberikan peluang kepada divisi pekerja untuk menyederhanakan aktivitas pekerja dalam menyelesaikan tugas yang rumit. Dengan memecah tugas-tugas yang rumit ke dalam aktivitas khusus tersebut, maka produktivitas pekerja dapat ditingkatkan.

Ketiga, hirarki otoritas organisasi formal dan legitimasi peran kekuasaan anggota organisasi didasarkan pada keahlian pemegang jabatan secara individu, membantu mengarahkan hubungan intra personal di antara anggota organisasi guna menyelesaikan tugas-tugas organisasi.

Keempat, pekerjaan personil berkualitas didasarkan pada kemampuan tehnik yang mereka miliki dan kemampuan untuk melaksanakan tugas yang dibebankan kepada mereka. Para manajer harus mengevaluasi persyaratan pelamar kerja secara logis, dan individu yang berkualitas dapat diberikan kesempatan untuk melakukan tugasnya

usaha.



Kelima, mampu tukar personil dalam peran organisasi yang bertanggung jawab memungkinkan aktivitas organisasi dapat diselesaikan oleh individu yang berbeda. Mampu tukar ini menekankan pentingnya tugas organisasi yang relatif untuk dibandingkan dengan anggota organisasi tertentu yang melaksanakan tugasnya-tugasnya.

Keenam, impersonality dan profesionalisme dalam hubungan intra personil di antara anggota organisasi mengarahkan individu ke dalam kinerja tugas organisasi. Menurut prinsipnya, anggota organisasi harus berkonsentrasi pada tujuan organisasi dan mengutamakan tujuan dan kebutuhan sendiri. Sekali lagi, ini menekankan prioritas yang tinggi dari tugas-tugas organisasi di dalam perbandingannya dengan prioritas yang rendah dari anggota organisasi individu.

Ketujuh, uraian tugas yang terperinci harus diberikan kepada semua anggota organisasi sebagai garis besar tugas formal dan tanggung jawab kerjanya. Pekerja harus mempunyai pemahaman yang jelas tentang keinginan organisasi dari kinerja yang mereka lakukan.

Kedelapan, rasionalitas dan predictability dalam aktivitas organisasi dan pencapaian tujuan organisasi membantu meningkatkan stabilitas perusahaan. Menurut prinsip dasarnya, organisasi harus dijalankan

kaidah dan panduan pemangkasan yang logis dan bisa  
sikan.



Birokrasi terjadi karena adanya organisasi negara, kemudian negara berkewajiban melayani kepentingan masyarakat sebaik-baiknya. Namun, dalam proses pelayanan itulah sering disalahgunakan oleh para pejabat, yaitu dengan tidak melayani sebagaimana mestinya, tidak sesuai dengan ketentuan yang ada dan melanggar undang-undang atau peraturan yang berlaku. Dalam bahasa sehari-hari birokrasi diartikan dalam konotasi yang tidak menyenangkan (red tape), kekakuan dan birokratis (pengurusan yang berbelit-belit). Pengertian yang demikian bukan terjadi begitu saja tetapi melalui proses yang cukup panjang dan dialami oleh banyak orang yang pernah berurusan dengan pejabat (birokrasi).

Dari pengalaman masyarakat yang berurusan dengan pejabat, mereka sering dibuat kecewa, tidak cepat melayani, minta balas jasa, dan sebagainya sehingga sudah tidak asing lagi jika kita berurusan dengan birokrasi dalam benak kita adalah urusan akan menjadi berbelit-belit. Ini adalah pengertian yang sudah memasyarakat yang dipahami oleh orang awam pada umumnya, namun dilihat dari pengertian birokrasi yang sebenarnya adalah tidak benar.

Tuntutan untuk mewujudkan birokrasi yang berkualitas sedianya

berlangsung lama, dikarenakan banyaknya kritikan terhadap birokrasi dalam hal memberikan pelayanan publik, birokrasi yang



dianggap tidak tanggap dengan permasalahan publik, berbelit-belit, jauh dari pelayanan prima dan rentan dengan praktik KKN (Korupsi, Kolusi dan Nepotisme) menjadi faktor penting yang mendorong munculnya krisis kepercayaan masyarakat kepada pemerintah. Protes, demonstrasi, dan bahkan menduduki kantor-kantor pemerintah oleh masyarakat yang banyak terjadi diberbagai daerah menjadi indikator dari besarnya ketidakpuasan masyarakat terhadap kinerja pemerintah.

Untuk mengatasi masalah birokrasi tersebut, hal yang paling mendasar menjadi perhatian adalah peran individu, kelompok dan sistem yang digunakan dalam birokrasi publik. Tiga aspek penting tersebut dalam kajian administrasi publik lebih dikenal dengan istilah perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi pada hakekatnya merupakan hasil interaksi birokrasi sebagai kumpulan individu dengan lingkungannya (Thoha, 2005:138).

Pentingnya perilaku birokrasi dalam organisasi sebagai penentu aktivitas pelayanan untuk mencapai tujuan organisasi, maka segala tindakan yang berorientasi pada pencapaian tujuan harus sesuai dengan perilaku birokrasi. Dalam penyelenggaraan pelayanan publik di Indonesia menurut penelitian Dwiyanto (2006:257) memberikan indikasi bahwa pada umumnya para pejabat birokrasi belum mampu menempatkan para

para jasa birokrasi sebagai pelanggan yang memiliki kemampuan memperbaiki nasib diri dan birokrasinya. Pengguna jasa masih



diperlakukan sebagai klien yang nasibnya ditentukan oleh tindakannya, akibatnya diskriminasi dalam penyelenggaraan pelayanan publik masih mudah dijumpai dalam birokrasi pelayanan. Dalam pandangan Thoha (2009) dijelaskan bahwa birokrasi di Indonesia ada kecenderungan berkembang ke arah "parkinsonian" dimana terjadi proses pertumbuhan jumlah personel dan pemekaran struktur birokrasi secara tak terkendali. Pemekaran yang terjadi bukan karena adanya tuntutan fungsi, tetapi semata-mata adalah untuk memenuhi tuntutan struktur. Kecenderungan lain terjadinya birokrasi "orwellian" yaitu proses pertumbuhan kekuasaan birokrasi atas masyarakat, sehingga kehidupan masyarakat menjadi dikendalikan oleh birokrasi. Akibatnya birokrasi Indonesia semakin membesar dan cenderung tidak efektif dan tidak efisien. Kondisi seperti ini menyebabkan sangat sulit diharapkan birokrasi siap dan mampu melaksanakan kewenangan barunya secara optimal. Gejala demikian ini menunjukkan bahwa birokrasi dan birokratisasi tidak pernah tampil dalam bentuk idealnya.

Setiap individu mempunyai karakteristik tersendiri, dan karakteristik tersebut akan dibawanya ketika ia memasuki lingkungan tertentu. Karakteristik ini berupa kemampuan, kepercayaan pribadi, kebutuhan, man dan sebagainya. Demikian pula halnya dengan organisasi

lingkungan bagi individu mempunyai karakteristik tertentu, yaitu



keteraturan yang diwujudkan dalam susunan hierarki, pekerjaan, tugas, wewenang dan tanggung jawab, sistem imbalan dan sistem pengendalian. Jika karakteristik individu dan karakteristik organisasi berinteraksi, maka terbentuklah perilaku individu dalam organisasi/birokrasi publik.

Penjelasan tersebut diatas memberikan gambaran pentingnya perilaku birokrasi yang berimplikasi terhadap berbagai upaya pemerintah dalam melaksanakan program pembangunan nasional utamanya dalam menekan angka kemiskinan. 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 penduduk miskin dan rentan juga akan terus dilaksanakan oleh pemerintah. Salah satu program pengentasan kemiskinan yang dirasa cukup berhasil misalnya, bantuan tunai bersyarat melalui Program

as Harapan (PKH) akan lebih diperluas cakupannya. 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.

Berbagai upaya tersebut diatas mampu memberikan perubahan angka kemiskinan secara nasional, data BPS (2018) menunjukkan pada bulan September 2017, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 26,58 juta orang (10,12 persen), berkurang sebesar 1,19 juta orang dibandingkan dengan kondisi Maret 2017 yang sebesar 27,77 juta orang (10,64 persen). Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada Maret 2017 sebesar 7,72 persen turun menjadi 7,26 persen pada September 2017. Sementara persentase penduduk miskin di daerah perdesaan pada Maret 2017 sebesar 13,93 persen turun menjadi 13,47 persen pada September 2017.

**Tabel 1.1**  
**Angka Kemiskinan Nasional**

<b>Tahun</b>	<b>Penduduk miskin</b>	<b>Persentase</b>
Maret 2017	27,77 juta penduduk	10,64 %
September 2017	26,58 juta penduduk	10,12 %

BPS RI 2018



Selama periode Maret 2017–September 2017, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan turun sebanyak 401,28 ribu orang (dari 10,67 juta orang pada Maret 2017 menjadi 10,27 juta orang pada September 2017), sementara di daerah perdesaan turun sebanyak 786,95 ribu orang (dari 17,10 juta orang pada Maret 2017 menjadi 16,31 juta orang pada September 2017).

**Tabel 1.2**  
**Angka Penduduk Miskin Nasional**

Pedesaan		Perkotaan	
Tahun	Presentase	Tahun	Persentase
Maret 2017	7,72 %	Maret 2017	13,93 %
September 2017	7,26 %	September 2017	13,47 %

*Sumber BPS RI 2018*

Persentase angka kemiskinan sebagaimana dilansir oleh BPS RI, menjadikan ukuran bahwa pemerintah pusat diharapkan lebih mengoptimalkan berbagai sektor dari potensi yang dimiliki oleh Indonesia, selain itu peran setiap individu, kelompok dan sistem organisasi publik juga diharapkan dapat terintegrasi sebagai modal pemerintah dalam praktek pemerintahannya. Jika melihat secara lokal semangat pemerintah daerah Sulawesi Selatan menuai banyak kritikan. Secara umum, tingkat kemiskinan di Sulawesi Selatan (SulSel) pada periode 2012-2017 mengalami fluktuasi baik dari jumlah maupun persentase, berdasarkan data yang dirilis oleh Badan Pusat Statistik (BPS) Sulawesi Selatan pada September 2012,



jumlah penduduk miskin di Sulawesi Selatan sebesar 812 ribu jiwa atau 9,82 persen, meningkat menjadi 863 ribu atau 10,32 persen pada September 2013.

Kemudian turun menjadi 806 ribu jiwa atau 9,54 persen pada September 2014, meningkat kembali menjadi 864 ribu jiwa atau 10,12 persen pada September 2015. Pada September 2016 tingkat kemiskinan di Sulsel mengalami penurunan baik jumlah maupun persentasenya, namun pada September 2017 kembali mengalami peningkatan.

Tercatat penduduk miskin di Sulawesi Selatan September 2017 berjumlah 825,97 ribu jiwa meningkat sebesar 12,9 ribu jiwa jika dibandingkan kondisi Maret 2017 atau meningkat 29,16 ribu jiwa jika dibandingkan dengan kondisi September 2016. Persentase penduduk miskin September 2017 sebesar 9,48 persen juga meningkat 0,1 poin persen dibandingkan Maret 2017 yang besarnya 9,38 persen. Begitu juga jika dibandingkan kondisi pada September 2016 maka terjadi peningkatan persentase penduduk miskin sebesar 0,24 poin persen.

**Tabel 1.3**  
**Jumlah Penduduk Miskin Sulawesi Selatan 2012-2017**

Tahun	Jumlah (jiwa)	Persentase (%)
September 2012	812.000	9.82
September 2013	863.000	10.32
September 2014	806.000	9.54



September 2015	864.000	10.12
September 2016	786.800	9.24
Maret 2017	813.070	9.38
September 2017	825.970	9.48

*Sumber BPS Sulsel 2018*

Secara absolut selama periode September 2016 September 2017, penduduk miskin di daerah perkotaan mengalami kenaikan 15,90 ribu jiwa, sedangkan di daerah pedesaan mengalami peningkatan sebesar 13,27 ribu jiwa. Persentase penduduk miskin di perkotaan meningkat tipis sebesar 0,29 persen, sedangkan di pedesaan meningkat sebesar 0,35 persen periode September 2016 September 2017. Tiga daerah di Sulawesi Selatan tercatat yang menjadi penyumbang terbesar jumlah penduduk miskin yakni, Pangkep sebesar 16,22 persen dengan jumlah penduduk miskin 53,380 ribu jiwa. Jeneponto dengan persentase 15,40 persen atau sekitar 55,350 ribu jiwa. Dan Toraja Utara sebesar 14,41 persen dengan jumlah penduduk miskin 32,850 ribu jiwa.

Semangat pemerintah daerah Kabupaten/kota di Sulawesi Selatan untuk memerangi kemiskinan sedianya telah berlangsung lama. Jika melihat posisi daerah Kabupaten Pangkep sebagai penyumbang angka kesmiskinan terbesar menurut data BPS Sulsel, tentunya menjadi

daerah yang menarik dikaji melihat potensi daerah yang dimiliki oleh Kabupaten Pangkep sangat beragam, potensi daratan diantaranya hasil



tambang batu bara, marmer, dan semen. Potensi pertanian dan perkebunan, potensi pariwisata serta besarnya potensi sumberdaya kelautan dan perikanan namun belum mampu dikelola secara optimal untuk mendukung pembangunan wilayah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan.

Dalam hal pengentasan kemiskinan, pemerintah Kabupaten Pangkep memiliki banyak program unggulan, salah satu diantaranya ialah Program Desa Mandiri, program ini merupakan program pemberdayaan masyarakat desa sejalan dengan tuntutan undang-undang tentang pemerintahan daerah pasal 11 ayat dua serta Undang-Undang Nomor 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.

...n yang diberikan oleh pemerintah untuk program ini bersumber ...ngalokasian 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 peyuluhan, 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 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 berjalannya program menjadi 52.860 jiwa. Hal ini salah satunya disebabkan oleh akses di setiap pulaunya yang susah dan masyarakat banyak jauh dari pusat kota. Selain itu tingginya angka kemiskinan di Kabupaten Pangkep dipengaruhi oleh inflasi yang dialami Sulsel. Berdasarkan data yang dirilis Bank Indonesia (BI) Wilayah Sulsel, inflasi di Sulsel mencapai 4,44% (laju inflasi

alender 2017 dan laju inflasi year on year) yang disebabkan oleh

n harga pada enam kelompok pengeluaran, seperti kelompok





bahan makanan, kelompok bahan makanan jadi, minuman, rokok dan tembakau, perumahan, kesehatan pendidikan rekreasi dan olah raga dan kelompok transport komunikasi dan jasa keuangan.

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.

**Tabel 1.4**

**Jumlah Penduduk Miskin Kabupaten Pangkep 2015 dan 2017**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah (jiwa)</b>	<b>Persentase</b>
2015	53.850	16.70 %
2017	52.860	16.22 %

*Sumber BPS Kabupaten Pangkep 2018*

Berbagai masalah belum optimalnya program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep menunjukkan masih lemahnya birokrasi tingkat lokal (daerah otonom) menjalankan amanat undang-undang untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Aspek kelemahan birokrasi dapat

dari berbagai sektor diantaranya kapasitas individu, peran k dalam hal ini ialah pemerintah daerah Kabupaten Pangkep dan ang terbentuk dalam organisasi tersebut. Kelemahan ketiga aspek



tersebut akan berdampak langsung dan menimbulkan skeptisme masyarakat terhadap birokrasi publik.

Birokrasi publik idealnya harus memiliki sikap dan perilaku yang professional, 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).



amun demikian, saat ini perilaku birokrasi dikesankan dengan 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 dimana perilaku birokrasi pelaksana dikesankan sama dengan perilaku birokrasi yang umum terjadi tersebut.

Ducan (1980: 65) menjelaskan bahwa determinan utama pentingnya perilaku organisasi adalah bagaimana perilaku manusia itu mempengaruhi usaha pencapaian tujuan-tujuan organisasi. 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, budaya organisasi, serta kebijakan dan praktek sumber daya manusia (Robbins: 2008). Sistem organisasi yang berlaku tersebut dianggap sebagai 'lingkungan' tempat berinteraksinya para anggota organisasi, sehingga perilaku anggota organisasi merupakan resultan dari

nya sistem organisasi tersebut. Oleh karena itu penelitian ini uskan pada bagaimana sistem organisasi membentuk perilaku



birokrasi yang ditunjukkan oleh pelaksana dalam implementasi Program Desa Mandiri dalam rangka mencapai tujuan program.

Berdasarkan hasil pemikiran diatas maka penulis tertarik untuk meneliti masalah tersebut dan mengangkat judul **“Perilaku Birokrasi Dalam Implementasi Program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep”**.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut, peneliti tertarik untuk melihat perilaku birokrasi dalam pelaksanaan program penanggulangan kemiskinan oleh aktor–aktor yang terlibat langsung berikut interaksi yang terjalin di antaranya. Oleh karena itu penelitian ini terfokus pada perilaku birokrasi dalam penanggulangan kemiskinan Kabupaten Pangkep melalui Program Desa Mandiri. Pertanyaan yang kemudian muncul adalah :

1. Bagaimana bentuk struktur dan desain organisasi dalam implementasi program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep?
2. Bagaimana budaya organisasi dalam implementasi program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep?
3. Bagaimana kebijakan dan praktik sumber daya manusia dalam implementasi program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep?



### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis :

1. Struktur dan desain organisasi dalam implementasi program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep.
2. Budaya organisasi dalam implementasi program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep.
3. Kebijakan dan praktik sumber daya manusia dalam implementasi program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep.

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat teoritis

Penelitian ini akan diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran bagi siapa saja yang memiliki perhatian, terutama dalam pengembangan ilmiah guna mendorong percepatan pertumbuhan pembangunan pedesaan melalui pemberdayaan masyarakat dengan keterlibatan yang lebih besar dari perangkat pemerintah daerah, untuk memberikan kesempatan dan menjamin keberlanjutan berbagai hasil yang dicapai.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat membuka wawasan

di tingkat daerah dan masyarakat serta berbagai pihak mengenai

implementasi kebijakan Program Desa Mandiri sebagai suatu kebijakan



dalam upaya pengentasan kemiskinan, pengurangan tingkat pengangguran dan kesenjangan antar wilayah.



## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

Fokus kajian dalam tesis ini secara khusus akan menganalisis perilaku birokrasi dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep melalui analisis sistem organisasinya. Oleh karena itu, maka yang akan diuraikan pertama kali adalah mengenai konsep birokrasi lalu perilaku organisasi, kemudian bagian terakhir dalam penjabaran teori adalah mengenai teori sistem organisasi menurut Robbins. Bab ini ditutup dengan pemaparan mengenai penelitian terdahulu dan kerangka pikir penelitian.

#### **A. Teori dan Konsep Birokrasi**

##### **1. Definisi Birokrasi**

Secara epistemologis birokrasi berasal dari kata “bureau” yang berarti meja atau kantor dan kata “kratia” (cratein) yang berarti pemerintah. Pada mulanya, istilah ini digunakan untuk menunjuk pada suatu sistematisasi kegiatan kerja yang diatur atau diperintah oleh suatu kantor melalui kegiatan-kegiatan administrasi. Sebagaimana yang ada di dalam masyarakat modern sekarang dimana begitu banyak urusan yang terus menerus dan cenderung tetap, hanya organisasi birokrasi yang

menjawabnya. Beberapa sebutan atau istilah birokrasi sendiri



diterjemahkan sebagai pemerintah yang anggota-anggotanya disebut aparat birokrasi atau birokrat.

Menurut Sedarmayanti (2009: 67) birokrasi merupakan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang dijalankan pegawai negeri berdasarkan peraturan perundang-undangan. Birokrasi adalah struktur organisasi digambarkan dengan hierarki yang pejabatnya di angkat atau di tunjuk, garis tanggung jawab dan kewenangannya diatur oleh peraturan yang diketahui (termasuk sebelumnya), dan justifikasi setiap keputusan membutuhkan referensi untuk mengetahui kebijakan yang pengesahannya ditentukan oleh pemberi mandat di luar struktur organisasi itu sendiri. Lebih rinci lagi birokrasi dijabarkan sebagai organisasi yang memiliki jenjang, setiap jenjang diduduki oleh pejabat yang ditunjuk/diangkat, disertai aturan tentang kewenangan dan tanggung jawabnya, dan setiap kebijakan yang dibuat harus diketahui oleh pemberi mandat. Istilah birokrasi pertama kali dikemukakan oleh Martin Albrow untuk memberikan atribut terhadap istilah yang dipergunakan oleh seorang phsyiocrat Perancis Vincent de Gourney yang untuk pertama kalinya memakai istilah birokrasi dalam menguraikan sistem Pemerintahan Prusia di tahun 1745 (Thoha, 2003: 920).



birokrasi berdasarkan definisi yang dikemukakan oleh beberapa adalah suatu sistem kontrol dalam organisasi yang dirancang



berdasarkan aturan-aturan yang rasional dan sistematis, dan bertujuan untuk mengkoordinasi dan mengarahkan aktivitas-aktivitas kerja individu dalam rangka penyelesaian tugas-tugas administrasi berskala besar. Pengertian birokrasi juga dapat dilihat dengan jenis atau karakteristik dari birokrasi itu sendiri, namun para pakar ilmu sosial masing-masing memiliki definisi yang berbeda-beda. Birokrasi menurut Max Weber (1947: 328) merupakan suatu organisasi besar yang memiliki otoritas legal rasional, legitimasi, ada pembagian kerja dan bersifat imperasional.

## 2. Konsep Dasar Birokrasi

Konsep dasar birokrasi tidak bisa lepas dari konsep yang digagas Max Weber sosiolog ternama asal Jerman dalam karyanya "*The Theory of Economy and Social Organization*" yang dikenal melalui ideal-type (tipe ideal) birokrasi modern. Model ini yang sering di adopsi dalam berbagai rujukan birokrasi berbagai negara, termasuk di Indonesia. Weber dikenal dengan konsepnya mengenai tipe ideal bagi sebuah otoritas legal rasional, otoritas legal rasional disini adalah birokrasi. Menurut Weber (1947: 330) kriteria-kriteria tipe ideal birokrasi yaitu :

- 1) "*A continous organization of official functions bound by rules*".

Tugas-tugas pejabat diorganisir atas dasar aturan yang  
kesinambungan.



2) *“A specific sphere of competence”*. Tugas-tugas tersebut dibagi atas bidang-bidang yang berbeda sesuai dengan fungsi-fungsinya di bidang yang kompeten, yang masing-masing dilengkapi dengan syarat otoritas dan sanksi-sanksi.

3) *“The organization of officers follows the principle of hierarchy”*. Jabatan-jabatan tersusun secara hirarkis, yang disertai dengan rincian hak-hak kontrol dan pengaduan.

4) *“The rules which regulate the conduct of an office may be technical rules or norms”*. Aturan-aturan yang sesuai dengan pekerjaan diarahkan baik secara teknis sesuai dengan aturan dan norma.

5) *“The members of the administrative staff should be completely separated from ownership of the means of production or administration”*. Anggota sebagai sumber daya organisasi berbeda atau terpisah dengan anggota sebagai individu pribadi.

6) *“There is also a complete absence of appropriation of his official position by the incumbent”*. Pemegang jabatan tidaklah sama dengan jabatannya.

7) *“Administrative act’s, decision, and rules are formulated and recorded in writing”*. Administrasi didasarkan pada dokumendokumen



tertulis dan hal ini cenderung menjadikan kantor (biro) sebagai pusat organisasi modern.

8) *“Legal authority can be exercised in a wide variety of different forms which will be distinguished and discussed later”*. Sistem-sistem otoritas legal dapat mengambil banyak bentuk, tetapi dilihat pada bentuk aslinya, sistem tersebut tetap berada dalam suatu staf administrasi birokratik.

Lebih spesifik lagi Weber (1947: 333) menjelaskan kriteria tentang staf administrasi yang menduduki sebuah birokrasi, yaitu :

1) *“They are personally free and subject to authority only with respect their impersonal official obligations”*. Para anggota staf bersifat bebas secara pribadi, dalam arti hanya menjalankan tugas-tugas impersonal sesuai dengan jabatan mereka.

2) *“They are organized in a clearly defined hierarchy of offices”*. Terdapat hirarki jabatan yang jelas.

3) *“Each office has a clearly defined sphere of competence in the legal sense”*. Setiap kantor memiliki fungsi-fungsi jabatan yang ditentukan secara tegas dan legal.

4) *“The office is filled by free contractual relationship”*. Para anggota

f diangkat berdasarkan suatu kontrak yang bebas.



5) *“Candidates are selected on the basis of technical qualification.*

Para anggota staf dipilih berdasarkan kualifikasi profesional, idealnya didasarkan pada suatu diploma (ijazah) yang diperoleh melalui ujian.

6) *“They are remunerated by fixed salaries in money, for the most part with a right to pensions”.* Para anggota staf memiliki gaji dan biasanya juga dilengkapi hak-hak pensiun.

7) *“The office is treated as the sole”.* Kantor adalah lapangan kerja yang utama bagi para anggota staff untuk memenuhi kewajibannya.

8) *“It constitutes a career”.* Merupakan suatu struktur karir dan promosi dimungkinkan atas dasar senioritas dan keahlian serta menurut pertimbangan keunggulan.

9) *“The official works entirely separated from ownership and without appropriation of his position”.* Para anggota staf bekerja secara terpisah dari pemiliknya dan tanpa pemberian hak lebih karena posisi jabatannya.

10) *“He is subject to strict and systematic discipline and control in the conduct of the office”.* Para anggota staf tunduk pada sistem disiplin dan kontrol yang seragam di kantor.

Dipandang dari perspektif Weberian, jika birokrasi tidak seimbang

“perolehannya”, maka birokrasi tersebut tidak rasional lagi. Jadi

at susunan hierarkinya terlalu panjang dan lebar, banyak pejabat



yang kurang imbang dengan pekerjaannya. Maka disini suasananya tidak rasional lagi (Miftah Thoha, 2003: 115). Miftah Thoha (2003; 17) menyederhanakan pemikiran Weber dan Albrow mengenai kriteria-kriteria dalam tipe ideal birokrasi yang rasional, yakni:

- 1) Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya.
- 2) Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas kebawah dan kesamping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang lebih kecil.
- 3) Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lain.
- 4) Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (job description) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
- 5) Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitasnya, idealnya hal tersebut dilakukan melalui ujian kompetitif.



Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiunan sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang

disandangnya. Setiap jabatan bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginannya dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.

7) Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas dan merit sesuai dengan pertimbangan yang objektif.

8) Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menjalankan jabatannya dan resources instasinya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.

9) Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

## **B. Teori Perilaku Birokrasi**

### **1. Definisi 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

ayan masyarakat yang secara hirarki sesuai dengan fungsi dan g jawab dalam tata administrasi. Dengan demikian, dihadapkan



dan dituntut menampilkan perilaku yang sesuai dengan peranannya selaku abdi negara. Konsep perilaku birokrasi dalam pandangan Thoha (2002) 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. Konsep perilaku organisasi menurut Robbins (2008:11) merupakan perilaku organisasi sebagai bidang studi yang menyelidiki pengaruh yang dimiliki individu, kelompok, dan struktur terhadap perilaku dalam organisasi, yang bertujuan menerapkan ilmu pengetahuan semacam ini guna meningkatkan keefektifan suatu organisasi. Sedangkan Davis (1989:5) berpendapat bahwa perilaku organisasi adalah telaah dan penerapan pengetahuan tentang bagaimana orang-orang bertindak di dalam organisasi.

Dalam organisasi, hasil yang diinginkan dari setiap perilaku adalah performanya sebagaimana Winardi (2004:199) 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

tingkat perbuatan individu kemudian menjelma menjadi perilaku  
k, dan akhirnya menjadi representasi perilaku organisasi yang



kemudian dimaknai sebagai perilaku birokrasi. Perilaku birokrasi menurut Ndraha (2003:521) terbentuk dari interaksi antara karakteristik individu, dan karakteristik birokrasi (organisasi) 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, kemampuan, 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

a. Berdasarkan hal tersebut maka teori birokrasi menurut Marx merupakan organisasi yang didesain untuk menyelesaikan tugas





administrasi secara sistematis berdasarkan urutan pekerjaan individu.

Dalam menjalankan tugas layanan publik, maka terdapat tiga model perilaku birokrasi sebagai pola perilaku yang spesifik berdasarkan hasil temuan Berger dalam Heady (1966:513) yaitu rasionalitas dan universal, hirarki dan diskresi. Indikator tersebut menunjukkan bahwa perilaku birokrasi tidak dapat melakukan diskriminasi atau memperlakukan khusus golongan tertentu atau memberi perlakuan istimewa karena adanya kepentingan didalamnya, 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 (2006:190) 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. 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

interaksi antar manusia dalam organisasi yang meliputi studi 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.

Bagi paradigma perilaku sosial, obyek yang dikaji adalah perilaku manusia dalam relasi respon-stimulus. Fokus dari paradigma perilaku sosial adalah hubungan antara akibat dan tingkahlaku individu dengan tingkahlaku individu itu sendiri. Kajian ini berusaha untuk menerangkan tingkahlaku individu melalui akibat-akibat dari perilaku individu tersebut. Akibat dari perilaku masa lalu akan mempengaruhi perilaku di masa yang akan datang. Peramalan maupun pengulangan perilaku yang sama tidak dapat dirumuskan tanpa melihat efek dari tingkah laku tersebut. Pengulangan perilaku tersebut juga dapat dirumuskan dengan melihat *reward* dan *punishment* dari suatu tindakan. Semakin tinggi *reward* yang diperoleh, semakin besar kemungkinan perilaku tersebut berulang. Prinsip

ku terbalik jika digunakan pada konsep *punishment*.



Penempatan manusia sebagai salah satu unsur yang amat penting dalam organisasi adalah orientasi dasar dari kegiatan perilaku organisasi, ini berarti birokrat senantiasa sadar bahwa diantara tiga dimensi pokok dalam organisasi tidaklah bisa memberikan penekanan kepada dimensi yang lain sehingga menelantarkan dimensi teknis dan dimensi konsep tetapi tidak mengindahkan dimensi manusia, sebagai dimensi ketiga akan menimbulkan suatu iklim bekerja yang kurang sehat dan tidak respektif terhadap faktor pendukung utama dari organisasi yakni respektif tersebut dengan menarik sebagian pandangannya terpusat pada perilaku manusia itu sendiri.

Perilaku organisasi berkaitan dengan bagaimana orang bertindak dan bereaksi dalam semua jenis organisasi. Dalam kehidupan organisasi, orang dipekerjakan, dididik dan dilatih, diberi informasi, dilindungi, dan dikembangkan. Dengan kata lain, maka perilaku organisasi adalah bagaimana orang berperilaku di dalam suatu organisasi.

Beberapa penulis memberikan pengertian tentang organisasi secara berbeda, namun bersifat saling melengkapi. Organisasi adalah unit sosial yang secara sadar dikoordinasikan, terdiri dari 2 orang atau lebih yang berfungsi secara relatif berkelanjutan untuk mencapai tujuan

atau serangkaian tujuan (Robbins dan Judge, 2011:39). Dikatakan

bahwa organisasi adalah suatu sistem yang dikoordinasikan secara



sadar dari aktivitas 2 orang atau lebih (Kreitner dan Kinicki, 2010: 5). Sedangkan Greenberg dan Baron (2003: 3) berpendapat bahwa organisasi adalah sistem sosial yang terstruktur terdiri dari kelompok dan individu bekerja sama untuk mencapai beberapa sasaran yang disepakati. Organisasi menurut pandangan Gibson, Ivancevich, Donelly (2005: 5) adalah sebagai entitas yang memungkinkan masyarakat mengejar penyelesaian yang tidak dapat dicapai oleh individu yang bertindak sendiri. Pendapat lain mengemukakan bahwa organisasi adalah sekelompok orang yang bekerja saling bergantung menuju beberapa tujuan (McShane dan Von Glinow, 2010: 4). Disisi lain organisasi dipandang sebagai koordinasi rasional dari aktivitas dari sejumlah orang untuk mencapai sasaran bersama melalui pembagian kerja dan hierarki kewenangan dan akuntabilitas (Saiyadin, 2003: 13).

Sama halnya dengan organisasi, pandangan di antara pakar tentang perilaku organisasi sangat beragam. Perilaku organisasi adalah suatu bidang studi yang menginvestigasi dampak perilaku dari individu, kelompok dan struktur dalam organisasi, dengan maksud menerapkan pengetahuan untuk memperbaiki efektifitas organisasi (Robbins dan Judge, 2011: 43). Sedangkan menurut Greenberg dan Baron (2003: 4),

organisasi adalah merupakan bidang yang mencari peningkatan  
nuan dari semua aspek perilaku dalam pengaturan organisasional



melalui penggunaan metode saintifik. Perilaku organisasi adalah suatu bidang studi yang mencurahkan untuk memahami, menjelaskan, dan akhirnya memperbaiki sikap dan perilaku individu dan kelompok dalam organisasi (Colquitt, LePine, Wesson, 2011: 7). Perilaku organisasi adalah bidang yang bersifat interdisiplin didedikasikan untuk memahami lebih baik dan mengelola orang di pekerjaan (Kreitner dan Kinicki, 2010:5). Perilaku organisasi adalah studi tentang apa yang orang pikirkan, rasakan dan lakukan di dalam dan sekitar organisasi (McShane dan Von Glinow, 2010:4). Perilaku organisasi adalah suatu studi tentang perilaku manusia dalam pengaturan organisasi, hubungan antara individu dengan organisasi, dan organisasi itu sendiri (Tyagi, 2000: 2).

Dalam hal ini perilaku dipandang sebagai bekerja pada tingkat individu, kelompok dan organisasi. Perilaku organisasi juga sebagai suatu bidang interdisipliner, ini berarti bahwa bidang itu memanfaatkan prinsip-prinsip, model, teori metode disiplin ilmu yang ada. Selain itu di dalam perilaku organisasi terdapat suatu orientasi humanistic yang nyata yaitu sikap, persepsi, kapasitas belajar, perasaan dan tujuannya, merupakan hal-hal pokok yang harus diakui dan dipelajari keberadaannya.

Dengan demikian dapat dirumuskan pada bahwa perilaku

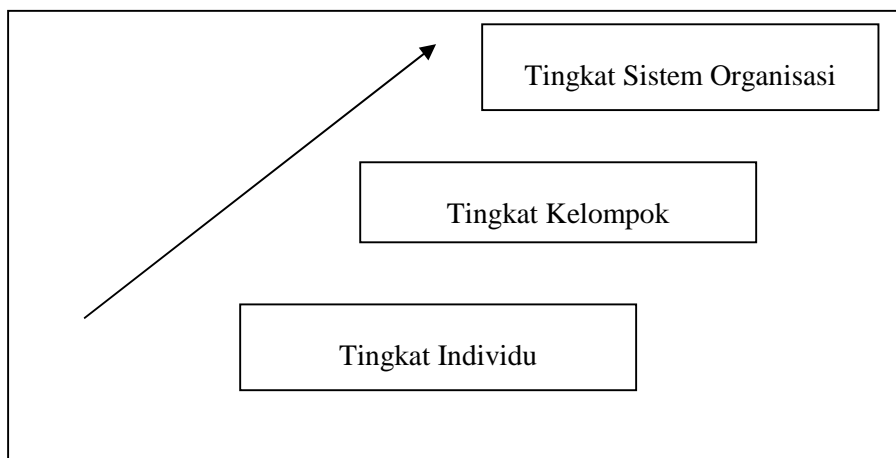
si pada hakikatnya adalah merupakan bidang studi lintas disiplin mempelajari tentang bagaimana memperbaiki sikap dan perilaku



individu dan kelompok dalam organisasi sehingga dapat memberikan kontribusi secara efektif dalam mencapai tujuan organisasi.

## 2. Teori Perilaku Birokrasi

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.



Sumber : *Perilaku Organisasi, (Robbins: 2008)*

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

tem organisasi, maka secara sistematis manambah pemahaman tang perilaku organisasi dalam organisasi. Level dasar ini



merupakan dasar pembentukan model perilaku organisasi lebih lanjut, dimana setiap model dapat dibangun berdasarkan level sebelumnya.

#### **a. Individual**

Manusia yang terlibat dalam suatu organisasi merupakan individu-individu yang memiliki karakteristik khas yang melekat dalam dirinya. Perilaku individu yang tercermin dalam tabiat dan sifat merupakan pencerminan dan kepribadian individu. Supriatna (2000), mengemukakan bahwa terdapat 4 (empat) faktor yang membentuk tingkah laku seseorang yaitu: (a) pengamatan (persepsi), (b) sikap, (c) nilai, dan motivasi. Faktor-faktor tersebut dapat membentuk efektivitas (karya), kepuasan kerja dan motivasi dipengaruhi rancangan kerja (*job design*) yang meliputi struktur kerja, tugas dan kewajiban.

Sejalan dengan pendapat Supriatna di atas, Bryant dan White (1989) selain mengidentifikasi faktor dan dalam diri individu juga mengungkapkan faktor lingkungan organisasi dalam model sosial-psikologis. Bryant dan White (1989), mengatakan bahwa setidaknya terdapat delapan determinan utama penyebab perilaku manusia, yaitu: a) nilai-nilai, b) emosi, c) sikap, d) struktur sosial, e) peran dalam organisasi, f) teknologi, g) peristiwa atau kejadian tertentu, dan h)

ingkungan baik berupa lingkungan sosial, ekonomi politik dan sebagainya. Sedangkan dalam model rasional, motivasi merupakan



faktor utama yang mempengaruhi individu dalam berperilaku dalam organisasi.

Studi sistematis yang dilakukan Robbins (2003: 31) menunjukkan bahwa ada enam variable tingkat individual yang mempengaruhi perilaku individu, yaitu: 1) karakteristik biologis (seperti usia, jenis kelamin, status perkawinan dan masa kerja), 2) kemampuan, 3) pembelajaran, 4) persepsi, 5) pengambilan keputusan pribadi, dan 6) motivasi. Pandangan yang senada juga dikemukakan Krentner dan Kinicki (2010) dimana perilaku individu dipengaruhi oleh kepribadian, sikap, kemampuan, motivasi dan persepsi.

#### **b. Kelompok**

Manusia adalah mahluk sosial, manusia senang berinteraksi dengan orang lain, ketika orang menyukai dan berinteraksi mereka cenderung percaya, menjadi lebih terbuka dan bijaksana. Jika itu terjadi dalam suatu organisasi atau kelompok kerja, maka karyawan akan lebih memahami pekerjaan mereka dan struktur kelompok menjadi lebih baik. Perilaku seorang pekerja dapat menentukan keberhasilan atau prestasi kerja, baik secara individu maupun kelompok. Prestasi seorang dalam suatu organisasi tergantung

ada efektivitas dirinya sendiri, kecakapan teknisnya, pengalaman kerajerialnya juga peran yang dimainkan organisasi.





Eksistensi suatu kelompok sebenarnya bersifat informal berbeda dengan eksistensi suatu organisasi yang lebih bersifat formal. Dalam kehidupan suatu kelompok, sudah barang tentu tidak terlepas dari adanya perilaku setiap individu yang tidak sesuai dengan fitrahnya sebagai manusia. Akan tetapi justru dibalik perbedaan itu tersimpan suatu kekuatan yang besar ketika terakumulasi ke dalam kelompok.

Menurut Robbins (2006:303); Ducan (1980:167) kelompok adalah dua individu atau lebih yang berinteraksi dan saling bergantung untuk mencapai sasaran-sasaran tertentu yang dapat bersifat formal dan non formal. Sementara menurut Rivai (2006:267) kelompok adalah dua atau lebih karyawan yang berinteraksi satu sama lain sedemikian rupa, sehingga perilaku dan/atau prestasi anggota dipengaruhi oleh perilaku dan/atau prestasi anggota lainnya.

Schein (1997:181) mengatakan bahwa kelompok adalah sesuatu yang mempunyai ikatan psikologis dari sejumlah orang yang: (a) saling berhubungan, (b) saling memerhatikan, dan (c) menerima kenyataan sebagai suatu kelompok. Selanjutnya Hammer dan Organ (1978:302) menambahkan bahwa selain ketiga hal tersebut di atas, hal yang tidak kalah penting dari sebuah kelompok adalah untuk

capaian tujuan bersama.



Berdasarkan rumusan tersebut, Duncan (1980:168) menyebutkan ada 4 (empat) ciri utama kelompok, yaitu : (1) anggota suatu kelompok, paling tidak harus memiliki tujuan yang sama, (2) hubungan dalam suatu kelompok harus memberikan pengaruh kepada setiap anggotanya. Tingkat pengaruh tersebut diantara mereka dapat berbeda, (3) dalam kelompok selalu ada pimpinan dan pengikut, dan (4) karena kelompok terbentuk untuk mencapai tujuan bersama, maka pembentukan kelompok biasanya disertai oleh pola tingkah laku dan sistem nilai bersama, dan setiap anggota kelompok diharapkan mengikuti pola tersebut.

### **c. Sistem Organisasi**

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 subsistem (Rivai, 2006:408). Dengan demikian organisasi adalah bentuk suatu sistem yang didalamnya mempunyai struktur yang berbeda antar satu dengan yang lainnya.

Organisasi mempunyai batasan-batasan tertentu, sehingga seseorang yang berada di dalam organisasi mengadakan hubungan interaksi dengan pihak lainnya tidak atas



kemauan sendiri, mereka dibatasi oleh aturan-aturan tertentu. Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur di dalamnya dan berisi wewenang, tanggung jawab, dan pembagian tugas untuk menjalankan suatu fungsi tertentu (Robbins dan Coulter: 2005).

### **3. Teori Sistem Organisasi**

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.

#### **a. Struktur dan Desain Organisasi**

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.

ponen ini merupakan salah satu faktor penting yang



mempengaruhi perilaku individu dan kelompok-kelompok yang ada di dalam organisasi.

Struktur organisasi merupakan wadah dimana semua kegiatan unit kerja dan para anggota organisasi dikoordinasikan dan diintegrasikan untuk mencapai tujuan. Robbins dan Coulter (2005:284) mendefinisikan struktur organisasi sebagai kerangka kerja formal organisasi yang mana dengan kerangka kerja itu tugas-tugas maupun pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan. 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.

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 (2003: 585-594) 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;

1. 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 mengerjakan bagian dari suatu kegiatan.
2. 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.
3. 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.

## **b. Budaya Organisasi**

Budaya organisasi merupakan sistem penyebaran kepercayaan dan nilai-nilai yang berkembang dalam suatu organisasi dan mengarahkan perilaku anggota-anggotanya. Budaya organisasi dapat menjadi instrument keunggulan kompetitif yang utama, yaitu bila budaya organisasi mendukung strategi organisasi. Robbins (2003) mendefinisikan budaya organisasi sebagai suatu sistem makna bersama yang dianut oleh anggota-anggota yang membedakan organisasi tersebut dengan organisasi lain. Budaya organisasi sebagai pola asumsi dasar yang ditemukan atau dikembangkan oleh suatu kelompok orang selagi mereka belajar untuk menyelesaikan problem-problem, menyesuaikan diri dengan lingkungan eksternal, dan berintegrasi dengan lingkungan internal. Sedangkan Brown (1998) seperti yang dikutip oleh Kenneth et al., (2007) mendefinisikan budaya organisasi sebagai pola kepercayaan, nilai-nilai, dan cara yang dipelajari menghadapi pengalaman yang telah dikembangkan sepanjang sejarah organisasi yang manifestasi dalam pengaturan

erial dan perilaku organisasi. Berdasarkan beberapa definisi budaya organisasi di atas maka dapat disimpulkan bahwa budaya



organisasi merupakan norma-norma, nilai, asumsi, kepercayaan, kebiasaan yang dibuat dalam suatu organisasi dan disetujui oleh semua anggota organisasi sebagai pedoman atau acuan organisasi dalam melakukan aktivitasnya baik yang diperuntukkan bagi karyawan maupun untuk kepentingan orang lain.

Dalam suatu organisasi yang besar memiliki suatu budaya yang dominan dan sejumlah anak budaya. Budaya dominan mengungkapkan nilai-nilai inti yang dianut bersama oleh mayoritas anggota untuk mencerminkan masalah, situasi atau pengalaman bersama yang dihadapi para anggota. Jika suatu organisasi tidak memiliki budaya dominan, nilai budaya organisasi sebagai suatu variabel yang bebas akan sangat berkurang karena tidak ada penafsiran yang seragam atas apa yang menggambarkan perilaku yang tepat dan tidak tepat, namun juga tidak dapat diabaikan realitas bahwa banyak organisasi juga mempunyai anak budaya yang dapat mempengaruhi perilaku anggotanya.

Robbins (2003:305) menyatakan bahwa sebuah sistem pemaknaan bersama dibentuk oleh para warganya yang sekaligus menjadi pembeda dengan organisasi lain. Ia juga menyatakan bahwa

laknya terdapat dua (2) unsur penting dalam budaya organisasi,

;



1. Inovasi dan pengambilan resiko, yaitu sejauh mana karyawan didorong untuk inovatif dan mengambil resiko
2. Orientasi organisasi, yaitu sejauh mana manajemen organisasi mefokuskan pada hasil dan memperhitungkan efek keberhasilan orang-orang dalam organisasi.

### **c. Kebijakan dan Praktik SDM**

Sumber daya manusia merupakan elemen yang sangat penting dalam organisasi. Kegagalan mengelola sumber daya manusia dapat mengakibatkan timbulnya gangguan dalam pencapaian tujuan dalam organisasi, baik dalam kinerja maupun kelangsungan hidup organisasi itu sendiri. Untuk mengelola sumber daya diperlukan penyusunan kepegawaian organisasi, memotivasi pegawai, memimpin pegawai, komunikasi dengan pegawai, mengatur kelompok kerja dan mengevaluasi kinerja yang disebut dengan fungsi manajemen (Royat, 1994).

Kinerja sumber daya manusia tidak secara otomatis menjadi lebih baik karena kebijakan yang dibuat organisasi. Banyak sumber daya manusia memberikan contoh adanya kegagalan organisasi karena komitmen pada konsensus yang disebabkan fungsi-fungsi internal

tidak mendukung. Oleh karena itu diperlukan suatu kebijakan yang





berorientasi pada sumber daya manusia guna mendukung eksistensi dan akselerasi suatu organisasi.

Kebijakan dan praktik sumber daya manusia bagi suatu organisasi merupakan kekuatan yang penting untuk membentuk perilaku dan sikap pegawai. Unsur yang penting dalam kebijakan dan praktik sumber daya manusia yaitu;

1. Seleksi, yaitu memadankan karakteristik individual berdasarkan kemampuan, pengalaman, dan sebagainya dengan persyaratan pekerjaan serta untuk mencapai kecocokan individu dengan pekerjaan yang tepat.
2. Program pengembangan dan latihan. Agar kompetensi karyawan dapat dipertahankan dan tidak menjadi usang diperlukan pelatihan formal untuk peningkatan produktivitas.
3. Evaluasi kerja, dimaksudkan sebagai umpan balik kepada karyawan mengenai bagaimana pandangan organisasi terhadap kinerja mereka.

### **C. Program Desa Mandiri**

Meski memiliki potensi sumber daya alam yang memadai namun Kabupaten Pangkajene Kepulauan (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 dimana terdapat sekitar 16,22 persen 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 Nomor 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

Desa Mandiri antara lain;



1. mengurangi penduduk miskin dan mengurangi pengangguran dan meningkatkan pendapatan dan membuka lapangan kerja
2. mengurangi kesenjangan dan ketertinggalan : 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

ngat membantu dalam pembangunan Desa Mandiri yang ada di en 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 Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Pangkep ditambah personil atau staf/personil dari Mitra Pemkab Pangkep.





Sumber : Bappeda Kabupaten Pangkep

Pembiayaan Program dari setiap tahapan menggunakan dana APBD melalui dukungan proyek–proyek dari setiap SKPD yang diarahkan khusus ke desa sasaran. Konsekuensi pembiayaan sehubungan dengan terbentuknya kelembagaan ditingkat Kabupaten dan keterlibatan staf/ personil masing–masing SKPD dibebankan kepada SKPD masing–masing. Mekanisme Penggunaan dana program yang dilakukan oleh

gaan ditingkat kabupaten merujuk kepada ketentuan yang



#### D. Penelitian Terdahulu

Berikut ini akan diuraikan beberapa hasil penelitian terdahulu yang bertujuan untuk mendorong teori yang dibangun maupun untuk menjelaskan hakekat dan orisinalitas penelitian ini, secara singkat dapat dilihat dalam table berikut ini:

**Tabel 2.1**

**Matriks Penelitian Terdahulu**

<b>NO</b>	<b>TAHUN</b>	<b>JUDUL PENELITIAN</b>	<b>HASIL</b>	<b>PERBEDAAN</b>
1.	Ahmad Nurmandi (2005)	Perilaku Birokrasi Publik	Mendeskripsikan 3 tipe birokrat, yaitu sebagai operator, manajer dan eksekutif, yang masing-masing mempunyai perilaku yang berbeda-beda	Penelitian ini hanya menjelaskan tipe birokrasi
2.	Abu Bakar (2007)	Studi Perilaku Birokrasi Pada Pemerintah Kabupaten/Kota di Sulawesi Selatan	Perilaku birokrasi dipengaruhi oleh struktur birokrasi, budaya lokal dan manajemen SDM	Hanya menggunakan indikator budaya organisasi yang dihubungkan dengan struktur, budaya, dan manajemen tanpa adanya kebijakan dan praktik SDM.



3.	Pebrianto Rezza (2012)	Kapabilitas Birokrasi Pemerintah Kabupaten Bengkulu Utara Untuk Menumbuhkan Motivasi Investasi Lokal	Hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku organisasi dalam implementasi kebijakan ditemukan berbagai masalah antara lain kapasitas birokrasi belum memadai dalam mendukung peningkatan motivasi investasi oleh investor local, disebabkan antara lain birokrat yang kurang responsive, koordinasi pengendalian dan pengawasan terhadap pelaksanaan investasi belum maksimal.	Penelitian ini hanya berfokus pada birokrasi dari dimensi budaya organisasi.
4	Fianda Gammahendra (2014)	Pengaruh Struktur Organisasi Terhadap Efektivitas Organisasi	Hasil menunjukkan dimensi struktur organisasi yang terdiri dari variabel formalisasi sentralisasi secara bersama-sama berpengaruh	Penelitian ini hanya berfokus pada struktur dan desain organisasi.



			terhadap efektivitas organisasi	
5	Resi Yudhaningsih (2011)	Peningkatan Efektivitas Kerja Melalui Komitmen, Perubahan dan Budaya Organisasi	Penelitian ini menunjukkan komitmen dan budaya organisasi dapat mempengaruhi efektivitas kerja karyawan karena kedua hal tersebut memiliki implikasi bahwa suatu kekuatan relative setiap pegawai memiliki kecepatan dan ketepatan dalam penyelesaian tugas-tugas dan berperan terhadap peningkatan efektifitas kerja.	Hasil penelitian hanya berfokus pada indikator budaya organisasi yang dihubungkan dengan komitmen kerja

### E. Kerangka Pikir

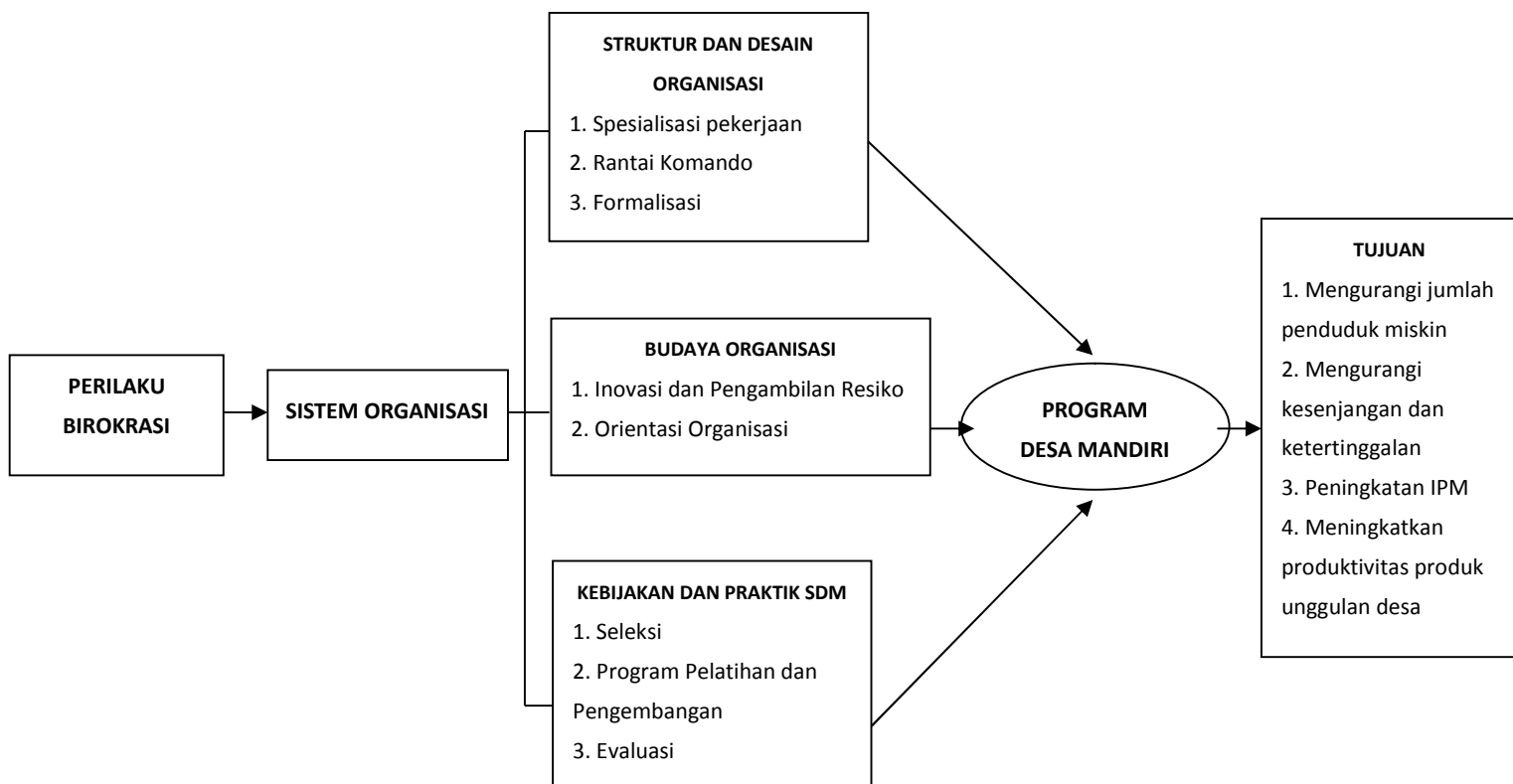
Secara teoritis, sistem organisasi membantu menjelaskan dan meramalkan perilaku, baik individu maupun kelompok, serta hubungan structural dimana orang-orang bekerja mempunyai pengaruh yang penting

ap dan perilaku anggota organisasi. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memfokuskan pada sistem organisasi Program Desa





Mandiri yang dihubungkan dengan perilaku birokrasi pelaksanaanya dalam implementasi program tersebut. Adapun kerangka pemikiran dapat dilihat sebagai berikut:



## BAB III

### METODE PENELITIAN

Metodologi adalah suatu proses yang digunakan untuk mendekati permasalahan dalam mencari jawaban. Dengan ungkapan lain, metodologi adalah suatu pendekatan umum yang digunakan untuk mengkaji topik penelitian.

#### A. Jenis 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 satuan 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.

Sebagaimana menurut Bogdam dan Taylor dalam bukunya Lexy. J. Moleong (2007:3) mendefenisikan metode penelitian kualitatif sebagai prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.

Dengan metode ini penulis mengharapkan dapat memperoleh data yang

an lengkap berdasarkan fakta yang ada di lapangan.



## **B. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini akan dilaksanakan di Kabupaten Pangkep dengan fokus pada Kantor Dinas terkait pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat yaitu Kantor Dinas Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Pangkep, Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Pangkep, Dinas Pertanian Kabupaten Pangkep dan Bappeda Kabupaten Pangkep.

## **C. Fokus Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji perilaku birokrasi dalam implementasi pelaksanaan program Desa Mandiri ditinjau dari aspek kajian organisasionalnya. Oleh karena itu, maka penelitian ini hanya akan mengkaji mengenai perilaku birokrasi yang berhubungan dengan aspek organisasi atau sistem organisasi. Birokrasi program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep terletak pada SKPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sebagai implementor kegiatan di desa.

Adapun sistem organisasi yang dimaksudkan hanya terbatas pada sistem organisasi yang dikemukakan oleh Robbins (2003) yaitu struktur dan desain organisasi, budaya organisasi serta kebijakan dan praktek sumber daya manusia. Struktur dan desain organisasi memiliki elemen kunci yang dapat digunakan sebagai unsur penyusun struktur ini, yaitu

isasi pekerjaan, rantai komando, serta formalisasi. Untuk budaya organisasi terdiri atas 2 elemen kunci yaitu inovasi dan pengambilan



resiko dan orientasi organisasi. Adapun kebijakan dan praktik SDM terdiri atas 3 elemen kunci, yaitu seleksi, pelatihan dan pengembangan karir dan evaluasi kinerja.

#### **D. Sumber Data**

##### **1. Data Primer**

Data primer yakni data yang diperoleh di lapangan seperti informasi yang bersumber dari aparat birokrasi sebagai penyelenggara, pengamatan secara langsung ke lokasi penelitian dengan cara observasi dan wawancara dari Dinas atau lembaga terkait pelaksanaan Program Desa Mandiri.

##### **2. Data Sekunder**

Sedangkan data sekunder berupa dokumenter yang bersumber dari buku-buku, hasil-hasil penelitian, jurnal, majalah, media cetak dan dokumen-dokumen peraturan pemerintah pusat atau peraturan pemerintah daerah yang berkaitan dengan penelitian ini yang diperoleh dengan cara penelusuran arsip dan berbagai perpustakaan.

#### **E. Metode Pengumpulan Data**

##### **1. Observasi**

Observasi merupakan instrumen yang digunakan untuk melakukan

amatan langsung tentang fenomena-fenomena yang ada

nya dengan masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini,



misalnya bagaimana proses sosialisasi Program Desa Mandiri yang dilakukan oleh pemerintah di Kabupaten Pangkep atau sejauh mana pendampingan yang dilakukan oleh aparat birokrasi dalam menyukseskan Program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep.

## 2. Wawancara

Pedoman interview adalah suatu alat yang digunakan dalam melakukan wawancara untuk mendapatkan data dari keluarga atau orang yang mengadakan hubungan secara langsung dengan informan (face to relation) (Bimo Walgito:1987). Wawancara dilakukan dengan bahasa yang dikuasai oleh informan. Dalam wawancara ini ditempuh dua cara, yaitu: wawancara terpimpin dan wawancara bebas. Wawancara terarah atau terpimpin dilakukan terhadap para pemimpin masyarakat, seperti Kepala Dinas Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Pangkep atau Kepala Desa/Kelurahan. Untuk lebih mengarahkan wawancara, maka terlebih dahulu dibuat pedoman wawancara sehingga dalam berwawancara peneliti dapat memusatkan perhatiannya pada obyek yang diteliti. Agar data dapat terjalin dengan baik, maka di samping menggunakan alat tulis menulis, peneliti juga menggunakan alat elektronik berupa rekaman. Hasil rekaman itu

dian diperiksa untuk menyesuaikan data yang tercatat, terekam yang diingat oleh peneliti, bila terdapat data yang tidak sesuai atau



diragukan, maka data yang demikian itu dapat segera dicek kembali kepada informan sehingga data yang diperoleh itu benar, sah dan dapat dipercaya. Adapun yang menjadi informan dalam penelitian ini adalah :

1. Ketua Tim Pelaksana Program Desa Mandiri, yaitu Kepala Bappeda Kabupaten Pangkep
2. Kepala Bidang Ekonomi dan SDA Bappeda Kabupaten Pangkep
3. Pegawai Badan Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Pangkep
4. Pegawai Dinas Kelautan dan Perikanan Kabupaten Pangkep
5. Pegawai Dinas Pertanian Kabupaten Pangkep
6. Kepala Desa (6 desa) antara lain Desa Pittue, Desa Pitusunggu, Desa Cindea, Desa Bowong Cindea, Desa Malaka dan Desa Bantimurung. Keenam desa dipilih dan dijadikan sampel di setiap lokasi berdasarkan kriteria daerah pesisir, kota dan daerah pegunungan yang masing-masing diwakili 2 desa.

### 3. Dokumentasi

Dokumentasi merupakan suatu langkah mengumpulkan data-data yang dibutuhkan, baik data-data tertulis, gambar, suara maupun gambar dan suara. Dokumentasi ini dilakukan dengan mengumpulkan data yang

da seperti dokumen-dokumen tertulis dalam hubungannya dengan

ing dibutuhkan dalam penelitian ini.



## **F. Instrumen Penelitian**

Instrumen penelitian merupakan salah satu unsur yang sangat penting dalam pengumpulan data. Dalam rencana penelitian ini, yang akan menjadi instrument adalah peneliti sendiri karena jenis penelitian ini adalah penelitian kualitatif. Setelah masalah di lapangan terlihat jelas, maka instrument didukung dengan pedoman wawancara, alat-alat dokumentasi, serta alat tulis.

## **G. Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Miles dan Huberman (1984), mengemukakan bahwa aktivitas dalam analisis data kualitatif dilakukan secara interaktif dan berlangsung secara terus menerus sampai tuntas, sehingga datanya jenuh. Ukuran kejenuhan data ditandai dengan tidak diperolehnya lagi data atau informasi baru. Aktivitas dalam analisis meliputi reduksi data (data reduction), penyajian data (data display) serta penarikan kesimpulan dan verifikasi (conclusion drawing/verification). Analisis data kualitatif model Miles dan Huberman terdapat 3 (tiga) tahap:

### **1. Reduksi Data (Data Reduction)**

Reduksi data yang dimaksudkan di sini adalah proses pemilihan, pemusatan perhatian untuk menyederhanakan, mengabstrakan dan

ormasi data. Informasi dari lapangan sebagai bahan mentah  
kas disusun, serta ditonjolkan pokok-pokok yang penting sehingga



lebih mudah dikendalikan. Meringkaskan data kontak langsung dengan orang, kejadian dan situasi di lokasi penelitian. Pada langkah pertama ini termasuk pula memilih dan meringkas dokumen yang relevan.

## 2. Penyajian Data (Data Display)

Penyajian data yang telah diperoleh dari lapangan terkait dengan seluruh permasalahan penelitian dipilah antara mana yang dibutuhkan dengan yang tidak, lalu di kelompokkan, kemudian diberikan batasan masalah. Dari penyajian data tersebut, maka diharapkan dapat memberikan kejelasan mana data yang substantif dan mana data pendukung.

## 3. Penarikan Kesimpulan dan Verifikasi (Conclusion Drawing/Verification)

Langkah selanjutnya dalam menganalisis data kualitatif adalah penarikan kesimpulan dan verifikasi, setiap kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara dan akan berubah bila ditemukan bukti-bukti kuat yang mendukung pada tahap pengumpulan data berikutnya. Upaya penarikan kesimpulan yang dilakukan secara terus menerus selama berada di lapangan. Setelah pengumpulan data, peneliti mulai mencari arti penjelasan-penjelasan. Kesimpulan-pulan itu kemudian diverifikasi selama penelitian berlangsung





dengan cara memikir ulang dan meninjau kembali catatan lapangan sehingga terbentuk penegasan kesimpulan.



## BAB IV

### HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

#### A. Gambaran Umum Objek Penelitian

Kabupaten Pangkep dan Kepulauan terletak dibagian barat dari Provinsi Sulawesi Selatan, dengan Ibukota Pangkajene dan sebagai pusat pelayanan wilayah bagi Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Berdasarkan letak astronomi, Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan berada pada  $110^{\circ}$  Bujur Timur dan  $04^{\circ} 40' - 08^{\circ} 00'$  Lintang Selatan. Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan merupakan daerah yang mempunyai iklim Tropis Basa (Type B) dengan musim kemarau. Curah hujan disuatu wilayah dipengaruhi oleh keadaan iklim geografi dan perputaran/pertemuan arus udara oleh karena itu jumlah curah hujan beragam menurut bulan dan letak stasiun pengamat. Pada tahun 2017 rata-rata curah hujan perbulan sekitar 201,33 mm. Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan memiliki beberapa sungai besar yang melintasi Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yaitu Sungai Tabo-tabo, Sungai Segeri, Sungai Leang Londrong, Sungai Binti Mala, Sungai Kali Bone



**Tabel 4.1**  
**Daerah Aliran Sungai (DAS) di Wilayah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan**

No	Nama DAS	Luas (Ha)
1	DAS Tabo – Tabo 5.000	5.000
2	DAS Segeri	33.500
3	DAS Leang Lonrong	8.000
4	DAS Banti Mala	8000
5	DAS Binanga Sangkara ( Kalibone )	5000

*Sumber : Laporan akhir pemetaan GIS Kab. Pangkep 2016*

Secara administratif luas wilayah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan untuk wilayah laut seluas 11.564,44 Km<sup>2</sup>, dengan daratan seluas 898,29 Km<sup>2</sup>, dan panjang garis pantai di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yaitu 250 Km, yang membentang dari barat ke timur. Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan terdiri dari 12 kecamatan, 8 kecamatan terletak pada wilayah daratan dan 4 kecamatan terletak di wilayah kepulauan. Batas administrasi dan batas fisik Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan adalah sebagai berikut :

- Sebelah Utara berbatasan dengan Kabupaten Barru
- Sebelah Selatan berbatasan dengan Kabupaten Maros
- Sebelah Timur berbatasan dengan Kabupaten Bone

Sebelah Barat berbatasan dengan Selat Makassar



Tabel 4.2

**Nama Luas Wilayah Per-Kecamatan dan Jumlah Kelurahan**

Kecamatan	Desa Kelurahan	Luas wilayah			
		Administrasi		Terbangun	
		Ha	(%)	Ha	(%)
Liukang Tangaya	9	12.000	10.79	260.70	5.10
Liukang Kalmas	7	9.150	8.23	226.32	4.43
Liukang Tupabbiring	9	5.444	4,89	251.04	4.92
Liukang Tupabbiring Utara	7	8.556	7,69	214.86	4.21
Pangkajene	9	4.739	4,26	561.64	11.00
Minasatene	8	7.648	6,88	523.56	10.25
Balocci	5	14.308	12,90	262.08	5.13
Tondong Tallasa	6	11.120	10,00	169.14	3.31
Bungoro	8	9.012	8,10	653.88	12.80
Labangkang	13	9.846	8,85	847.92	16.60
Ma'rang	10	7.522	6,76	588.18	11.52
Segeri	6	7.828	7,04	298.26	5.84
Mandalle	6	4.016	3,61	249.72	4.89
<b>Jumlah</b>	<b>103</b>	<b>111.229</b>	<b>100</b>	<b>5.107.20</b>	<b>100</b>

*Sumber BPS Kabupaten Pangkep*

Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan merupakan kabupaten yang struktur wilayahnya terdiri atas 2 bagian utama yaitu:

1. Wilayah daratan



garis besar wilayah daratan Kabupaten Pangkajene dan an ditandai dengan bentang alam wilayah dari daerah dataran

rendah sampai pegunungan, dimana potensi cukup besar juga terdapat pada wilayah daratan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yaitu ditandai dengan terdapatnya sumber daya alam berupa hasil tambang, seperti batu bara, marmer dan semen. Disamping itu potensi pariwisata alam yang mampu menambah pendapatan daerah. Kecamatan yang terletak pada wilayah daratan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yaitu terdiri dari : Kecamatan Pangkajene, Kecamatan Balocci, Kecamatan Bungoro, Kecamatan Labakkang, Kecamatan Ma'rang, Kecamatan Segeri, Kecamatan Minasa Te'ne, Kecamatan Tondong Tallasa dan Kecamatan Mandalle.

## 2. Wilayah Kepulauan

Wilayah kepulauan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan merupakan wilayah yang memiliki kompleksitas wilayah yang sangat urgent untuk dibahas, wilayah kepulauan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan memiliki potensi wilayah yang sangat besar untuk dikembangkan secara lebih optimal untuk mendukung perkembangan wilayah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Kecamatan yang terletak di wilayah kepulauan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan yaitu : Kecamatan Liukang Tupabiring, Kecamatan Liukang Tupabiring Utara, Kecamatan

Kalmas, dan Kecamatan Liukang Tangaya. Wilayah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan terletak pada ketinggian 100 – 1000 m di atas



permukaan laut, berada pada jarak 60 Km dari Kota Makassar. Dari segi morfologis Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dibagi menjadi 3 wilayah yaitu ; morfologi dataran rendah yang membentang dari pantai barat, perbukitan di bagian timur Kabupaten Pangkajene dan pulau-pulau kecil. Gugusan kepulauan kecil yang terdapat di wilayah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan terdiri dari gugusan pulau-pulau kecil yang terdapat pada Kecamatan Liukang Tupabiring, Kecamatan Liukang Tupabiring Utara, Kecamatan Liukang Kalmas dan Kecamatan Liukang Tangaya dimana gugusan pulau-pulau ini sampai dengan perbatasan Bali, Nusa Tenggara dan Kalimantan.

Rumusan visi pada RPJMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan 2016-2021 dijabarkan dari rumusan visi-misi dan program prioritas kepala daerah terpilih. Penjabaran visi-misi ini juga memperhatikan visi RPJMN 2015-2019, visi RPJMD Provinsi Sulawesi Selatan 2013-2018, visi RPJMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan 2005-2025 dan hasil dari analisis permasalahan dan isu strategis pembangunan daerah. Adapun rumusan visi RPJMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan 2016-2021 adalah “Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan Mewujudkan Desa Modern yang Produktif dan Berkarakter Menuju Daerah yang Lebih Maju dan Mandiri

hun 2021”.



Pada rumusan visi ini terdapat 2 (dua) pokok visi yakni “Desa Modern yang Produktif dan Berkarakter”, “Daerah yang Lebih Maju dan Mandiri”. Dengan demikian, visi RPJMD ini bermaksud mewujudkan perubahan untuk kondisi masa depan pada dua level yakni level desa dan level daerah. Arti dari setiap pokok visi tersebut adalah sebagai berikut.

“Desa Modern yang Produktif dan Berkarakter” adalah kondisi dimana pada tahun 2021 desa dan kelurahan yang ada di daratan maupun pulau-pulau di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan memiliki ciri produktif dan ciri berkarakter. Ciri produktif ditandai oleh kemudahan akses (transportasi dan informasi); memanfaatkan teknologi; terbuka dalam tata kelola pemerintahan desa; gotong royong, disiplin, kreatif, inovatif; memiliki produk unggulan; memiliki kerjasama antar desa; berorientasi pada pasar. Ciri berkarakter ditandai oleh adanya pengetahuan dan kearifan lokal, nilai dan norma religiusitas, sumber daya manusia yang berdaya saing tinggi, memelihara kelestarian lingkungan fisik dan sosial; memiliki relisiensi (kelenturan) dalam menghadapi dinamika lingkungan. Keseluruhan ciri produktif dan berkarakter ini bermuara pada kemandirian desa. Karena itu, indikator utama dari pokok visi ini adalah kemandirian desa, baik pada desa daratan maupun desa

ilau.



“Daerah yang Lebih Maju dan Mandiri” adalah kondisi dimana pada tahun 2021 Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sebagai daerah otonom semakin memiliki aksesibilitas yang baik terutama dalam hal transportasi dan komunikasi; semakin mewujudkan sinergi yang baik antar wilayah kepulauan, dataran rendah dan pegunungan, pelayanan umum yang lebih baik dan lebih cepat; kualitas sumber daya manusia yang tinggi; produksi komoditas unggulan yang meningkat dua kali lipat, dan indeks pembangunan manusia (IPM) yang meningkat secara akseleratif. Indikator utama dari pokok visi “Daerah yang Maju dan Mandiri” ini adalah IPM yang diharapkan berada pada lima besar di Sulawesi Selatan.

Visi RPJMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan 2016-2021 memiliki keterkaitan yang erat dengan visi RPJPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan 2016-2021. Adapun visi RPJPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan 2005-2025 adalah “Menjadi daerah maju dan mandiri di Sulawesi Selatan yang didukung oleh struktur ekonomi dan struktur wilayah yang kuat dengan dijiwai oleh nilai-nilai keagamaan pada tahun 2025”. Dari rumusan visi ini pokok visi “Daerah yang lebih Maju dan Mandiri” pada RPJMD sama dengan pokok visi “Daerah Maju dan Mandiri” pada RPJPD. Yang menjadi karakteristik dari RPJMD sebagai tahapan

ari RPJPD adalah pokok visi “Desa Modern yang Produktif dan kter”.





Misi dalam RPJMD ini adalah rumusan umum mengenai upaya-upaya mewujudkan visi. Misi ini dirumuskan dengan memperhatikan permasalahan dan isu strategis pembangunan daerah serta pokok visi yang akan dikontribusi oleh masing-masing misi. Dalam rangka mewujudkan visi tersebut, maka ditetapkan lima misi RPJMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tahun 2016-2021 sebagai berikut.

1. Mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya pembangunan dan memafaatkan keunikan sebagai kepulauan untuk kesejahteraan masyarakat,
2. Meningkatkan kecerdasan, profesionalisme dan karakter sumber daya manusia baik di daratan maupun pulau-pulau,
3. Mengembangkan interkoneksi dan jejaring sinergis antar wilayah di tingkat nasional, regional dan internasional berbasis daratan dan pulau-pulau,
4. Menciptakan lingkungan yang kondusif pada ekosistem daratan dan pulau-pulau,
5. Mewujudkan tata pemerintahan yang baik pada tatanan daratan dan pulau-pulau.

Perangkat dari visi-misi Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, telah mencanangkan sebuah program yang disebut dengan Gerakan Membangun Desa Mandiri. Gerakan Membangun Desa Mandiri menerapkan



konsep pembangunan, integrasi antara pendekatan partisipatif dan teknokratik yang bermuara di desa. Program ini berupaya meramu konsistensi antara formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan pembangunan desa oleh pelaku pembangunan dan masyarakat desa.

Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa bagian ketentuan umum, adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumberdaya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

Dengan demikian, tindakan kebijakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa harus diabdikan pada pencapaian tujuan pembangunan desa itu. Undang-Undang Desa memberi jalan bagi terwujudnya kehidupan masyarakat desa yang maju, kuat, demokratis dan mandiri. Kewenangan desa ditegaskan dalam Undang-Undang Desa untuk memperkuat posisi desa. Pelaksanaan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa dengan dukungan

...an dari dana desa dapat menjadi pendorong kuat bagi desa ... maju dan mandiri. Di sini paradigmatik desa membangun ... an dengan cara mewujudkan pernyataan desa sebagai subyek



pembangunan ke dalam praktek pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

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. Gerakan membangun desa mandiri, merupakan salah satu aksi para pihak untuk menyamakan persepsi dan langkah dalam melakukan gerakan aksi guna mengoptimalkan pemanfaatan sumberdaya lokal serta memanfaatkan keunikan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan sebagai daerah tiga dimensi. Disamping pengelolaan dan pemanfaatan potensi sumber daya alam yang tersedia, hal yang menjadi fokus dalam gerakan membangun desa adalah meningkatkan kecerdasan, profesionalisme dan karakter sumber daya manusia termasuk di dalamnya upaya meningkatkan pendidikan, kesehatan, kehidupan spiritual, serta prestasi pemuda dan olah raga, serta keberdayaan perempuan. Selain itu gerakan membangun desa

berupaya menciptakan lingkungan yang kondusif dalam pemanfaatan sumber daya alam secara terpadu dengan mengedepankan



penataan ruang dan prinsip keberlanjutan ekologis baik pada wilayah daratan maupun kepulauan. Untuk itu dibutuhkan kerjasama antara para pihak mulai dari lintas; desa, lintas kecamatan, lintas kabupaten bahkan kerjasama dengan lintas provinsi.

Perangkat indikator yang dikembangkan dalam Indeks Desa Mandiri dikembangkan berdasar konsepsi bahwa desa untuk maju dan mandiri perlu kerangka kerja pembangunan berkelanjutan di mana aspek sosial, ekonomi, dan ekologi menjadi kekuatan yang saling mengisi dan menjaga potensi serta kemampuan desa untuk mensejahterakan kehidupan desa. Kebijakan dan aktivitas pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa harus menghasilkan pemerataan dan keadilan, didasarkan pada nilai-nilai lokal dan budaya, serta ramah lingkungan dengan mengelola potensi sumber daya alam secara baik dan berkelanjutan. Proses perubahan melibatkan banyak dimensi (multidimensi), tidak hanya desa sebagai “unit wilayah” tetapi juga keterkaitan antar desa, maupun pengaruh dari kluster kawasan yang lebih luas seperti regional, nasional bahkan global.

Dibutuhkan langkah konkrit agar Kabupaten Pangkajene dan Kabupaten Bantul bisa keluar dari predikat tertinggal. Salah satu diantaranya bagaimana strategi penanggulangan kemiskinan yang bertujuan meningkatkan ekonomi masyarakat dalam rangka memenuhi



kebutuhan dasar mereka, seperti; kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam, lingkungan hidup serta rasa aman. Untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antara satu desa dengan desa yang lain perlu adanya sinergitas dari semua stakeholders.

Sudah saatnya peran para pihak pemerintah, DPRD, Kepala Daerah, OPD, Camat, Desa/Lurah, Swasta, LSM, Perguruan Tinggi dan masyarakat dioptimalkan agar proses pembangunan yang bermuara pada masyarakat desa ini terlaksana dengan baik dan arah pembangunannya tetap *on the right track*. Masyarakat desa bersama pemerintah desa dan pemerintah daerah juga diberikan kepercayaan untuk mewujudkan keberdayaan (empower) dalam pembangunan program-program pemberdayaan, salah satunya adalah menetapkan program kreatif dan inovatif yang sesuai dengan indikator desa modern yang produktif dan berkarakter dengan melibatkan seluruh elemen masyarakat desa dalam pelaksanaannya. Sasaran program Desa Mandiri ini adalah seluruh komponen yang terlibat dalam mewujudkan desa modern yang produktif dan berkarakter menuju daerah yang lebih maju dan mandiri.

Sedangkan lokasi pelaksanaan kegiatan Desa Mandiri di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan ini meliputi desa-desa yang telah ditetapkan sebelumnya sebagai desa pilot pengembangan desa mandiri.



**Tabel 4.3**  
**Daftar Desa Mandiri**

No	Kecamatan	Desa	
1.	Mandalle	Tamarupa	Mandalle
2.	Segeri	Parenreng	Baring
3.	Labakkang	Batara	Kassi Loe
4.	Marang	Pitue	Pitu Sunggu
5.	Bungo	Bulu Cindea	Bowong Cindea
6.	Total	Malaka	Bantimurung
7.	Minasatene	Panaikang	Kabba
8.	LK. Tupabbiring	Mattiro Langi	Mattiro Bone
9.	LK. Tupabbiring Utara	Mattiro Baji	Mattiro Kanja
10.	Liukang Kalmas	Doang-Doangan Lompo	Marasende
11.	Liukang Tangayya	Satanger	Sailus
12.	Balocci	Tompobulu	-

*Sumber : Surat Edaran Nomor : 141/60/Bappeda*

Adapun target kegiatan ini adalah adanya program aksi dari para pihak yang merujuk ke indikator desa modern yang produktif dan berkarakter sebagaimana visi pemerintah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Sementara sasaran dari kegiatan ini adalah para kepala desa dan aparatur pemerintah desa yang menjadi pilot Program Desa Mandiri, para pimpinan dari Organisasi Perangkat Daerah (SKPD) yang terkait

pengembangan Program Desa Mandiri, pendamping desa, organisasi Non Pemerintah, dan Organisasi/lembaga kemasyarakatan



lainnya yang diharapkan dapat memberikan dukungan, peran aktif dan berkontribusi terhadap kegiatan Program Desa Mandiri untuk mempercepat proses pencapaian visi misi pemerintah Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Program Desa Mandiri ini juga memberikan perhatian khusus bagi pengembangan Produk Unggulan Desa (PRUDes) dan pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Pemerintah kabupaten dapat memberikan dukungan fasilitas seperti pembangunan rumah produksi.

## **B. Hasil penelitian**

Hasil penelitian ini menunjukkan perilaku birokrasi dalam implementasi program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dilakukan melalui serangkaian penelitian mengenai program berlangsung yaitu dengan mengajukan sejumlah pertanyaan kepada informan. Untuk mengungkapkan seperti apa perilaku birokrasi dalam pelaksanaan program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dilakukan melalui 3 (tiga) tahapan berdasarkan rumusan masalah. Rumusan masalah pertama tersebut yaitu 1) mengidentifikasi struktur dan desain organisasi dalam implementasi program Desa Mandiri; 2) mengidentifikasi budaya organisasi dalam implementasi program Desa

3) mengidentifikasi kebijakan dan praktik sumber daya manusia implementasi program Desa Mandiri. Ketiga rumusan masalah



tersebut selanjutnya diajukan kepada informan yang diurai ke dalam berbagai item pertanyaan. Informan yang dimaksud terdiri dari 6 kepala desa (Desa Pittue, Desa Pitusunggu, Desa Bulu Cindea, Desa Bowong Cindea, Desa Malaka dan Desa Bantimurung), Kepala Bappeda Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Kepala Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Kepala Dinas Pertanian Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan, Kepala Dinas BPMD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan beserta pegawai Dinas BPMD.

## **1. Analisis Elemen Struktur dan Desain Organisasi**

Robbins dan Coulter (2007:284) mendefinisikan struktur organisasi sebagai kerangka kerja formal organisasi yang dengan kerangka kerja itu pekerjaan akan dibagi-bagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan untuk mencapai tujuan organisasi. 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.

### **a. Spesialisasi Pekerjaan**

Esensi spesialisasi pekerjaan adalah membagi pekerjaan yang

(atau program) ke dalam beberapa tahap maupun fungsi yang lebih

na 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 dan Kepulauan 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. Informasi ini diperoleh dari Bapak Rizky (Kabid Pembangunan Kawasan Pedesaan BPMD) saat ditemui diruangannya.

*“...kami dari dinas PMD bekerja berdasarkan tugas pokok yang telah ditentukan melalui peraturan Bupati Kabupaten Pangkep, kalau bukan bagian dari pekerjaan kami, ya tidak kami jalankan” (7/6/2018).*



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.

Hal senada juga disampaikan oleh Bapak Ikrar (Kasi Pengembangan Kawasan Pedesaan BPMD) yang menyebutkan bahwa setiap unit dinas memiliki fungsi berbeda berdasarkan 'keahlian' masing-masing.

*"...dalam melaksanakan program pengembangan kawasan Desa Mandiri mulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan hingga pengawasan dikerjakan oleh setiap unit yang berbeda berdasarkan spesialisasi kerja yang telah dibuat di BPMD" (7/6/2018).*

Informasi dari Sekretaris Dinas Kelautan juga membenarkan soal pembagian kerja yang diterapkan dalam mendistribusikan tugas-tugas atau aktivitas-aktivitas guna meningkatkan efisiensi dan produktivitas organisasi.

*"...dengan adanya pembagian tugas akan memudahkan Dinas dalam menentukan dan membedakan fungsi, kewajiban dan kewenangan yang harus dilaksanakan oleh masing-masing level guna meningkatkan efisiensi Program Desa Mandiri" (11/6/2018).*

Sejumlah informasi yang didapatkan dari beberapa kepala desa

menyebutkan bahwa fungsi pelaksanaan oleh SKPD sangat menunjang keberhasilan pelaksanaan Program Desa Mandiri. Misalnya untuk daerah Desa Pittue di



Kecamatan Ma'rang, kepala desa menceritakan pelaksanaan Program Desa Mandiri yang ditangani oleh beberapa SKPD Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan dimana beberapa tahun terakhir Desa Pittue mengalami kekurangan fasilitas kesehatan, olah raga dan pasar.

*"...saat ini kami dan pemerintah kabupaten sedang mengupayakan pembangunan pasar dan pos pelayanan terpadu permanen sebagai pemenuhan kriteria Desa Mandiri. Dinas sudah melakukan peninjauan untuk pembebasan lahan yang akan digunakan dan saat ini masih kami tunggu tindak lanjutnya" (6/6/2018).*

Fasilitas kesehatan, pasar dan sarana olahraga yang layak dianggap sebagai aspek penting dan menjadi salah satu penunjang indikator Desa Mandiri, sehingga dibutuhkan campur tangan dinas terkait untuk ditindaklanjuti dan direalisasikan. Selain itu informasi dari kepala Desa Malaka menyebutkan pelaksanaan sosialisasi dari Dinas Pertanian dan Tanaman Pangan dianggap bermanfaat bagi masyarakat desa Malaka yang mayoritas penduduknya bekerja sebagai peternak sapi.

*"...alhamdulillah melalui program sosialisasi dari Dinas Peternakan masyarakat kami mulai memahami bagaimana cara beternak sapi yang benar dan meningkatnya pemahaman akan berbagai macam penyakit yang menyerang hewan ternak serta pencegahannya. Tim penyuluh dan tim pendamping dari Dinas juga sangat aktif" (8/6/2018).*



Berdasarkan informasi yang didapatkan perihal spesialisasi yang ditangani 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 akan prinsip hirarki dengan melakukan pembagian tugas, pembagian 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.

**Tabel 4.4**  
**Daftar Kegiatan Program Desa Mandiri**

No	Desa	Program / Kegiatan	Penanggungjawab	Anggaran
1.	Pittue	Pengolahan hasil laut	Dinas Perikanan dan Kelautan	40.000.000,-
2.	Pitusunggu	Percontohan Budidaya udang Vaname	Dinas Perikanan dan Kelautan	50.000.000,-
3.	Bulu Cindea	Program Desa Wisata Mangrove	Dinas Pariwisata	80.000.000,-
4.	Bowong Cindea	Bantuan irigasi, bibit, pupuk untuk petani	Dinas Pertanian	85.000.000,-
5.	Malaka	Pembangunan pasar, Bumdes dan UKM	Dinas Koperasi dan UKM	120.000.000
6.	Bantimurung	Pengadaan lampu jalan tenaga surya	Dinas PU	146.000.000,-



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 (1966) 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. Dengan cara seperti ini maka pelayanan diharapkan dapat berlangsung efektif.

### **antai Komando**

antai komando merupakan garis wewenang yang tidak terputus mentang 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 kemana seharusnya melapor jika menemukan masalah. Melalui rantai komando juga dapat diketahui kepada siapa anggota akan bertanggungjawab.

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.

Hal ini dijelaskan oleh Bapak Sabrun selaku Sekertaris Dinas Perikanan dan Kelautan Kabupaten Pangkep saat menceritakan pelaksanaan program Pengembangan Kawasan yang digagas oleh Dinas BPMD.

*“...Program Pengembangan Kawasan Tambak saat ini terbengkalai karena SKPD yang terlibat di dalamnya sangat kompleks tapi tidak disertai koordinasi yang baik termasuk dalam hal pembangunan infrastruktur dan penyediaan fasilitas” (11/6/2018).*



Selain itu dalam hal pelaksanaan program disebut Kabid Sosbud BPMD Kabupaten Pangkep cenderung tidak berkesinambungan dan tidak terarah. Kondisi itu diakibatkan tidak adanya sinkronisasi di masing-masing instansi atau lembaga pemerintahan.

*“Kecenderungannya, pembangunan jalan sendiri-sendiri. Tidak ada koordinasi dan sinkronisasi di setiap instansi. Akibatnya, semua yang dibangun tidak satu arah dan bertumpuk-tumpuk”. (7/6/2018).*

Senada dengan hal itu menurut Ikrar dari Kasi Pengembangan Kawasan Pedesaan mengatakan semua pembangunan harus seayun di semua tingkatan, serta mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD). Jika sudah searah, tujuan dari pembangunan itu sendiri mudah terwujud.

*“Sekarang kan tidak, pembangunan tidak dikoordinasikan dan akibatnya tidak memiliki kesinambungan” (7/6/2018).*

Rantai komando dapat dikatakan sebagai garis kewenangan tak terputus yang membentang dari organisasi puncak hingga ke pegawai terendah dan menjelaskan siapa yang memberikan laporan kepada siapa. Namun kondisi yang dijabarkan diatas menggambarkan lemahnya rantai komando yang bersifat koordinasi horisontal yang melibatkan antar SKPD

pelaksana di beberapa Program Desa Mandiri. Prinsip hirarki pembagian tugas yang jelas, pendelegasian yang tepat dan tanggung jawab membutuhkan koordinasi agar kesenjangan dan





duplikasi dalam tugas-tugas pelayanan menjadi kecil. Dengan koordinasi tugas-tugas pelayanan akan menjadi efisien dan kecepatan memberi respon jika terjadi masalah sehingga mudah untuk mengambil keputusan dengan tepat dan cepat. Dengan koordinasi maka saluran komunikasi dalam organisasi dapat berjalan baik dan dapat membentuk team work yang solid yang dapat menyelaraskan pekerjaan pada tujuan yang sama. Menurut Nawawi dan Hadari (1994:93) organisasi yang terkoordinir tidak boleh terjadi satu unit kerja dibiarkan bekerja sendiri. Tidak boleh terjadi suatu unit/satuan kerja yang mengambil alih volume pekerja personel atau satuan kerja yang lain, sebaliknya tidak boleh terjadi seseorang atau personel satuan kerja yang meninggalkan atau mengerjakan volume/beban kerja yang menjadi tanggung jawabnya.

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

pelebaran anggaran melalui duplikasi program. Peran koordinasi lintas SKPD tidak cukup tergambarkan sehingga keluaran (output)



maupun hasil (outcome) apalagi manfaat kurang bisa ditelusuri kontribusinya. Selain itu alur komunikasi yang terjadi masih tergolong hirarkis, 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, maka menurut Handyaningrat (1991:80) koordinasi dalam proses manajemen dapat diukur melalui komunikasi. Dalam organisasi komunikasi sangat penting karena dengan komunikasi partisipasi anggota akan semakin tinggi dan pimpinan memberitahukan tugas kepada pegawai harus dengan komunikasi. Katz dan Kahn (1966) (dalam Wayne, 2000: 134) menyebutkan ada 5 jenis informasi yang biasa dikomunikasikan dari atasan kepada bawahan yaitu :

- a. Informasi mengenai bagaimana melakukan pekerjaan
- b. Informasi mengenai dasar pemikiran untuk melakukan pekerjaan
- c. Informasi mengenai kebijakan dan praktik-praktik organisasi
- d. Informasi mengenai kinerja pegawai
- e. Informasi untuk mengembangkan rasa memiliki tugas



komunikasi suatu organisasi selalu berkaitan dengan komunikasi internal dan eksternal. Rosenblatt, et,all ( 1982 : 5 ) dalam Yulianita menyatakan bahwa komunikasi organisasi dalam kegiatannya selalu

meliputi dua ruang lingkup diantaranya : internal communication dan eksternal communication. ( 2005 : 92 ). Komunikasi internal organisasi disatu pihak dengan pihak-pihak yang berada diluar organisasi.

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 mengefesiensikan anggaran, waktu, dan tenaga.

### **c. Formalisasi**

Formalisasi berhubungan dengan sejauh mana tingkat organisasi berdasarkan dirinya kepada peraturan dan prosedur untuk mengatur dari para pegawainya. Formalisasi adalah suatu ukuran tentang sasi. 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 masing-masing pelaksana, sampai dengan sanksi yang diberikan



bagi pelanggar akan semakin mempermudah birokrat dalam hal pelaksanaan pembangunan.

Hal ini senada yang dijelaskan oleh Bapak Faisal dari Dinas Pertanian Kabupaten Pangkep menyebutkan pentingnya standar operasional yang dibuat sebagai landasan dalam pelaksanaan program.

*“...misalnya pada saat pelaksanaan program Pelatihan Pengolahan Pakan Ternak, sebelumnya kami membuat petunjuk teknis kegiatan yang memuat tentang peran bagi siapa saja yang terlibat, bagaimana teknis kegiatan sampai proses pengawasan dibahas didalamnya” (11/6/2018).*

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.

Adanya pedoman teknis di setiap kegiatan juga dibenarkan oleh Kepala Bappeda sekaligus Ketua Program Desa Mandiri yang menjelaskan bahwa;

*“...segala bentuk kegiatan yang telah dilaksanakan oleh SKPD dilaporkan dan diserahkan kepada Bappeda dengan melihat acuan pedoman umum yang dibuat oleh pemerintah daerah” (4/6/2018).*



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: 1. 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. 2. 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

bersama-sama mencapai tujuan-tujuan organisasi. 3. 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. 4. 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

pegawai tidak terlalu harus mengamati dan mengawasinya.



## 2. Analisis Elemen Budaya Organisasi

Budaya organisasi merupakan suatu sistem nilai dan kepercayaan bersama yang berinteraksi dengan orang-orang, struktur dan sistem suatu organisasi untuk menghasilkan norma-norma perilaku. Makna sistem bersama ini, bila diamati dengan lebih seksama, merupakan seperangkat karakteristik utama yang dihargai oleh suatu organisasi. Dengan demikian, maka pada dasarnya budaya organisasi menjadi semacam sistem nilai yang membentuk perilaku organisasi. Adapun elemen-elemen budaya organisasi yang digunakan dalam analisis perilaku birokrasi Program Desa Mandiri antara lain inovasi dan pengambilan resiko, perhatian terhadap detail serta orientasi organisasi.

### a. Inovasi dan Pengambilan Resiko

Sesuai dengan tujuannya, implementasi Program Desa Mandiri memberikan keleluasaan OPD untuk mengelola sejumlah dana yang diberikan oleh pemerintah Kabupaten Pangkep. Layaknya otonomi daerah secara umum, maka seluruh inisiatif pembangunan berada di desa. Oleh karena itu, perkembangan desa sangat bergantung pada daya inovasi dan pengambilan keputusan strategis oleh birokrasi pelaksana Program Desa Mandiri. Inovasi yang dilaksanakan pada implementasi Program Desa

dapat dilihat dengan menggunakan indikator program kerja di masing desa.





Hasil yang berbeda ternyata ditemukan dalam pengamatan pelaksanaan Program Desa Mandiri. Dalam mengimplementasikan kesempatan luar biasa tersebut, beberapa pelaksana di desa justru tidak memanfaatkan kondisi yang diciptakan. Salah satu indikatornya adalah semakin menurunnya kualitas program-program yang diusulkan, ditambah dengan adanya informasi dari beberapa desa bahwa masyarakat lebih antusias mengikuti program CSR dari sejumlah perusahaan. Seperti yang dijelaskan oleh kepala Desa Bulu Cindea saat ditemui di kantornya menyebutkan bahwa;

*“...program-program yang kami terima dari pemerintah selama ini dari tahun ke tahun kebanyakan berupa sosialisasi dan penyuluhan, tapi kalau program CSR lebih kepada aksi dilapangan misalnya pengadaan dan pembuatan MCK, pemberian beasiswa dan perbaikan jalan ” (8/6/2018).*

Hal ini tentu bukan suatu kondisi yang diharapkan oleh pemerintah kabupaten dan mengurangi esensi dari pelaksanaan program Desa Mandiri itu sendiri. Inovasi berkaitan dengan kreatifitas pegawai. Hubungan keduanya jelas, inovasi merupakan aplikasi dari kreatifitas individu. Sering terdengar keluhan bahwa secara konseptual apa yang disodorkan oleh pegawai bagus, tetapi strategi itu tak berdampak pada instansi karena mandek di tingkat eksekusi. Keterangan ini diperkuat

pernyataan Kepala Dinas BPMD Kabupaten Pangkep saat dicari.



*“...inovasi dan strategi bisa ditentukan oleh seorang pegawai, tapi pelaksanaannya harus melibatkan banyak orang mulai dari atasan hingga bawahan. Disinilah biasanya mulai ada gesekan antar pegawai, beda persepsi hingga ke sikap penentangan dan ini sudah banyak terjadi” (7/6/2018).*

Pernyataan di atas menunjukkan bahwa tidak ada SKPD yang mampu berinovasi secara konsisten tanpa adanya dukungan pegawai yang bisa memenuhi tuntutan persaingan. Menurut Beliau selain dukungan dari bawahan, dukungan berupa pelatihan pegawai, pemberdayaan dan juga sistem *reward* (penghargaan) juga sangat diperlukan untuk meningkatkan daya inovasi.

Perilaku inovatif pada dasarnya merupakan kemampuan individu melakukan perubahan cara kerja dalam bentuk mengadopsi prosedur, praktek dan teknik kerja yang baru dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaannya. Gaynor (2002), mendefinisikan perilaku inovatif sebagai tindakan individu untuk menciptakan dan mengadopsi ide-ide/ pemikiran atau cara-cara baru guna diterapkan dalam pelaksanaan dan penyelesaian pekerjaan. Salah satu aspek penting untuk memenangkan persaingan kerja adalah melalui inovasi terhadap proses pelayanan kepada masyarakat. Komitmen, dukungan, dan iklim manajemen sangat berpengaruh terhadap tingkat keberhasilan inovasi. Beberapa penelitian

menunjukkan bahwa kurangnya komitmen manajemen dan kurangnya kemampuan dan kedalaman analisis terhadap faktor-faktor kritis



merupakan faktor utama yang menyebabkan kegagalan dalam proses inovasi. Ketiadaan dukungan manajemen juga merupakan hambatan utama untuk pengembangan program baru dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri. Selain itu inovasi juga memerlukan dukungan manajemen puncak untuk mengesahkan tahap awal perubahan (Nielsen et al, 2003 dalam Wibowo, 2006). Dukungan itu sangat diperlukan terutama pada tahap implementasi. Ditinjau dari aspek kepemimpinan, para manajer puncak berperan sebagai pemimpin dalam mendefinisikan dan mengkomunikasikan visi strategik perubahan organisasional. Jadi dapatlah disimpulkan bahwa hubungan antara inovasi dengan kinerja pegawai pada dasarnya dapat bersifat timbal balik atau saling mempengaruhi. Dampak yang ditimbulkan oleh adanya kegiatan inovasi di dalam organisasi adalah meningkatnya kualitas program, baik di bidang perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, maupun di bidang pengawasan atau pengendalian. Inovasi yang dihasilkan memberikan banyak manfaat terhadap tindakan manajerial tersebut. Inovasi bisa saja dilakukan dalam hal proses, teknologi, SDM maupun produk. Dampak ikutan yang timbul kemudian adalah bahwa aktivitas manajerial seperti: planning, organizing, actuating and controlling selanjutnya akan memicu

a pemikiran-pemikiran inovatif di lingkungan organisasi.



Maka berdasarkan hasil informasi yang diperoleh dapat disimpulkan bahwa inovasi dan pengambilan resiko dalam pelaksanaan program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep dinilai tidak maksimal melihat program-program yang diturunkan cenderung tidak memiliki pembaharuan dan terkesean monoton yang disebabkan oleh kurangnya dukungan dari lingkungan organisasi.

#### **b. Orientasi Organisasi**

Robbins dan Judge (2009: 585-586) menyatakan bahwa orientasi organisasi dapat dikelompokkan menjadi 3 kelompok besar, yaitu organisasi berorientasi pada hasil, organisasi berorientasi pada manusia dan organisasi berorientasi pada tim. Organisasi yang memiliki budaya dengan berorientasi pada hasil memiliki pandangan bahwa kepuasan pelanggan (masyarakat) merupakan hal yang paling penting. Untuk organisasi dengan budaya yang berorientasi pada manusia lebih menekankan pada pembinaan sumber daya manusia sebagai aset yang dimiliki oleh organisasi. Adapun budaya organisasi yang berorientasi pada tim berpandangan bahwa untuk menyelesaikan pekerjaan secara lebih efektif dan efisien, maka organisasi membutuhkan tim-tim kecil yang produktif dan efektif.



hasil temuan dalam studi lapangan menunjukkan bahwa perilaku  
nahan Program Desa Mandiri memiliki orientasi kerja yang berfokus

pada hasil. Hal ini terungkap dari kesimpulan beberapa hasil wawancara dengan para informan.

Kepala Bappeda Dr. Abdul Gaffar, M.Si saat ditanyai menyebutkan, demi terwujudnya pencapaian Desa Mandiri dan Modern dibutuhkan program-program yang berfokus pada percepatan pembangunan demi terwujudnya visi Kabupaten Pangkep. Segala program yang berjalan diharapkan lebih mengutamakan orientasi pada hasil yang ingin dicapai.

*“...setiap program pasti memiliki target, inilah yang harus dikejar agar Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan tidak lagi termasuk dalam daerah tertinggal” (4/6/2018).*

Orientasi hasil yang dimaksudkan di atas adalah sesuatu yang diharapkan, diinginkan dan perubahan positif yang dibawa oleh program dengan melihat dimensi dampak (outcome) jangka panjang.

Hal sama juga disampaikan oleh Bapak Rizky Kabid Pengembangan Kawasan Pedesaan DPMD yang memperjelas gambaran orientasi SKPD Kabupaten Pangkep berdasarkan program dan pelaksanaan kegiatan di lapangan.

*“walaupun orientasi hasil lebih diutamakan, proses juga harus dipedomani, proses artinya semua kebijakan yang dijalankan harus sesuai regulasi, hasil artinya target (ouput dan outcome) harus tercapai untuk mengukur kinerja” (7/6/2018).*



Menurut Deshpande et al. (1993), orientasi hasil yang berfokus pada kepuasan pelanggan dapat didefinisikan sebagai sekumpulan keyakinan yang menempatkan kepentingan pelanggan (masyarakat) pada urutan pertama, tanpa mengabaikan keseluruhan masyarakat yang lainnya di dalam organisasi, seperti atasan, manajer, dan karyawan dan membantu organisasi untuk membuat profitabilitas dalam jangka panjang. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri orientasi hasil yang berfokus pada kepuasan masyarakat tidak bisa hanya terbatas pada informasi mengenai kebutuhan masyarakat saja, akan tetapi menindak lanjuti informasi tersebut untuk diterjemahkan ke dalam tindakan yang spesifik yaitu program-program yang dibutuhkan. Menurut Deshpande et al. (1993), bahwa organisasi-organisasi yang berfokus pada kebutuhan pelanggan berada pada posisi terbaik untuk mencapai kesuksesan jangka panjang dibandingkan organisasi-organisasi yang tidak berfokus pada kebutuhan pelanggan. Tuntutan inilah yang membawa konsekuensi pada pembentukan pola perilaku organisasi yang kemudian menjadi kebiasaan dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri. Adapun kebiasaan yang berkembang dalam pelaksanaan program berdasarkan penelusuran di lapangan antara lain yaitu : (1) selalu mengusahakan tepat waktu, (2)

menindak lanjuti, (3) tidak mengumbar janji, (4) senantiasa berbuat baik, (5) memberikan pilihan (tidak terlalu banyak agar tidak



membingungkan masyarakat), (6) kontak langsung dengan ramah, dan (7) mengatasi ketidakpuasan dari sudut kepentingan masyarakat. Organisasi yang mengadopsi perspektif orientasi hasil yang berfokus pada kepuasan pelanggan lebih memungkinkan untuk memberikan kualitas, berkontribusi bagi kepuasan pelanggan dan mempertahankan tujuan organisasi secara efisien dan efektif dibandingkan dengan para pesaing.

Atas dasar tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa perilaku birokrasi dalam implementasi Program Desa Mandiri telah menunjukkan budaya organisasi yang memiliki orientasi dalam melaksanakan kegiatannya.

### **3. Analisis Elemen Kebijakan dan Praktik SDM**

Sumber daya manusia merupakan komponen penting dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri. Hal ini disebabkan karena Desa Mandiri merupakan program yang berbasis komunal dengan sasaran utama adalah desa-desa di Kabupaten Pangkajene dan Kepulauan. Segala hal yang berkaitan dengan kebijakan sumber daya manusia, tentu saja akan menentukan bagaimana birokrasi akan bertindak dan berperilaku dalam melaksanakan program tersebut. Oleh karena itu, maka

mengetahui mengenai perilaku birokrasi dalam kaitannya dengan kebijakan yang akan dilakukan dengan menggunakan 3 (tiga) indikator utama yaitu pelatihan dan pengembangan karier, serta evaluasi kerja.



### a. Seleksi

Proses seleksi pada prinsipnya adalah menemukan kesesuaian antara karakteristik yang dimiliki oleh seseorang (individu) dengan karakteristik yang dibutuhkan oleh suatu pekerjaan. Dalam pelaksanaan program Desa Mandiri diketahui bahwa tidak terdapat proses seleksi dalam menentukan Tim Pembina yang tercantum dalam SK yang dikeluarkan oleh Bupati. Bisa dikatakan penentuan tim dalam program Desa Mandiri dilakukan penunjukan langsung seperti yang dikatakan oleh Dr. Abd Gaffar selaku ketua program.

*"...dalam penentuan tim pembina kami tidak melakukan seleksi khusus melainkan memilih berdasarkan kompetensi bukan berdasar pada jabatan dan kepangkatan". (4/6/2018).*

Pegawai adalah sumber daya manusia yang dimiliki oleh organisasi yang digunakan untuk menggerakkan atau mengelola sumber daya lainnya sehingga harus benar-benar dapat digunakan secara efektif dan efisien sesuai kebutuhan riil organisasi. Hal ini perlu dilakukan perencanaan kebutuhan pegawai secara tepat sesuai beban kerja yang ada dan hal tersebut dengan didukung oleh adanya proses rekrutmen yang tepat dan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi.

Mondy dan Noe (1996) menyebutkan bahwa: "*Human resource planning*

*is the process of systematically reviewing human resource  
ments to ensure that the required numbers of employees, with the*





*required skills are available when they are needed*". Secara lebih rinci Mondy dan Noe (1996) menguraikan peran analisis pekerjaan yang tidak dapat diabaikan dalam proses rekrutmen maupun seleksi.

Berdasarkan hasil wawancara di lapangan, dalam pembentukan Tim Pembina Program Desa Mandiri tidak dilakukan seleksi melainkan rekrutmen. Seleksi dan rekrutmen memiliki perbedaan yang mendasar. Rekrutmen menurut Mathis dan Jackson (2001) adalah proses yang menghasilkan sejumlah pelamar yang berkualifikasi untuk pekerjaan di suatu perusahaan atau organisasi. Hal ini sejalan dengan pendapat Irawan dkk. (1997) bahwa rekrutmen adalah suatu proses untuk mendapatkan tenaga yang berkualitas guna bekerja pada perusahaan atau instansi. Sedangkan menurut ahli lain menyebutkan bahwa rekrutmen adalah proses mencari, menemukan, mengajak, dan menetapkan sejumlah orang, baik dari dalam maupun dari luar perusahaan sebagai calon tenaga kerja dengan karakteristik tertentu seperti yang telah ditetapkan dalam perencanaan SDM (Samsudin, 2006). Ivancevich (2001) menambahkan bahwa rekrutmen berkaitan dengan aktivitas yang mempengaruhi jumlah dan jenis pelamar, apakah pelamar tersebut kemudian menerima pekerjaan yang ditawarkan.

Sedangkan proses seleksi merupakan rangkaian tahapan khusus digunakan untuk memutuskan pelamar mana yang akan diterima.



Proses tersebut dimulai ketika pelamar melamar kerja dan diakhiri dengan keputusan penerimaan. Menurut Mondy (1996) *“Selection is the process of choosing from a group of applicants the individual best suited for a particular position”*. Proses seleksi yang dapat dikatakan sebagai tahap awal yang menentukan bagi organisasi untuk memperoleh calon pegawai yang mempunyai kemampuan yang handal dan profesional. Gatewood dan Field (2001) menyatakan bahwa seleksi adalah proses pengumpulan dan evaluasi informasi terkini dan akurat tentang individu yang memperoleh tawaran pekerjaan. Selanjutnya Siagian (1994) menyebutkan bahwa seleksi adalah berbagai langkah spesifik yang diambil untuk memutuskan pelamar mana yang akan diterima dan pelamar mana yang akan ditolak. Proses seleksi dimulai dari penerimaan lamaran dan berakhir dengan keputusan terhadap lamaran tersebut. Seleksi dilaksanakan tidak saja untuk penerimaan karyawan baru saja, akan tetapi seleksi ini dapat pula dilakukan untuk pengembangan atau penerimaan, karena adanya peluang jabatan. Untuk memperoleh atau mendapatkan peluang jabatan tersebut perlu dilakukan seleksi sehingga dapat diperoleh pegawai yang berkualitas sesuai dengan kebutuhan.

Pola pemilihan Tim Pembina Program yang dilaksanakan oleh

na Program Desa Mandiri menciptakan suatu kondisi dimana pelaksana memiliki kesesuaian dengan apa yang akan menjadi



tupoksinya. Dengan demikian, maka diperoleh suatu kondisi ideal dimana setiap pelaksanaan Desa Mandiri akan bekerja maksimal sesuai dengan kemampuan (skill) yang mereka miliki sehingga perilaku kerja yang mereka tunjukkan akan mendukung tercapainya tujuan program yang telah dicanangkan sebelumnya.

### **b. Evaluasi**

Evaluasi program dipergunakan sebagai informasi untuk melaksanakan manajemen kinerja guna peningkatan kinerja dalam rangka mewujudkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi. Tujuan evaluasi adalah untuk menjamin pencapaian sasaran dan tujuan terutama untuk mengetahui bila terjadi keterlambatan atau penyimpangan supaya segera diperbaiki.

Dari hasil penelitian diketahui bahwa dalam pelaksanaan program Desa Mandiri tahap evaluasi dibuat dalam kalangan internal instansi. Artinya segala bentuk penilaian tugas, tingkat pencapaian sasaran hingga penyimpangan dibahas di masing-masing SKPD. Informasi ini didapat dari Kabid Ekonomi dan Desa Bappeda Kabupaten Pangkep saat ditemui menyatakan bahwa;

*“...evaluasi kinerja program dibuat dalam bentuk LAKIP sebagai pertanggungjawaban SKPD terhadap capaian kinerja dan komitmen seluruh aparat yang selanjutnya dilaporkan ke Bappeda” ( 4/6/2018).*



Menurut Ikrar selaku Kasi Pengembangan Kawasan Pedesaan Kabupaten Pangkep saat dikonfirmasi mengenai evaluasi menyatakan bahwa secara umum dari realisasi pencapaian target kegiatan kinerja Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD) menunjukkan angka capaian sebesar 99%. Adapun program-program yang dilaksanakan oleh Dinas BPMPD yakni;

1. Program pengembangan data/ informasi /statistik Daerah.
2. Program Peningkatan Keberdayaan Masyarakat Pedesaan.
3. Program Pengembangan Lembaga Ekonomi Pedesaan.
4. Program Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Membangun Desa.
5. Program Peningkatan Peran Perempuan di Perdesaan.
6. Program Peningkatan Kapasitas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan Kelurahan.

Secara fisik dapat disimpulkan bahwa kinerja sasaran dapat terealisasi sesuai target. Sedangkan realisasi Anggaran untuk Belanja Langsung mencapai presentase sebesar 99,58 %.

*“Permasalahan yang dihadapi terhadap kinerja yang belum mencapai target yaitu alokasi Anggaran yang masih sangat terbatas terutama untuk Pembangunan Pasar Desa” (7/6/2018).*



aka dalam rangka peningkatan kualitas kinerja, strategi  
han yang perlu memperoleh dukungan di waktu yang akan datang

adalah penambahan alokasi anggaran BPMPD, meningkatkan kualitas perencanaan dengan menjadikan evaluasi kegiatan tahun sebelumnya sebagai dasar pengukuran, meningkatkan sikap profesionalisme seluruh pelaksana program kegiatan, mengembangkan sistem informasi atau pengumpulan data yang menjadi dasar penetapan ukuran kinerja dan mengembangkan koordinasi antar sub fungsi dalam suatu sistem organisasi dalam kesatuan kerja program sehingga dapat dicapai efisiensi dan efektifitas pencapaian sasaran.

Di sisi lain informasi dari Dinas Pertanian yakni Bapak Faisal selaku pegawai dibidang penyuluhan menyatakan bahwa sistem pelaporan kinerja secara internal saja tidak cukup untuk menjelaskan sejauh mana pencapaian seluruh kegiatan program Desa Mandiri.

*“seharusnya Bappeda yang berinisiatif untuk mengadakan evaluasi karena program ini diketuai oleh Bappeda, supaya kita bisa mengukur program ini sejauh mana dampaknya di masyarakat” (11/6/2018).*

Maksud dari pernyataan di atas adalah program yang dilaksanakan seharusnya tidak semata-mata pada *output* saja tapi juga *outcome* dan *benefitnya* di masyarakat. Selain melihat sejauh mana pencapaian program, evaluasi juga bertujuan untuk melihat prestasi kerja dari setiap

yang terlibat, menilai kemampuan inovatif, pengembangan SDM, peningkatan motivasi kerja.



Dunn memaparkan berbagai sifat dasar evaluasi, bahwa evaluasi menghasilkan tuntutan-tuntutan yang bersifat evaluatif. Karena itu evaluasi mempunyai sejumlah karakteristik yang membedakannya dari metode-metode lainnya, karakteristik sifat itu antara lain (Dunn, 1999:608) :

- a) Fokus Nilai, evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari suatu kebijakan dan program.
- b) Inderdependensi Fakta-Nilai, untuk menyatakan bahwa kebijakan atau program tertentu telah mencapai tingkat kinerja yang tinggi atau rendah diperlukan tidak hanya bahwa hasil-hasil kebijakan berharga bagi sejumlah kelompok individu maupun seluruh masyarakat namun harus didukung oleh bukti bahwa hasil kebijakan secara aktual merupakan konsekuensi dari aksi-aksi yang dilakukan untuk memecahkan masalah tertentu.
- c) Orientasi Masa Kini dan Masa Depan, tuntutan evaluatif berbeda dengan tuntutan advokatif, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil masa depan. Evaluatif bersifat retrospektif dan setelah aksi-aksi dilakukan rekomendasi yang juga mencakup premis-premis nilai, bersifat prospektif dan dibuat sebelum aksi dilakukan.
- d) Dualitas Nilai, nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.



berdasarkan hasil wawancara di lapangan evaluasi kinerja birokrat ini cenderung didasarkan pada faktor-faktor input seperti jumlah

pegawai, anggaran, peraturan perundangan dan termasuk pedoman dan petunjuk teknis pelaksanaan; dan bukan pada faktor-faktor output atau outcomes-nya, misalnya tingkat efisiensi biaya, kualitas layanan, jangkauan dan manfaat pelayanan yang dirasakan oleh masyarakat. Oleh karena itu dalam praktek penyelenggaraan pelayanan publik masih terdapat berbagai masalah antara lain perbedaan antara kinerja yang diharapkan (intended performance) dengan praktek sehari-hari (actual performance), perbedaan antara tuntutan kebutuhan masyarakat dengan kemampuan pelayanan aparatur pemerintah, perbedaan antara keterbatasan sumber daya anggaran pemerintah dengan kebocoran pada tingkat pelaksanaannya. Sebaiknya pemerintah khususnya Bappeda secara berkala melakukan evaluasi atau menerima masukan dari masyarakat mengenai kinerja pemerintah melalui Program Desa Mandiri terutama yang menjadi penerima program, agar mengetahui apa yang dirasakan dan bagaimana harapan masyarakat. Evaluasi juga dilakukan terhadap petugas lapangan yang memberikan layanan langsung sehingga dapat diketahui kekurangan dan kelemahan kerjanya.

### **c. Program Pelatihan dan Pengembangan**

Pelatihan dan pengembangan sangat penting bagi pegawai untuk lebih menguasai pekerjaan yang akan dilaksanakan. Program pelatihan dan pengembangan sering dilakukan sebagai upaya



meningkatkan kinerja pegawai yang dianggap belum mampu untuk mengemban pekerjaannya karena faktor perkembangan kebutuhan masyarakat.

Dari penelusuran di lapangan, program pelatihan dan pengembangan tidak dilakukan oleh SKPD sebelum menjalankan program Desa Mandiri. Seperti yang dijelaskan oleh Bapak Amril S.Pi, MT selaku tim teknis Dinas Perikanan menyebutkan bahwa tidak ada kegiatan pelatihan dan pengembangan khusus sebelum program diturunkan di lapangan.

*“...tidak ada pelatihan khusus, kami hanya melakukan penyamaan persepsi bagaimana melihat konsep desa Mandiri sehingga bisa melahirkan kegiatan yang mendukung sesuai dengan lokus yang ditentukan” (11/6/2018).*

Pelatihan dan pengembangan adalah penyaluran ilmu dan latihan yang diselenggarakan untuk memberikan keterampilan dan penguasaan pengetahuan bidang teknis tertentu kepada pegawai sehingga mampu melaksanakan tugas dan tanggung jawab yang diberikan dengan sebaik-baiknya. Pelatihan diberikan kepada pegawai dengan upaya peningkatan keterampilannya. Pelatihan adalah serangkaian aktivitas yang dirancang untuk meningkatkan keahlian, pengetahuan, pengalaman ataupun

an sikap individu.





Hasil observasi penelitian ditemukan bahwa dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri tidak dirangkaikan dengan kegiatan pelatihan dan pengembangan kepada pegawai karena dianggap tidak terlalu dibutuhkan. Padahal diketahui bahwa pelatihan dan pengembangan akan membuat pegawai semakin mengerti dengan pekerjaan yang diberikan, selain itu pegawai juga akan semakin terdidik dan disiplin dalam melaksanakan tugas-tugasnya.

Perlu diketahui bahwa pelatihan dan pengembangan memiliki manfaat yang begitu besar bagi pegawai dalam melaksanakan tugas-tugasnya yang bersifat teknis di lapangan. Apabila pegawai menguasai berbagai pengetahuan yang berhubungan persoalan teknis di lapangan maka akan membuat pegawai lebih profesional dalam melaksanakan tugasnya.

Berhasil tidaknya kegiatan pelatihan dan pengembangan dapat diukur dari sejauh mana kegiatan tersebut mempengaruhi pelaksanaan tugas-tugas pokok dari pegawai yang bersangkutan dan dapat bermanfaat bagi pengembangan kualitas dan kemampuannya terutama mengenai hal-hal yang bersifat teknis, lebih-lebih apabila pengetahuan dan teknologi

terkembang dengan pesatnya. Pada dasarnya kegiatan pelatihan dan pengembangan merupakan proses yang berlanjut dan bukan proses sekali saja. Pelatihan dan pengembangan merupakan kegiatan



pengembangan sumber daya manusia untuk meningkatkan kemampuan pegawai atau aparatur di luar kemampuan di bidang pekerjaan atau jabatan yang dipegang, sebab pendidikan pegawai dirancang atau disesuaikan dengan posisi baru, dimana tugas-tugas dilakukan memerlukan kemampuan khusus yang lain dari yang mereka miliki sebelumnya, dengan demikian tujuan pendidikan pegawai yakni untuk mempersiapkan pegawai dalam menempati posisi atau jabatan baru, terutama dalam bidang pengelolaan kepegawaian yang professional. Hal inilah yang menunjukkan betapa pentingnya peran pegawai atau aparatur sebagai sumber daya manusia dalam upaya mendukung keberhasilan organisasi. Namun masalahnya yang paling mendasar adalah masih lemahnya sumber daya manusia yang mampu mengelola pembangunan berbagai sektor berdasarkan kebutuhan sosial, ekonomi, dan budaya masyarakat apalagi dibawah tekanan persaingan ekonomi global.

Pelatihan dan pengembangan merupakan wahana untuk membangun sumber daya manusia menuju era globalisasi yang penuh dengan tantangan. Karena itu, kegiatan pelatihan tidak dapat diabaikan begitu saja terutama dalam memasuki era persaingan yang semakin ketat.

Disadari atau tidak, penempatan pegawai dalam suatu bidang kerja tidak

menjamin bahwa mereka akan sukses dalam pekerjaannya. Salah satu masalah yang dihadapi berkaitan dengan kemampuan pegawai dalam



penyelesaian masalah antara lain adanya penyakit udang yang disampaikan oleh Kepala Desa Pittue saat diwawancarai.

*“...sampai sekarang masalah penyakit udang yang dihadapi petani tambak di desa kami masih belum terpecahkan akibat kurangnya pendampingan dan tenaga ahli dari dinas”. (6/6/2018)*

Hal ini menunjukkan bahwa kesiapan pegawai teknis sebelum diturunkan dilapangan harus diseimbangkan melalui program pelatihan, tujuannya adalah agar setiap permasalahan yang muncul dapat segera diselesaikan. Melalui pelatihan dan pengembangan SDM yang tepat, dapat memberikan efek yang baik kepada pegawai. Pegawai dapat mengembangkan diri dan mampu memahami seluk-beluk pelaksanaan pekerjaan lebih mendalam dan memahami setiap kesulitan yang dihadapi.

### **C. Implikasi Temuan Penelitian**

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perilaku birokrasi pelaksanaan program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkajene Kepulauan. Untuk itu, digunakan Teori Perilaku Birokrasi yang menyatakan bahwa perilaku anggota organisasi dipengaruhi oleh sistem organisasi yang berlaku di dalamnya. Sistem organisasi itu sendiri terdiri atas (1) struktur dan desain organisasi, (2) budaya organisasi, dan (3) kebijakan dan

SDM. Masing-masing komponen sistem organisasi tersebut elemen-elemen penting yang kemudian menjadi indikator dari en-komponen tersebut.



Dalam penelitian ini, digunakan ketiga komponen sistem organisasi tersebut dalam membentuk perilaku birokrasi pelaksana program Desa Mandiri. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terdapat beberapan elemen sistem organisasi yang tidak dipenuhi dalam pelaksanaan dan implementasi program Desa Mandiri.

Temuan yang terdapat dalam penelitian ini adalah pertama, kurangnya koordinasi yang baik dalam setiap kegiatan program Desa Mandiri yang melibatkan lebih dari satu SKPD. Dari hasil penelusuran menunjukkan bahwa beberapa kegiatan pembangunan masih belum dilakukan melalui koordinasi secara maksimal, sehingga pelaksanaan program Desa Mandiri menjadi tidak efektif dan efisien. Informasi dari beberapa informan mengungkapkan bahwa untuk koordinasi pada level perencanaan melalui bidang kajian perencanaan Bappeda telah berjalan dengan baik namun untuk pelaksanaan sering terjadi *overlapping* dan benturan karena misi pendekatan program atau fokus program dari masing-masing instansi yang berbeda.

Salah satu hal penting dalam kegiatan pemerintahan daerah adalah masalah koordinasi pemerintahan dan hal yang berpengaruh terhadap

salah satunya koordinasi adalah kesiapan sumber daya manusia aparatur pemerintah daerah dalam pelaksanaan wewenang. Hal ini merupakan tuntutan profesionalitas aparatur pemerintah yang berarti memiliki



kemampuan pelaksanaan tugas, adanya komitmen terhadap kualitas kerja, dedikasi terhadap kepentingan masyarakat sebagai pihak yang dilayani oleh pemerintah. Koordinasi merupakan suatu “pengaturan/penataan” beragam elemen ke dalam suatu pengoperasian yang terpadu dan harmonis. Kesuksesan koordinasi akan menciptakan keharmonisan dan keselarasan seluruh kegiatan untuk mencapai tujuan yang diharapkan, sehingga beban tiap bagian menjadi serasi, selaras dan seimbang. Sebagai salah satu fungsi manajemen koordinasi merupakan fungsi pengikat, penyeimbang dan penyelaras semua aktifitas dan usaha, maka dapat disimpulkan bahwa setiap fungsi manajemen pasti memerlukan fungsi koordinasi. Disamping itu koordinasi sangat dibutuhkan pada saat pekerjaan yang insidental dan tidak rutin serta kegiatan yang tidak direncanakan. Kebutuhan akan koordinasi tidak dapat dihindarkan karena setiap organisasi pasti mempunyai unit-unit atau satuan-satuan organisasi yang mempunyai fungsi berbeda-beda tetapi mempunyai hubungan yang saling ketergantungan.

Menurut James D.Thompson, ada tiga macam saling ketergantungan di antara satuan-satuan organisasi, yaitu:

1. Saling ketergantungan yang menyatu (pooled interdependent), bila satuan-satuan organisasi tidak saling tergantung satu dengan yang lain dalam melaksanakan kegiatan harian tetapi tergantung kepada



pelaksanaan kerja setiap satuan yang memuaskan untuk suatu hasil akhir.

2. Saling ketergantungan yang berurutan (sequential interdependent), dimana suatu satuan organisasi harus melakukan pekerjaan terlebih dahulu sebelum satuan yang lain bekerja.
3. Saling ketergantungan timbal balik (reciporal interdependent) merupakan hubungan memberi dan menerima antar satuan organisasi.

Adanya saling ketergantungan ini menyebabkan koordinasi sangat diperlukan dalam mengintegrasikan kinerja setiap unit. Peran koordinasi dalam hal ini adalah berupaya membuat struktur dan memfasilitasi transaksi antar bagian yang saling bergantung. Terciptanya koordinasi yang baik antar unit atau departemen dapat meminimalisir terjadinya kesalahan dan konflik sehingga proses kegiatan dapat berjalan dengan efektif. Sehingga dapat disimpulkan tujuan koordinasi meliputi :

1. Menghindari kekacauan dan penyimpangan tugas dari sasaran
2. Mengarahkan dan menyatukan semua tindakan serta pemikiran ke arah tercapainya sasaran organisasi



3. Menghindari kekosongan dan tumpang tindih pekerjaan

4. Menghindari keterampilan overlanding dari sasaran organisasi

5. Menjuruskan keterampilan spesialis ke arah sasaran organisasi

6. Mengintegrasikan tindakan dan pemanfaatan unsur manajemen ke arah sasaran organisasi

Untuk mewujudkan tercapainya tujuan koordinasi maka dibutuhkan peran komunikasi yang baik sekaligus menjadi salah satu prinsip utama dalam koordinasi lintas instansi. Komunikasi yang terjalin dalam rangka koordinasi yang baik akan menciptakan hubungan yang produktif. Komunikasi dilakukan secara formal dan informal, komunikasi organisasi dan individu, komunikasi eksternal dan internal. Hubungan yang produktif hasil komunikasi yang efektif akan sangat membantu keberhasilan proyek perubahan.

Menurut Handoko (2003:196) kebutuhan akan koordinasi tergantung pada sifat dan kebutuhan komunikasi dalam pelaksanaan tugas dan derajat saling ketergantungan bermacam-macam satuan pelaksanaannya. Hal ini juga ditegaskan oleh Handayani (1985:88) bahwa koordinasi dan komunikasi adalah sesuatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Selain itu, Handayani juga mengatakan bahwa koordinasi dan kepemimpinan (leadership) adalah tidak bisa dipisahkan satu sama lain karena saling mempengaruhi. Koordinasi dapat dilakukan

baik dengan adanya komunikasi yang efektif. Komunikasi yang us diterapkan pada semua departemen dalam organisasi, antara kerja, maupun manajer dengan bawahannya. Semua penghalang



dan jarak dalam berkomunikasi sebisa mungkin harus dihindari dan dibenahi. Komunikasi yang baik membantu mengurangi kesalahpahaman sehingga koordinasi dapat berlangsung dengan baik.

Temuan kedua dalam penelitian ini adalah daya inovasi dan pengambilan resiko masih relatif rendah yang disebabkan belum mampunya pemerintah daerah dalam menangkap akar permasalahan di desa sehingga minimnya program pembaharuan yang diturunkan. Pemberian kewenangan kepada SKPD untuk melaksanakan program Desa Mandiri seharusnya dimanfaatkan dalam menghasilkan kreatifitas sebagai upaya dalam pengelolaan potensi sumber daya alam yang tersedia secara optimal dan/atau mengatasi permasalahan-permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat.

Dari penelusuran ditemukan kondisi yang kurang diharapkan oleh masyarakat dimana program-program yang diturunkan kurang memiliki unsur kebaruan karena kurangnya daya inovasi pemerintah dalam melaksanakan pelayanan. Upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik hanya dapat dilakukan apabila terjadi keseimbangan antara tiga pilar, yaitu sektor pemerintahan, sektor swasta, dan sektor masyarakat

ling berkesinambungan dalam pengelolaan sumber daya alam, an, sosial, dan ekonomi. Sebagai bentuk penyelenggaraan yang baik maka harus melibatkan masyarakat dalam pengambilan





keputusan. Salah satu cara untuk mengembangkan pelayanan dan pembangunan daerah adalah dengan meningkatkan kreativitas dan inovasi dalam pemerintahan, dimulai dari tingkat individu, meningkat kepada kelompok, dan kemudian menuju pada inovasi organisasional. Tujuannya agar seluruh pihak di tempat kerja mampu mengembangkan keterampilan yang dapat mempermudah dalam melakukan setiap pekerjaannya.

Minimnya daya inovasi dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri disebabkan oleh kurangnya dukungan dari lingkungan organisasi itu sendiri. Salah satu faktor lingkungan organisasi yang paling berpengaruh adalah adanya dukungan dari pimpinan tertinggi dalam organisasi.

Kreativitas merupakan pengembangan ide baru, dan inovasi merupakan proses penerapan ide tersebut secara nyata ke dalam praktik. Salah satu masalah yang dihadapi oleh para inovator adalah suksesi kepemimpinan. Inovasi yang berhasil dilakukan memakan waktu yang tidak sebentar untuk mendapatkan hasil yang maksimal. Ketika pemimpin yang mendukung dan mengarahkan hasil inovasi tersebut pergi sebelum prosesnya selesai, maka inovasi tersebut berada dalam risiko. Jika

...n baru tidak menyetujui atau tidak memahami strategi inovasi  
... maka keberhasilannya terancam terhenti. Oleh karena itu  
...n dalam mengembangkan inovasi harus disetujui oleh pimpinan



tertinggi agar ada jaminan bahwa setiap inovasi yang sedang berjalan tidak akan terhenti sebelum prosesnya selesai.

Inovasi merupakan salah satu aspek budaya organisasi yang sangat berpengaruh bagi keberhasilan suatu organisasi. Akan tetapi, inovasi belum menjadi hal utama dari budaya birokrasi di Indonesia khususnya di tingkat daerah. Inovasi di dunia pemerintahan akan sulit dilakukan apabila masih banyak pegawai yang tidak terpacu untuk berubah. Membentuk pemerintahan yang inovatif tampaknya masih belum optimal mengingat kesadaran untuk selalu berinovasi masih menyisakan ruang untuk perbaikan, padahal inovasi sangat penting untuk dilakukan pada setiap lapisan pemerintahan demi tercapainya pemerintahan yang baik. Melakukan inovasi bukan hanya sekedar menghilangkan pemborosan, kecurangan ataupun penyelewengan. Inovasi menitikberatkan pada penciptaan sistem organisasi pemerintah yang secara terus-menerus mencari cara untuk menjadi lebih efisien. Tapi, inovasi daerah bukan hanya sekedar membentuk pemerintahan yang efisien. Sebagian dari tujuan inovasi adalah efisiensi, tetapi yang lebih penting adalah efektivitas.

Temuan ketiga dalam penelitian ini adalah tidak adanya evaluasi khusus yang membahas sejauh mana keberhasilan program Desa juga menjadi salah satu alasan tidak terpenuhinya indikator birokrasi yang dijelaskan oleh Robbins. Tahap evaluasi bertujuan



untuk mengetahui sejauh mana pencapaian tujuan program yang telah dilaksanakan. Selanjutnya hasil evaluasi program digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan kegiatan tindak lanjut atau untuk melakukan pengambilan keputusan berikutnya.

Evaluasi program adalah suatu unit atau kesatuan kegiatan yang bertujuan untuk mengumpulkan informasi yang merealisasi atau mengimplementasi dari suatu kebijakan, berlangsung dalam proses yang berkesinambungan, dan terjadi dalam suatu organisasi yang melibatkan sekelompok orang guna pengambilan keputusan. Evaluasi program bertujuan untuk mengetahui pencapaian tujuan program yang telah dilaksanakan. Selanjutnya, hasil evaluasi program digunakan sebagai dasar untuk melaksanakan kegiatan tindak lanjut atau untuk melakukan pengambilan keputusan berikutnya. Evaluasi sama artinya dengan kegiatan supervisi. Kegiatan evaluasi/supervisi dimaksudkan untuk mengambil keputusan atau melakukan tindak lanjut dari program yang telah dilaksanakan. Manfaat dari evaluasi program dapat berupa penghentian program, merevisi program, melanjutkan program, dan menyebarluaskan program. Evaluasi diperlukan untuk melihat kesenjangan antara "harapan dan kenyataan". Hal yang sangat

gkan dalam semua kegiatan evaluasi adalah kesempurnaan dan an data. Evaluasi pada dasarnya merupakan kajian dengan



mencari faktor-faktor penyebab timbulnya permasalahan, bukan hanya sekedar gejala yang tampak dalam permukaan.

Ada sebuah ungkapan yang menyatakan bahwa dunia akan selalu berubah, masyarakat berubah, lingkungan berubah dan semuanya berubah. Organisasi pemerintah sebagai sebuah organisasi terbuka suka atau tidak suka akan menghadapi perubahan-perubahan tersebut. Untuk itu ia harus terus menerus menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang terjadi dilingkungan strategisnya. Dalam rangka mewujudkan organisasi yang diharapkan, langkah akhir dalam proses yang harus dilakukan adalah tidak hanya evaluasi program kegiatan yang dilaksanakan tapi juga tahap evaluasi terhadap kinerja organisasi sebagai upaya menuju organisasi berkinerja tinggi.

Tahap pelaksanaan evaluasi program Desa Mandiri sebaiknya dilaksanakan secara berkala dengan melibatkan seluruh SKPD pelaksana dan mengikutsertakan kepala desa serta tokoh masyarakat sebagai bentuk partisipasi masukan mengenai kinerja pemerintah melalui Program Desa Mandiri ini. Hasil evaluasi program dan kinerja nantinya diharapkan dapat dimanfaatkan untuk banyak penggunaan antara lain peningkatan

pengembangan SDM, pemberian kompensasi dan peningkatan vitalitas.



Temuan keempat dalam penelitian ini adalah, pelatihan dan pengembangan pegawai yang diabaikan sebelum turun ke lapangan juga menjadi salah satu pemicu tidak maksimalnya pelaksanaan program termasuk dalam pemecahan masalah yang dihadapi. Arti pentingnya program pelatihan dan pengembangan bagi pegawai antara lain sumber daya manusia yang menduduki suatu jabatan tertentu dalam organisasi belum tentu mempunyai kemampuan yang sesuai dengan persyaratan yang diperlukan dalam jabatan tersebut. Hal ini terjadi karena sering seseorang menduduki jabatan tertentu bukan karena kemampuan, melainkan karena tersedianya formasi. Oleh karena itu, pegawai perlu penambahan kemampuan yang mereka perlukan melalui program pelatihan dan pengembangan.

Menurut Carrell dan Kuzmits (1982 : 278), tujuan utama pelatihan dapat dibagi menjadi 5 area:

1. Untuk meningkatkan ketrampilan karyawan sesuai dengan perubahan teknologi
2. Untuk mengurangi waktu belajar bagi karyawan baru agar menjadi kompeten

3. Untuk membantu masalah operasional

4. Untuk menyiapkan karyawan dalam promosi



5. Untuk memberi orientasi karyawan untuk lebih mengenal organisasinya

Sedangkan beberapa manfaat nyata dari program pelatihan adalah (Simamora, 2004 : 278) :

1. Meningkatkan kuantitas dan kualitas produktivitas
2. Mengurangi waktu pembelajaran yang diperlukan karyawan untuk mencapai standar kerja yang dapat diterima.
3. Membentuk sikap, loyalitas, dan kerja sama yang lebih menguntungkan
4. Memenuhi kebutuhan perencanaan sumber daya manusia
5. Mengurangi frekuensi dan biaya kecelakaan kerja
6. Membantu karyawan dalam peningkatan dan pengembangan pribadi.

Dari hasil pemaparan beberapa kekeurangan dalam pelaksanaan Program Desa Mandiri maka dapat dikatakan penelitian ini tidak memberikan dukungan empiris terhadap teori perilaku Robbins yang menyatakan bahwa untuk membentuk perilaku anggota organisasi, dapat ditempuh melalui pengelolaan sistem organisasi yang berlaku dalam

si tersebut.



## BAB V

### KESIMPULAN DAN SARAN

#### Kesimpulan

Berdasarkan pada analisis hasil dan pembahasan, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan penelitian, yaitu sebagai berikut:

1. 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 dan desain suatu organisasi.



2. Temuan dalam penelitian menunjukkan adanya kecenderungan rendahnya sikap inovatif dari pelaksana program yang kemudian berkorelasi langsung dengan lemahnya pengambilan keputusan. Selain itu, orientasi kerja dalam organisasi mengarah pada orientasi berbasis pada hasil yang dituntut dalam pencapaian target pembangunan. Dengan demikian, secara umum hasil penelitian menunjukkan bahwa perilaku birokrasi dalam mengimplementasikan pelaksanaan program Desa Mandiri ini tidak sepenuhnya dapat dibentuk melalui penciptaan budaya organisasi. Hal ini disebabkan karena tingkat sumber daya yang rendah sehingga menciptakan sikap kaku dalam melahirkan inovasi dan pengambilan keputusan.
3. Temuan dalam penelitian memperlihatkan rendahnya kecenderungan bentuk dan kondisi yang mengadopsi konsep dari teori Robbins. Dalam implementasinya, tidak adanya program pelatihan dan pengembangan untuk meningkatkan produktivitas dan kinerja birokrasi pelaksana serta evaluasi program yang tidak dilaksanakan secara umum semakin jauh dari keselarasan pencapaian tujuan program. Dengan demikian, secara garis besar dapat dikatakan bahwa pembentukan perilaku birokrasi yang





mendukung pencapaian tujuan program melalui pengelolaan kebijakan dan praktek SDM kurang berhasil.

### **Saran**

Berdasarkan uraian kesimpulan tersebut, peneliti memiliki beberapa saran agar Program Desa Mandiri di Kabupaten Pangkep dapat berjalan dengan baik. Saran tersebut antara lain:

1. Pada tahap pelaksanaan sebaiknya dilakukan sosialisasi kegiatan untuk program yang sifatnya melibatkan kerjasama dengan SKPD lain agar jalur koordinasi mudah dilakukan demi percepatan pembangunan.
2. Bappeda sebagai ketua program sebaiknya mengadakan evaluasi secara berkala khusus membahas pelaksanaan Program Desa Mandiri dengan mengundang seluruh SKPD dan Kepala Desa agar dapat mengukur keberhasilan program.
3. Diharapkan setiap SKPD Kabupaten Pangkep lebih menggalakkan program pelatihan dan pengembangan SDM pegawai agar dapat mengembangkan diri dan mampu memahami seluk-beluk pelaksanaan pekerjaan lebih mendalam.



## DAFTAR PUSTAKA

Agus Dwiyanto, 2008. *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Yogyakarta : Gajah Mada University Press.

Arief Wibowo, 2006, Kajian tentang Perilaku Pengguna Sistem Informasi dengan Pendekatan Technology Acceptance Model (TAM), Universitas Budi Luhur, Jakarta.

Berger, Peter L. Dan Thomas Luckmann. 1996. *The Social Construction of Reality*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall

Bimo Walgito. 1987. *Psikologi Sosial*. Yayasan Penerbit Fakultas UGM.

Brown, A. 1998. *Organizational Culture*. 2<sup>nd</sup>. UK: Pearson Education Limited

Bryant, C., dan Louise G White. 1989. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*, LP3ES, Jakarta

Colquitt, Jason A., Jeffery A. LePine, and Michael J. Wesson. *Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill, 2011.

Davis, Gardon B. 1992. *Sistem Informasi Manajemen*. Jakarta : Pustaka Bianaman Pressindo.

Deshpande, Rohit, John U. Farley, & Frederick E. Webster, Jr. (1993). Corporate Culture, Customer Orientation, and Innovativeness in Japanese Firms: A Quadrant Analysis. *Journal of Marketing*, 57 (1), 23–37.

Duncan, W. Jack. 1980. *Organizational Behavior*. Edisi kedua, Huston Mifflin Company. Boston

Dunn, William. 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.

herthy, Theresa B., Robert Dahlstrom, & Steven J. Skinner. (1999). Organizational Values and Role Stress as Determinants of Customer-Oriented Selling Performance. *Journal of Personal Selling & Sales Management*, 19, 2 (Spring), 1–18.



Gatewood, RD dan H.S. Field. 2001. Human Resource Selection, Thomson Learning.

Gaynor, G. H., 2002, Innovation by Design, New York, American Management Association

Gaynor, Gerard H. 2002. Innovation by Design: What It Takes to Keep Your Company on the Cutting Edge. New York: AMACOM

Gibson, James L., John M. Ivancevich, James H. Donnelly, Jr. *Organizations*. New York: McGraw-Hill, 2005.

Greenberg, Jerald and Robert A. Baron. *Behavior in Organizations*. New Jersey: Pearson Education, Inc., 2003.

Hammer, Clay, W. dan Organ, Dennis W. 1978. *Organizational Behavior: An Applied Psychological Approach*. Business Inc. Dallas

Handyaningrat Soewarno, 1991, Pengantar Ilmu Administrasi, Penerbit : PT. Gunung Agung, Jakarta.

Handyaningrat, Soewarno (1985). Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen. Cetakan Keenam. Jakarta: PT Gunung Agung.

Handoko, T.Hani, 2003, Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia, Yogyakarta, BPFE-Yogyakarta.

Irawan, Prasetya, Suryani S.F.Motok, Sri Wahyu Krida Sakti, 1997 Manajemen Sumber Daya Manusia, Jakarta: STIA LAN Press

Ivancevich, John M. 2001, Human Resource Management, New York: Mc. Grow – Hill Companies

Katz, Daniel dan Robert L. Kahn. 1966. Organizations and The System Concept, dalam Shafritz, Jay M dan J. Steven Ott. 1987. Classics of Organization Theory, Brooks/Cole Publishing Company Pacific Grove, California.

Kenneth A. Merchant. 2007. Accounting : Text and Cases. New York: McGraw Hill.



Kreitner, Robert and Angelo Kinicki. *Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill, 2010.

Mathis. Robert I, Jackson John H. 2001. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Salemba Empat

McShane, Steven L. and Mary Ann Von Glinow. *Organizational Behavior*. New York: McGraw-Hill, 2010.

Miftah Thoha, 2005. *Perilaku Organisasi Konsep Dasar dan Aplikasi*. Jakarta

Miftah Thoha. 2003, *Kepemimpinan Dalam Manajemen Jakarta* : PT. Raja Grafindo Persada.

Milles, M.B. and Huberman, M.A. 1984. *Qualitative Data Analysis*. London: Sage Publication

Moleong, Lexy J. 2007. *Metodologi Penelitian Kualitatif*: Bandung: Rosdakarya.

Mondy, Wayne & Robert M, Noe. 1996. *Human Resource Management*, New Jersey: Prentice Hall Inc.

Nimran Umar, 2004. *Perilaku Organisasi*, Cetakan Ketiga, CV. Citra Media, Surabaya.

Nimran, Umar. 1997. *Perilaku Organisasi*, Edisi Revisi, Surabaya, CV. Citra Media

Prijono, O.S. & Pranarka, A.M.W. (Ed) (1996). *Pemberdayaan: Konsep, Kebijakan & Implementasi*, Jakarta: CSIS.

Rivai, Veithzal. 2006. *Kepemimpinan dan Perilaku Organisasi*. PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta

Robbins Stephen P. dan Mary Coulter. 2005. *Manajemen*. PT INDEKS Kelompok Gramedia. Jakarta.

Robbins Stephen P. 2006. *Perilaku Organisasi*. Alih Bahasa: Benyamin Molan. Edisi Kesepuluh. Penerbit PT. Indeks, Kelompok Gramedia, Jakarta.



- Robbins Stephen P. 2008. *Organizational Behaviour*, Tenth Edition (Perilaku Organisasi Edisi Ke Sepuluh), Alih Bahasa Drs. Benyamin Molan. Jakarta : Salemba Empat.
- Robbins, S.P. dan Timothy A. J. 2008. *Perilaku Organisasi*. Penerjemah Diana Angelica. Jakarta : Salemba Empat.
- Robbins, Stephen P. 2003. *Perilaku Organisasi*, (Jilid 1 dan 2), PT Indeks Kelompok Gramedia, Jakarta
- Robbins, Stephen P. and Timothy A. Judge. *Organizational Behavior*. New Jersey: Pearson Education, Inc., 2011.
- Rosenblatt, Louise M. 1982. The Literary Transaction: Evocation and Response. Dalam *Theory into Practice*. 21 Autumn 1982. Hal. 268-277.
- Royat, S. 1994. *The Development Strategy of Construction Industry in Indonesia*. Pustra, Departemen PU, Jakarta.
- Saiyadain, Mirza S. *Organizational Behavior*. New Delhi: Tata McGraw-Hill Publishing Company Limited, 2003.
- Samsudin, S. 2006. *Manajemen Sumber Daya manusia*, Bandung; CV. Pustaka Setia
- Schein, Edgar H. 1997. *Organizational Culture and Leadership*, Second Edition, Jossey-Bass Publisher, San Fransisco, US
- Sedarmayanti. 2009. *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi dan Kepemimpinan Masa Depan*. Refika Aditama, Bandung
- Siagian, S.P. 1994. *Manajemen Sumber Daya Manusia*, Jakarta: Bumi Aksara
- Sidik, Machfud, 2002a, “*Kebijakan, Implementasi dan Pandangan Ke Depan Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah*”, *Makalah Disampaikan Pada Seminar Nasional : Menciptakan Good Governance Demi Mendukung Otonomi Daerah Dan Desentralisasi Fiskal*, Yogyakarta, 20 April 2002.



Suparjan, Hempri Suyatna (2003), *Pengembangan Masyarakat dari Pembangunan sampai Pemberdayaan*, Yogyakarta: Aditya Media.

Supriatna Tjahja. 2000. *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*. Rineke Cipta. Jakarta.

Tyagi, Archana. *Organizational Behavior*. New Delhi: Excel Books, 2000.

Weber, Max, 1947. *The Theory of Social and Economic Organization*. Diterjemahkan oleh A.M. Henderson dan Talcott Parsons. New York USA: Oxford University Press.

Wilson, Terry. 1996. *The Empowerment Manual*, London: Grower Publishing Company.

Winarni, Tri 1998, *Memahami Pemberdayaan Masyarakat Desa Partisipatif dalam Orientasi Pembangunan Masyarakat Desa Menyongsong Abad 21: Menuju Pemberdayaan Pelayanan Masyarakat*, Aditya Media, Yogyakarta.

- Undang-Undang:

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2014  
Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2014 Tentang  
Desa

