

## PENGUKURAN TINGKAT FORMALISASI PADA ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PEMERINTAH KOTA MAKASSAR

Hasniati<sup>1)</sup>, Badu Ahmad<sup>2)</sup>, Andi Ahmad Yani<sup>3)</sup>, Siti Fatimah<sup>4)</sup>, Nining Haslinda Zainal<sup>5)</sup>  
<sup>1,2,3)</sup> *Dosen Administrasi Publik, Fisip Unhas, Makassar*

<sup>4)</sup> *Mahasiswa Program Doktor Administrasi Publik Fisip Unhas, Makassar*

<sup>5)</sup> *Dosen Ilmu Administrasi Negara Fisip Unibos, Makassar*

### ABSTRACT

Formalization is one structural dimension that can describe the level of use of rules, authority, responsibilities, tasks, and special procedures that must be followed in every job in an organization. This research is a quantitative descriptive study using a questionnaire developed by Aiken and Hage with 15 questions to inventory the formalization of work in Makassar City Government. The method used is a survey method with the number of respondents is 147 people. The results showed that the level of formalization in the Makassar City Government was included in the good category, this indicated that the tasks that were carried out regularly by established procedures. Recommendations for future research are to analyze the level of formalization and its effects on organizational effectiveness.

**Keywords:** *structural dimensions, formalization, job specifications, organizational design*

### 1. PENDAHULUAN

Ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik ada ditangan birokrasi. Oleh karena itu, maka birokrasi perlu dibangun sedemikian rupa sehingga dapat berfungsi dengan baik dan mampu mendorong percepatan pembangunan dan pencapaian tujuan negara. Pemerintahan yang baik (good government) tidak dapat dilepaskan dari mekanisme yuridis yang kental dengan penerapan peraturan perundang-undangan dalam menjalankan tugasnya. Namun permasalahannya kemudian adalah, ketika legal formal yang dikedepankan maka akan mengurangi peluang-peluang diskresi bagi pejabat negara yang kita tahu seringkali diambil untuk kepentingan efisiensi.

Saat ini mekanisme yuridis begitu dominan digunakan dalam rangka reformasi birokrasi yang ditandai dengan dilakukannya formalisasi terhadap Azas-azas Umum Pemerintahan yang baik, yang pada awalnya merupakan *code of ethic* ke dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini terlihat dari pembentukan beberapa regulasi di bidang ini, seperti Undang-Undang Pelayanan Publik. Muhlizi mengemukakan bahwa penerapan regulasi yang ketat ini dapat berimbas kepada terjadinya kriminalisasi perbuatan administrasi yang dilakukan oleh pejabat administrasi (birokrat), yang pada akhirnya berdampak pada terkikisnya ruang diskresi yang dapat diambil oleh birokrat [1].

Pengertian formalisasi menurut Robbins adalah tingkat sejauh mana pekerjaan di dalam organisasi itu distandarisasikan [2]. Menurut Jones, formalisasi adalah penggunaan aturan dan prosedur tertulis untuk membakukan operasi [3]. Jika sebuah pekerjaan sangat diformalisasikan, maka pemegang pekerjaan itu hanya mempunyai sedikit kebebasan mengenai apa yang harus dikerjakan, bilamana mengerjakannya, dan bagaimana ia harus melakukannya. Organisasi yang memiliki tingkat formalisasi yang tinggi dapat dilihat dari kebebasan yang dimiliki oleh pemegang jabatan hanya terbatas pada apa yang ia harus kerjakan, kapan ia harus mengerjakan, dan bagaimana mengerjakannya. Semuanya itu harus berdasarkan kepada standar operasional prosedur yang telah ditetapkan. Namun formalisasi tidak hanya dilihat dari jumlah peraturan yang tertulis (eksplisit), akan tetapi juga dapat dilihat dari peraturan yang tidak tertulis (implisit) yang telah disepakati sebelumnya, sehingga dengan demikian maka untuk tujuan pengukuran tingkat formalisasi dapat dihitung dengan memperhatikan dokumen resmi organisasi, sikap pegawai pada tingkatan dimana prosedur pekerjaan diuraikan dan peraturan ditetapkan. Berdasarkan konsep formalisasi tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa tingkat formalisasi akan berbeda antara satu birokrasi dengan birokrasi lainnya, hal ini sangat ditentukan oleh sifat pekerjaan, tingkatan struktur atau jumlah departemen yang ada pada birokrasi tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi dan mendeskripsikan derajat formalisasi pada 10 Organisasi Perangkat Daerah (OPD) Kota Makassar. Hal ini menjadi penting dilakukan untuk mengetahui sejauh mana pekerjaan di dalam organisasi distandarisasikan yang dapat dilihat dari banyaknya aturan-aturan

<sup>1</sup> Korespondensi penulis: Hasniati, Telp 085399081560, hasniatihamzah9@gmail.com

tertulis (formalisasi), yang berpengaruh terhadap perilaku para birokrat. Semakin tinggi formalitas organisasi itu, maka semakin terprogram perilaku dari birokrat, demikian sebaliknya.

**2. METODE PENELITIAN**

Penelitian ini dilaksanakan pada 10 OPD Kota Makassar. Jumlah kuesioner yang disebarakan kepada masing-masing OPD ditetapkan secara purposive sebanyak 20 kuesioner dengan demikian maka ada 200 kuesioner yang disebarakan. Dari 200 kuesioner yang disebarakan tersebut, jumlah kuesioner yang kembali adalah sebanyak 165 dan yang terisi lengkap adalah 147 kuesioner, sehingga jumlah kuesioner yang dianalisis dalam penelitian ini adalah 147 kuesioner.

Tabel 1. Daftar Lokasi Penelitian dan Jumlah Responden

No.	Nama Dinas	Jumlah Kuesioner	Yang terisi lengkap	
		Yang disebarakan	Yang kembali	
1	Dinas Pemadam Kebakaran	20	12	12
2	Dinas Kesehatan	20	17	11
3	Dinas Pendidikan	20	16	15
4	Dinas Pekerjaan Umum	20	20	20
5	Badan Pendapatan Daerah	20	20	20
6	Dinas Penataan Ruang	20	10	6
7	Dinas Ketenagakerjaan	20	16	13
8	Dinas Pariwisata	20	14	13
9	Dinas Penanaman Modal dan Perizinan	20	20	19
10	Dinas Perikanan & Pertanian	20	20	18
	Jumlah Total	200	165	147

Sumber data: Hasil Olahan Angket.

Untuk mengukur tingkat formalisasi dalam penelitian ini menggunakan instrument kuesioner yang telah dikembangkan oleh Aiken dan Hage [4]. Ada 15 pertanyaan untuk menginventarisasi tingkat formalisasi. Kelima-belas pertanyaan tersebut dikelompokkan atas 5 variabel yaitu: *job codification* (pertanyaan 1 s/d 5), *rule observations* (pertanyaan 6 s/d 7), *rule manual* (pertanyaan 8), *job descriptions* (pertanyaan 9), dan *specificity of job descriptions* (pertanyaan 10-15). Kuesioner Aiken dan Hage ini menggunakan Skala Likert dengan 4 skala, sehingga skor jawaban tertinggi adalah 4 dan terendah adalah 1.

Indikator Formalisasi:	Jumlah pertanyaan	Skor tertinggi	Skor terendah
1. <i>Job Codification</i>	5	5 x 4 = 20	5 x 1 = 5
2. <i>Rule Observation</i>	2	2 x 4 = 8	2 x 1 = 2
3. <i>Rule Manual</i>	1	1 x 4 = 4	1 x 1 = 1
4. <i>Job Descriptions</i>	1	1 x 4 = 4	1 x 1 = 1
5. <i>Specificity of Job Descriptions</i>	6	6 x 4 = 24	6 x 1 = 6
Jumlah	15	60	15

Teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kuantitatif yang dimaksudkan untuk mendeskripsikan karakteristik masing-masing indikator formalisasi dengan menggunakan analisis distribusi frekuensi dan persentase [5][6]. Sedangkan untuk menentukan *rating scale* dan jumlah seluruh jawaban menggunakan skor ideal (kriterium), dengan rumus sebagai berikut:

$$\text{Kriterium} = \text{Nilai skala} \times \text{jumlah responden}$$

**3. HASIL DAN PEMBAHASAN**

**Identitas Responden**

Responden dalam penelitian ini adalah birokrat (Aparatur Sipil Negara) yang bekerja pada 10 Dinas dalam lingkup Pemerintah Kota Makassar. Berdasarkan data dari 147 responden yang telah bekerja antara 1 s/d 40 tahun pada Pemerintah Kota Makassar, melalui metode survei dengan pengumpulan data menggunakan kuesioner diperoleh kondisi responden tentang jenis kelamin, usia, dan pendidikan terakhir yang ditamatkan sebagai berikut:

**Karakteristik Responden Berdasarkan Jenis Kelamin**

Jumlah responden dalam penelitian ini sebanyak 147 orang, yang terdiri atas 48 orang (32,65%) laki, dan 99 orang (67,35%) perempuan. Sedangkan dari segi umur, jumlah responden yang berumur sekitar 16 s/d 25 tahun sebanyak 18 orang (12,24%), umur 26 s/d 35 tahun sebanyak 46 orang (31,29%), umur 36 s/d 45 tahun sebanyak 49 orang (33,33%), dan umur 46 tahun ke atas sebanyak 34 orang (23,13%). Berdasarkan tingkat Pendidikan, diketahui bahwa sebanyak 32 orang (21,77%) masih berpendidikan SLTA/ sederajat, diploma ada 8 orang (5,44%), sarjana sebanyak 98 orang (66,67%), dan magister sebanyak 9 orang (6,12%). Tidak ada yang berpendidikan doctor yang menjadi responden dalam penelitian ini.

### Analisis Deskriptif Kuantitatif

#### 1) Job Codification

*Job codification* diukur dengan menggunakan angket dengan jumlah pertanyaan sebanyak 5 item. Hasil jawaban responden terhadap indikator tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 2. Distribusi Jawaban Responden Terhadap Indikator *Job Codifications*

Interval Kelas	Kategori	Frekuensi (f)	Persentase (%)
20 - 24	Sangat Setuju	7	4,76
15 - 19	Setuju	36	24,49
10 - 14	Tidak Setuju	75	51,02
4 - 9	Sangat Tidak Setuju	29	19,73
Jumlah		147	100

Sumber data: Hasil Olahan Angket No. 1-5

Berdasarkan hasil pengolahan data dengan menggunakan SPSS 16, dapat diketahui bahwa *mean* (rata-rata) dari tabel di atas adalah 12,61. Hasil perhitungan *mean* (rata-rata) jawaban responden berada pada kategori tidak setuju dan berada pada interval kelas antara 10-14. Hal ini diperkuat dengan jumlah responden yang menjawab tidak setuju sebanyak 75 orang (51,02%).

#### 2) Rule Observation

Tabel berikut ini akan menampilkan jawaban responden terhadap indikator *rule observation* dengan jumlah pernyataan sebanyak 2 yakni : (1) pegawai senantiasa diperiksa karena melanggar aturan, dan (2) orang-orang di Unit Kerja ini merasa terus menerus diawasi untuk memastikan bahwa mereka bekerja sesuai dengan aturan. Jawaban responden terhadap kedua pernyataan tersebut dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 3. Distribusi Jawaban Responden Terhadap indikator *Rule Observation*

Interval Kelas	Kategori	Frekuensi (f)	Persentase (%)
8 - 9	Sangat Setuju	17	11,56
6 - 7	Setuju	101	68,71
4 - 5	Tidak Setuju	26	17,69
2 - 3	Sangat Tidak Setuju	3	2,04
Jumlah		147	100

Sumber Data: Hasil Olahan Angket No. 6-7.

Tabel di atas menunjukkan jumlah responden yang menjawab setuju adalah sebanyak 101 orang (68,71%) terhadap pernyataan yang ada pada angket no. 6 dan 7. Ini menunjukkan bahwa para pegawai yang ada pada OPD Kota Makassar khususnya pada Dinas-dinas yang menjadi lokasi penelitian ini senantiasa dimonitoring dan diawasi oleh para pimpinannya untuk memastikan bahwa mereka dapat bekerja sesuai dengan aturan yang berlaku.

#### 3) Rule Manual

Dalam instrumen Aiken dan Hage, hanya satu pernyataan untuk indikator *rule manual* yaitu : Tidak ada aturan manual dalam melaksanakan pekerjaan. Karena pernyataan ini sifatnya negative, maka jawaban sangat setuju diberi skor 1, dan sangat tidak setuju diberi skor 4. Hasil pengolahan data untuk indikator ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 4. Distribusi Jawaban Responden Terhadap *Rule Manual*

Kelas	Kategori	Frekuensi (f)	Persentase (%)
1	Sangat Setuju	7	4,76
2	Setuju	37	25,17
3	Tidak Setuju	96	65,31
4	Sangat Tidak Setuju	7	4,76
Jumlah		147	100

Sumber Data: Hasil Olahan Angket No. 8.

Dalam tabel diatas terlihat bahwa sebanyak 96 orang responden (65,31%) yang menyatakan tidak setuju dengan pernyataan bahwa tidak ada aturan manual dalam melaksanakan pekerjaan mereka. Meskipun demikian, masih ada 37 orang (25,17%) yang menyatakan setuju dengan pernyataan pada angket no. 8 tersebut. Ini berarti, bahwa belum semua pekerjaan yang ada pada OPD Kota Makassar telah dilengkapi dengan manual prosedur.

4) *Job Description*

*Job description* atau deskripsi pekerjaan merupakan salah satu indikator dari tingkat formalisasi dalam sebuah organisasi pemerintah. Pernyataan untuk indikator ini adalah “Ada deskripsi pekerjaan secara tertulis yang lengkap mengenai pekerjaan saya”. Jawaban responden terhadap pernyataan ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 5. Distribusi Jawaban Responden Terhadap Indikator *Job Description*

Kelas	Kategori	Frekuensi (f)	Persentase (%)
4	Sangat Setuju	30	20,41
3	Setuju	98	66,67
2	Tidak Setuju	19	12,9
1	Sangat Tidak Setuju	0	0
Jumlah		147	100

Sumber Data: Hasil Olahan Angket No. 9.

Tabel di atas menunjukkan bahwa sebanyak 98 orang (66,67%) responden yang setuju dengan pernyataan bahwa tersedia deskripsi pekerjaan secara tertulis untuk pekerjaan mereka. Ini berarti bahwa pada OPD Kota Makassar umumnya telah memiliki *job descriptions*.

5) *Specificity of Job Descriptions*

Untuk mengukur *specificity of job descriptions*, Aiken dan Hage menyusun 6 buah pertanyaan. Jawaban atas pernyataan ini dapat dilihat pada tabel berikut ini:

Tabel 6. Distribusi Jawaban Responden Terhadap Indikator *Specificity of Job Descriptions*

Interval Kelas	Kategori	Frekuensi (f)	Persentase (%)
21 - 25	Sangat Setuju	28	19,05
16 - 20	Setuju	89	60,54
11- 15	Tidak Setuju	28	19,05
6- 10	Sangat Tidak Setuju	2	1,36
Jumlah		147	100

Sumber Data: Hasil Olahan Angket No. 10-15.

Tabel di atas memberikan gambaran kepada kita bahwa pada OPD Kota Makassar telah memiliki tugas khusus yang harus mereka kerjakan yang telah dijabarkan dalam tugas pokok mereka masing-masing. Ini menunjukkan bahwa setiap pegawai dapat mengerjakan tugasnya secara profesional.

Untuk mendapatkan kesimpulan atas pengukuran yang telah dilakukan, maka telah dilakukan perhitungan jumlah skor yang telah dicapai berdasarkan jawaban responden terhadap kelima indikator formalisasi. Jumlah skor terhadap masing-masing indikator tersebut kemudian dibagi dengan skor ideal, maka diperoleh persentase capaian seperti dalam tabel berikut.

**Skor Ideal**

Skor ideal (kriterium) dari jawaban responden terhadap tingkat formalisasi OPD Pemerintah Kota Makassar:

Tabel 7. Skor yang Dicapai dan Skor Ideal dari Jawaban Responden Terhadap Indikator Formalisasi

Indikator Formalisasi	Jumlah item	Skor yang Dicapai	Skor Ideal	Pencapaian %	Kategori
1. <i>Job Codification</i>	5	2100	2940	71,43	Baik
2. <i>Rule Observations</i>	2	855	1176	72,70	Baik
3. <i>Rule Manual</i>	1	397	588	67,52	Cukup Baik
4. <i>Job Descriptions</i>	1	452	588	76,87	Baik
5. <i>Specificity of Job Description</i>	6	2619	3528	74,23	Baik
Jumlah	15	6423	8820	72,55	Baik

Sumber Data: Hasil Olahan Data Untuk Keseluruhan Indikator Formalisasi.

#### 4. KESIMPULAN

Berdasarkan tabel di atas menunjukkan bahwa dari 5 indikator formalisasi yang telah diukur dengan menggunakan instrument yang telah dikembangkan oleh Aiken dan Hage, hanya satu indikator yang capaiannya dibawah 70% yaitu indikator *rule manual*. Sedangkan untuk keempat indikator lainnya sudah berada diatas angka 70%. Ini berarti bahwa tingkat formalisasi pada OPD Kota Makassar sudah termasuk dalam kategori BAIK.

Atas temuan tersebut, maka penelitian ini merekomendasikan kepada Pemerintah Kota Makassar untuk mendorong semua Organisasi Perangkat Daerah untuk mengembangkan manual prosedur untuk semua tugas-tugas yang ada sehingga dapat dijadikan sebagai panduan bagi semua Aparatur Sipil Negara dalam melaksanakan tugasnya.

#### 5. DAFTAR PUSTAKA

- [1] A.F. Muhlizi, "Reformulasi Diskresi Dalam Penataan Hukum Administrasi," Jurnal RechtsVinding, Vol. 1 No. 1, hal 93-111, April 2012.
- [2] S.P. Robbins, Teori Organisasi: Struktur, Desain & Aplikasi, Edisi 3. (Alih Bahasa: Jusuf Udaya, Lic. Ec.). Penerbit: Prentice-Hall International, Inc. dan Arcan, 1994.
- [3] G.R. Jones, Organizational Theory, Design, and Change, Fifth Edition. Pearson Education International, 2007.
- [4] D.C. Miller and N.J. Salkind, Research Design and Social Measurement, Sixth Edition, Indiana University, Bloomington, USA.
- [5] A. Sudijono, Pengantar Statistik Pendidikan, Jakarta: Raja Grafindo, 2000.
- [6] Sugiono, Statistika untuk Penelitian. Cetakan Kesembilan, Alfabeta, Bandung, 2006.

#### 6. UCAPAN TERIMA KASIH

Terima kasih penulis sampaikan kepada Direktorat Riset dan Pengabdian Masyarakat Direktorat Jenderal Penguatan Riset dan Pengembangan Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi (Kemenristek Dikti) yang telah memberikan dana hibah penelitian dalam SKIM Penelitian Dasar Unggulan Perguruan Tinggi dengan Surat Perjanjian/Kontrak Nomor 9/EI/KP.PTNBH/2019. Selanjutnya, terima kasih kepada Rektor Universitas Hasanuddin dan Ketua dan Staf LP2M Universitas Hasanuddin yang telah memfasilitasi penelitian ini.