

INTERAKSI LEMBAGA FORMAL DAN INFORMAL DALAM ORGANISASI

Oleh :

SUHERMAN

(Dosen STIA Sebelas April Sumedang)

ABSTRAK

Suatu organisasi adalah suatu integrasi dari sejumlah spesialis-spesialis yang bekerja sama sangat rasional dan impersonal untuk mencapai beberapa tujuan spesifik yang telah diumumkan sebelumnya.

Suatu organisasi atau kelompok kerja sama mempunyai unsur-unsur :

- *Organisasi merupakan tatahubungan sosial.*
- *Organisasi mempunyai batasan-batasan tertentu.*
- *Organisasi merupakan suatu kumpulan tata aturan, yang bisa membedakan suatu organisasi dengan kumpulan-kumpulan kemasyarakatan.*
- *Organisasi merupakan suatu kerangka hubungan yang berstruktur yang di dalamnya berisi wewenang, tanggung jawab, dan pembagian kerja untuk menjalankan suatu fungsi tertentu.*

Kata kunci : Organisasi, Interaksi Lembaga Formal dan Informal

Lembaga, Lembaga Formal dan Lembaga Informal

Pemahaman secara umum dewasa ini tentang lembaga lebih banyak mengarah kepada konotasi organisasi yang lengkap dengan struktur formal serta berbagai perangkat lainnya yang menggambarkan keteraturan. Pemahaman ini tidak sepenuhnya keliru, karena memang dalam konsep kelembagaan sendiri terdapat wujud organisasi. Pemahaman ini antara lain dikarenakan studi tentang kelembagaan sebagian besar diarahkan untuk memahami institusi yang bersifat formal dengan segala cirinya

menggambarkan modernitas. Selama ini lembaga informal dipahami sebagai budaya tradisional, jaringan pribadi, *clientalism*, korupsi, klan, organisasi mafia, masyarakat sipil dan berbagai macam norma yang dipraktekkan dalam bidang legislatif, peradilan, dan birokrasi. Dari uraian tersebut, terdapat gambaran beragam tentang Lembaga Informal, mulai dari yang yang berkonotasi terbelakang, tidak terorganisasi, bahkan negatif.

Untuk memahami konsep Lembaga Formal dan Lembaga Informal, perlu dipahami dulu makna kelembagaan. Sebenarnya makna lembaga ini sangat

luas. Lembaga merupakan norma atau seperangkat norma, yang mempengaruhi perilaku individu (Lauth, 2004 : 4-5). Pengertian lembaga ini juga berkaitan dengan pemenuhan berbagai kepentingan mendasar yang menentukan perilaku individu dalam kehidupan sosial (Hoebel dan Weaver, 1979 : 293). Scott (2001 : 48) menjelaskan tentang konsepsi lembaga dengan lebih lengkap, yaitu : (1). lembaga diartikan sebagai struktur sosial yang telah mampu bertahan dalam jangka waktu lama; (2). lembaga terdiri atas elemen-elemen kesadaran kultural, normatif, dan regulatif, yang secara bersama-sama menyatu dalam aktivitas dan sumber daya, membentuk suatu kondisi stabil dalam kehidupan sosial; (3). lembaga ditransmisikan oleh berbagai tipe “penghantar”, termasuk sistem simbolik, sistem relasi, kebiasaan-kebiasaan, dan benda-benda yang produksi; (4). lembaga beraktivitas pada berbagai level wilayah, mulai dari sistem dunia hingga hubungan-hubungan interpersonal yang berskala lokal; dan (5). lembaga diartikan sebagai bentuk stabilitas, walaupun subyeknya berproses, baik secara inkremental maupun terputus-putus.

Sebagai suatu bentuk norma atau seperangkat norma, lembaga dapat dibedakan antara Lembaga Formal dan Lembaga Informal. Lembaga formal merupakan seperangkat aturan tertulis yang terbuka, dimana di dalamnya

selain ditetapkan dasar ketentuan dan hukum konstitusional, juga ditegakkan tatanan serta norma dan aturan tertulis yang dijadikan dasar suatu tindakan (Lauth, 2004 : 4-5). Aturan-aturan yang berlaku dalam Lembaga Formal dijamin oleh badan-badan negara, dan pelanggaran atas aturan tersebut berimplikasi pada timbulnya sanksi-sanksi yang dijatuhkan oleh organisasi formal, bahkan oleh negara.

Berlainan dengan Lembaga Formal yang banyak dikaji melalui ilmu politik dan administrasi, Lembaga Informal lebih banyak dikaji melalui disiplin ilmu antropologi dan sosiologi. Sebenarnya, banyak aspek yang berhubungan dengan institusi tidak bisa dijelaskan dengan desain Lembaga Formal.

Menurut Lauth (2004 : 7) Lembaga Informal bentuknya lebih dari sekedar “regularitas” (dalam pengertian kebiasaan) ataupun struktur (misalnya distribusi pendapatan). Lembaga Informal terdiri atas norma atau seperangkat susunan norma yang bertanggung jawab pada kondisi-kondisi khusus, dalam hal ini interaksi sosial. Regulasi dan struktur merupakan aspek-aspek penting dalam Lembaga Informal, tetapi hal-hal tersebut tak dapat dipahami tanpa acuan dasar individual. Lembaga Informal hanya dapat muncul apabila berakar pada kepercayaan dan/atau sikap individual. Raiser (1997 : 4) mengilustrasikan

bahwa Lembaga Informal merupakan pencerminan suatu konvensi, yang secara bertahap diakui sebagai suatu aturan oleh masyarakat.

Untuk membedakan Lembaga Informal dengan Lembaga Formal, Helmke dan Levitsky (2003 : 4) menggunakan beberapa cara: (1). *State-societal approach*. Dalam pendekatan ini Lembaga Formal dipahami sebagai lembaga-lembaga negara (peradilan, legislatif, birokrasi) dan juga aturan-aturan yang berlakunya dipaksakan oleh negara seperti (undang-undang dasar, hukum, dan peraturan-peraturan). Sementara itu Lembaga Informal dipahami sebagai agama, kekerabatan, masyarakat, dan berbagai organisasi kemasyarakatan yang lain. Kelemahan pendekatan ini adalah gagal dalam menjelaskan berbagai macam variasi Lembaga Informal, termasuk aturan-aturan informal, yang mengatur perilaku di dalam institusi pemerintahan atau sering disebut sebagai “aturan organisasi” atau aturan pemerintah yang mengatur organisasi-organisasi non pemerintah, misalnya organisasi keagamaan, partai politik dan kelompok kepentingan; (2). *Location of rule enforcement*. Berdasarkan pendekatan ini, Lembaga Informal yang ditandai dengan berlakunya norma-norma adalah *self enforcing institutions*, yang sering terjadi dalam suatu masyarakat yang memiliki hubungan mutualitas yang baik antara satu dengan yang lain. Sementara itu Lembaga Informal yang

ditandai dengan aturan formal dipaksakan berlakunya oleh pihak ketiga, dalam hal ini adalah negara. Pendekatan inipun memiliki kelemahan karena tidak mampu memahami aspek penting dari Lembaga Informal yang berlakunya juga dapat dipaksakan oleh pihak ketiga. Contohnya pimpinan organisasi mafia dapat menjadi pihak ketiga yang dapat memaksakan Lembaga Informal; dan (3). Pendekatan ketiga yang membedakan Lembaga Informal dan Lembaga Formal berdasarkan definisi masing-masing. Lembaga Formal didefinisikan sebagai seperangkat aturan yang terkodifikasi secara terbuka, dalam pengertian bahwa Lembaga Informal ini berlaku dan disampaikan melalui saluran-saluran yang secara luas diterima sebagai aturan resmi. Berlainan dengan definisi di atas, Lembaga Informal adalah aturan-aturan yang tersebar luas secara sosial, yang dibuat, disampaikan, dan ditegakkan di luar saluran-saluran yang memiliki sanksi resmi.

Pemahaman tentang perbedaan antara Lembaga Informal dan Lembaga Formal sangat penting dilakukan (Helmke dan Levitsky, 2003 : 5-7). Hal ini dikarenakan dengan membedakan apa institusi yang formal dengan yang informal berdasarkan apa yang tertulis dan tidak tertulis sering menimbulkan jebakan dimana Lembaga Informal hanyalah “residu” dari berbagai hal yang tidak formal. Dalam konteks ini perlu dipahami bahwa aturan yang tidak

tertulis tersebut tidak selalu merupakan lembaga informal. Helmke dan Levitsky menekankan bahwa Lembaga Informal harus dibedakan dengan institusi yang lemah (*weak Institution*). Dalam banyak kasus, Lembaga Formal bisa sangat lemah atau tidak berfungsi. Jika hal ini terjadi, maka akan timbul implikasi munculnya penyimpangan atau penyalahgunaan kekuasaan. Penyimpangan tersebut tentu saja tidak bisa dianggap sebagai Lembaga Informal. Selain itu, Lembaga Informal perlu dibedakan pula berdasarkan perilaku-perilaku informal yang dilakukan masyarakat pada umumnya (*informal behavioral regularities*).

Pemahaman tentang kelembagaan ini juga mencakup adanya interaksi antara Lembaga Formal dan Lembaga Informal, walaupun diantaranya terdapat perbedaan berdasarkan tipologi. Interaksi antara Lembaga Formal dengan Lembaga Informal ini dapat dilihat dari dua perspektif (Helmke dan Levitsky, 2003 : 9). *Pertama*, Perspektif Interaksi. Perspektif ini melihat Lembaga Informal dari dua pandangan : (1). pandangan fungsional atau *problem-solving role*. Dalam pandangan ini berbagai macam norma dianggap sebagai solusi dari berbagai persoalan yang terjadi dalam interaksi sosial dan aturan-aturan informal dianggap dapat meningkatkan efisiensi atau kinerja dari lembaga yang kompleks; (2). melihat Lembaga bersifat disfungsional atau

problem-creating (pencipta masalah). Studi-studi yang menghasilkan perspektif ini merujuk *clientalism*, korupsi, *patrimonialism*, dan klan politik yang dapat mengganggu mekanisme kerja pasar, negara, pemerintahan demokratis, dan berbagai Lembaga yang lain. Dalam kenyataannya, interaksi hubungan antara Lembaga Formal dan Lembaga Informal tidak dapat dijelaskan dalam perspektif dikotomis positif dan negatif. Interaksi antara Lembaga Formal dan Lembaga Informal pada akhirnya sangat kompleks yang dipengaruhi oleh berbagai faktor. Kedua, *Perspektif-Kompleks*. Kompleksitas hubungan antara Lembaga Formal dan Lembaga Informal pada dasarnya dapat digolongkan menjadi beberapa tipologi yang didasarkan pada dua dimensi : (1). Didasarkan pada efektivitas Lembaga Formal yang ada. Penentunya adalah apakah Lembaga Formal bekerja secara efektif dalam menegakkan berbagai peraturan yang ada ataukah Lembaga Formal tidak efektif, sehingga tidak mampu menegakan aturan-aturan formal; (2). Didasarkan pada kompatibilitas antara tujuan para aktor yang ingin mereka wujudkan dengan memanfaatkan eksistensi Lembaga Informal dengan keluaran-keluaran yang akan muncul dari Lembaga Formal.

Berdasarkan perspektif tersebut di atas, dapat disusun matriks tipologi Lembaga Informal sebagai berikut :

Gambar 1 : Matriks Tipologi Lembaga Informal

	Effective-Formal Institutions	Ineffective-Formal Institutions
Compatible Goals	Complementary	Substitutive
Conflicting Goals	Accommodating	Competing

Sumber : Helmke dan Levitsky, *Informal institutions and Comparative politics : A Research Agenda*, Working Paper No. 307, University of Rochester, September 2003 : 10.

Hubungan interaksi antara Lembaga Informal dengan Lembaga Formal dalam bentuk *Complementary*, ditandai oleh adanya tujuan-tujuan yang ingin dicapai oleh para aktor dengan instrumen Lembaga Informal sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai oleh Lembaga Formal. Pada tipologi Lembaga Informal yang bersifat *complementary*, fungsi dari Lembaga Informal adalah untuk mengisi kesenjangan yang ditinggalkan oleh Lembaga Formal, yaitu dengan membantu memecahkan persoalan-persoalan atau kondisi darurat yang tidak diatur oleh Lembaga Formal.

Dalam tipologi *accommodating* Lembaga Informal berada dalam situasi dimana para aktor memiliki tujuan yang berbeda dengan tujuan Lembaga Formal, namun berada dalam Lembaga Formal yang bekerja secara efektif. Lembaga Informal yang bersifat akomodatif ini merupakan *second best*

strategy bagi aktor yang tidak menyukai tujuan-tujuan yang ingin dicapai Lembaga Formal akan tetapi tidak mampu melakukan perubahan atau secara terbuka melanggar tatanan yang sudah ada. Dalam kondisi seperti ini, para aktor melanggar semangat aturan yang sudah dibuat tapi bukan aturan tertulis yang ada. Biasanya hal ini dilakukan dengan memodifikasi efek yang ditimbulkan dari aturan tertulis tersebut. Eksistensi Lembaga Informal yang bersifat akomodatif ini dapat membantu menyelaraskan tujuan-tujuan yang ingin diwujudkan para aktor dengan Lembaga Formal yang ada. Meskipun keberadaan Lembaga Informal yang bersifat akomodatif tidak dapat meningkatkan efisiensi dan kinerja organisasi formal, akan tetapi keberadaannya sangat penting dalam menjaga keberlanjutan Lembaga Formal dengan meredam gejolak perubahan.

Dalam *Competing Informal Institution*, Lembaga Informal yang bersifat kompetitif eksis dalam situasi dimana Lembaga tidak bekerja secara efektif dan tujuan-tujuan yang ingin dicapai para aktor juga tidak sejalan dengan Lembaga Formal tersebut. Dalam kondisi ini para aktor dihadapkan pada situasi apabila mengikuti salah satu aturan baik formal maupun informal, maka akan melanggar aturan yang lain.

Selanjutnya, dalam tipologi *substitutive*, Lembaga Informal muncul

pada situasi dimana Lembaga Formal tidak bekerja secara efektif sehingga para aktor yang mendukung pencapaian tujuan Lembaga Formal tersebut berusaha mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai dengan Lembaga Informal. Dalam tipologi ini, salah satu contohnya adalah pemanfaatan Sistem Ijon dan Pinjam-Gadai pada sektor pertanian subsisten, karena Lembaga Keuangan Formal tidak berjalan efektif.

Lembaga Informal dalam kenyataannya bersifat kompleks dan sulit dikategorikan dengan pendekatan yang dikotomis disfungsional dan fungsional. Lembaga Informal di negara-negara berkembang sering memiliki karakter ambigu dan mempunyai dua wajah sekaligus. Dengan demikian, meskipun eksistensi Lembaga Informal dianggap merusak tatanan formal, namun sering membantu dalam mewujudkan stabilitas sosial-ekonomi yang sering dipandang sebagai sesuatu yang bermanfaat.

Dalam perspektif sosiologis, konteks Lembaga Informal ini ditunjukkan dengan adanya relasi-relasi informal dalam instusi (Johnson, 1985 : 103-104). Dalam konteks relasi informal ini, Johnson menjelaskan tingkat-tingkat relasi yang berlangsung, yaitu relasi primer dan relasi sekunder. Relasi primer merupakan bentuk hubungan yang biasa dilihat dalam keluarga atau pertemanan. Relasi-relasi sekunder lebih difokuskan pada tujuan

husus yang ditempatkan lebih tinggi daripada kesejahteraan. Relasi-relasi sekunder ini hanya melibatkan beberapa bagian dari kehidupan anggota komunitas yang berkaitan dengan pencapaian tujuan, lebih didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan rasional yang berkaitan dengan kepentingan pribadi. Interaksi dalam relasi sekunder ini dibatasi oleh waktu dan tempat tertentu dan lebih menunjukkan karakteristik impersonal.

Konsep Kelembagaan Dalam Organisasi Ekonomi

Dalam institusi ekonomi yang juga melibatkan adanya pertukaran, terkait pola perilaku yang berhubungan dengan produksi serta distribusi barang dan jasa. Menurut Hoebel dan Weaver (1972 : 297), lembaga ekonomi berkaitan dengan aktivitas subsisten produksi dan distribusi barang dan jasa, terdiri atas perilaku-perilaku yang berkaitan dengan produksi, alokasi, dan distribusi, serta pemanfaatan barang dan jasa. Lebih lanjut, Hoebel dan Weaver menjelaskan bahwa dalam aktivitas yang lebih terorganisasikan, lembaga ekonomi maknanya lebih luas, termasuk jaringan kerja produksi makanan dan barang-barang manufaktur, pertukaran barang, perdagangan, penjualan, penyerahan warisan, konsumsi, pemilikan, penyimpanan barang, dan hak penggunaan atas segala sesuatu yang berkaitan dengan pemanfaatan barang dan jasa (1972 : 453).

Tatanan ekonomi yang dijalankan masyarakat pada dasarnya merupakan fungsi prasyarat bagi terbentuknya ketahanan dan keberlangsungan hidup suatu masyarakat. Menurut Bennet dan Tumin¹ (dalam Hoebel dan Weaver, 1972 : 293), salah satu prasyarat bertahannya serta kelestarian kehidupan suatu kelompok masyarakat, antara lain berbentuk upaya-upaya untuk memproduksi dan mendistribusikan barang dan jasa untuk menjalankan kehidupannya.

Dalam lembaga ekonomi ini, berbagai faktor produksi berputar dari rumah tangga produksi ke rumah konsumsi sehingga terbentuk suatu proses siklus yang menghasilkan pertumbuhan ekonomi. Perputaran ini berlangsung melalui tukar menukar. Karl Polanyi (dalam Hoebel dan Weaver, 1972 : 453-462)

Memperkenalkan tiga model pertukaran dalam lembaga ekonomi. *Pertama*, resiprositas, yaitu kewajiban untuk menyerahkan barang yang diterima kemudian dibayar kembali

¹ Prasyarat lainnya yang menentukan kemampuan bertahan dan keberlangsungan suatu kelompok sosial menurut Bennet & Tumin adalah : (1) dipertahankannya fungsi biologis para anggota kelompok; (2) memproduksi anggota baru untuk kelompok; (3) menjamin ketertiban kelompok, baik yang berkaitan dengan anggota di dalam dan di luar kelompok; dan (4) mendefinisikan “makna kehidupan” dan memelihara motivasi untuk bertahan dan menerapkannya dalam berbagai aktivitas untuk mempertahankan hidup.

dengan barang atau jasa diantara individu-individu yang memiliki status khusus dalam suatu sistem sosial. Barang yang dipertukarkan dalam konteks ini merepresentasikan hubungan-hubungan sosial dan emosional, tak hanya berupa transaksi perniagaan semata. Salah satu contoh pertukaran ini adalah pertukaran barang dan jasa yang berlangsung dalam hubungan antara *patron* dan *client* pada komunitas petani di Jawa.

Kedua, redistribusi, merupakan bentuk pertukaran yang terjadi ketika seorang pemegang kekuasaan politik atau ekonomi yang memperoleh kekuasaannya berdasarkan warisan monarkis atau pendeta, misalnya, diberi kekuasaan untuk menerima barang dan jasa sebagai suatu bentuk penghormatan. Sistem ini memiliki karakteristik: diorganisasikan oleh negara, berlangsung pada pola masyarakat pertanian yang warganya masih buta huruf pada awal-awal peradaban manusia. Pola relasi ini berlangsung pada saat penguasa monarkis atau pemegang kewenangan religi menerima barang atau jasa dari para petani atau pengikutnya. Pemberian barang dan jasa kepada elit politik dan agama ini menjadi simbol kesejahteraan (Hoebel dan Weaver, 1972 : 467).

Ketiga, pertukaran pasar. Pasar diartikan sebagai arena tempat berlangsungnya tindakan individu dan

keputusan individual serta sebagai lingkungan tempat berlangsungnya tindakan manusia yang didominasi oleh kepentingan-kepentingan dan diatur oleh kekuasaan kompetisi (Mas'ood, 2002 : 11). Dalam lembaga ekonomi, pengertian lebih jelas tentang pasar adalah suatu sistem ekonomi dimana produksi barang-barang dan sumber daya ditentukan terutama oleh keputusan-keputusan yang dibuat dalam iklim kompetitif oleh pelaku-pelaku daripada ditentukan oleh negara (Jary and Jary, 1991 : 372). Dalam pertukaran pasar ini, terlibat secara bebas barang dan jasa tanpa adanya pembatasan-pembatasan. Dalam masyarakat pra-industri, pertukaran pasar cenderung ditandai dengan barter komoditas, sementara pada negara-negara transisi menuju industri dan industri, bentuk pertukarannya ditandai dengan interaksi penjualan dan pembelian dengan menggunakan uang.

Dalam konteks tulisan ini, model pertukaran redistributif tidak digunakan sebagai acuan pembahasan, karena model ini hanya berlaku pada masyarakat yang hidup dalam sistem monarki absolut atau teokrasi. Pada komunitas petani dengan sistem pertanian lahan kering saat ini yang tengah mengalami pergeseran arah struktur perekonomian menuju industrialisasi, walaupun masih subsisten, model resipositas dan ekonomi pasar dinilai penulis relevan untuk dijadikan acuan teoritis.

DAFTAR PUSTAKA

- Eaton, Joseph W., *Institutional Building and Development*, Sage Publication, Beverly Hills/London, 1972.
- Helmke dan Levitsky, *Informal Institutions and Comparative politics : A Research Agenda*, Working Paper No. 307, University of Rochester, September 2003.
- Hoebel, E. Adamson dan Thomas Weaver, *Anthropology and The Human Experience*, Mc Graw-Hill, 1979.
- Jary, David and Julia Jary, *Dictionary of Sociology*, Harper Collins Publisher, 1991.
- Johnson, Allan G., *Human Arrangements, An Introduction to Sociology*, Harcourt Brace Jovanovich Inc., Orlando, Florida, 1985.
- Lauth, *Informal Institution and Political Transformation : Theoretical and Methodological Reflections*, ECPR Joint Session of Workshop, Uppsala, 2004.
- Raiser, Martin, *Informal Institutions, Social Capital, and Economic Transsition : Reflection on a Neglected Dimension*, Working

Paper No. 25, Kiel Institute for
World Economics, 1997.

Scott, Richard W., *Institutions and
Organizations*, Sage Publications.,
2001.