

## BAB II

### KERANGKA TEORITIK

#### A. Kajian Pustaka

##### a. Pengertian Peran

Peran berarti laku, bertindak. Didalam kamus besar bahasa Indonesia peran ialah perangkat tingkah laku yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat<sup>19</sup>. Ada pula yang mengatakan Peran adalah seperangkat tingkah laku yang diharapkan oleh orang lain terhadap seseorang sesuai kedudukannya dalam suatu sistem. Peran dipengaruhi oleh keadaan sosial baik dari dalam maupun dari luar dan bersifat stabil (Fadli dalam Kozier Barbara, 2008).

Sedangkan makna peran yang dijelaskan dalam Status, Kedudukan dan Peran dalam masyarakat, dapat dijelaskan melalui beberapa cara, yaitu *pertama* penjelasan histories. Menurut penjelasan histories, konsep peran semula dipinjam dari kalangan yang memiliki hubungan erat dengan drama atau teater yang hidup subur pada zaman Yunani kuno atau Romawi.

Dalam hal ini, peran berarti karakter yang disandang atau dibawakan oleh seorang aktor baik kelompok maupun individu dalam sebuah pentas dengan lakon tertentu. *Kedua*, pengertian peran menurut ilmu sosial. Peran dalam ilmu sosial berarti suatu fungsi yang dibawakan

---

<sup>19</sup>Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, ( Jakarta: Balai Pustaka, 1988), hlm. 736.

seseorang/lembaga dalam jabatan maupun kedudukan tertentu, seseorang/ lembaga/ kelompok dapat memainkan fungsinya karena posisi yang didudukinya tersebut. Dalam pengertian sederhana, KPID Jawa Timur adalah sebagai lembaga Independent yang bertugas mengawasi jalannya isi Penyiaran yaitu Televisi dan Radio.

b. Pengertian Sosialisasi<sup>20</sup>

Kebiasaan yang berkembang dalam tiap kelompok menghasilkan berbagai macam sistem yang berbeda satu sama lain. Kemudian keseluruhan kebiasaan yang dipunyai manusia tersebut, baik dalam bidang ekonomi, kekeluargaan, pendidikan, agama, politik dan sebagainya harus dipelajari oleh setiap anggota baru suatu masyarakat melalui suatu proses yang dinamakan sosialisasi.

Berger mendefinisikan sosialisasi sebagai "*a process by which a child learns to be a participant member of society*". Artinya "proses melalui mana seorang anak belajar menjadi seorang anggota yang berpartisipasi dalam masyarakat". Wright mendefinisikan sosialisasi sebagai proses ketika individu mendapatkan kebudayaan kelompoknya dan menginternalisasikan (sampai tingkat tertentu) norma-norma sosialnya, sehingga membimbing orang itu untuk memperhitungkan harapan-harapan orang lain.

Sosialisasi tidak bersifat sekaligus atau total, dalam arti merupakan proses yang terus berlangsung, bergerak dari waktu ke waktu. Misalnya

---

<sup>20</sup> Kamanto Sunarto, "*Pengantar Sosiologi*", (Medan : FISIP USU, 1993), hlm. 36

beberapa norma, seperti peraturan-peraturan dasar mengenai makanan dan makan, disampaikan kepada individu sewaktu ia masih kanak-kanak. Beberapa lagi yang lain melibatkan pengajaran yang terus-menerus dan dilakukan sepanjang kehidupan manusia. Tanggung jawab sosialisasi biasanya di tangan lembaga atau orang-orang tertentu, tergantung pada aspek-aspek yang harus terlibat.

Misalnya, pendidikan agama diarahkan oleh orang tua sejak kanak-kanak dan oleh ustad setempat atau sekolah taman kanak-kanak berbasis agama. Pendidikan profesi diberikan oleh para spesialis atau lembaga pendidikan kejuruan yang berkompeten dalam hal itu, dan lain-lain.

Sosialisasi bisa dilakukan dengan sengaja, maupun terjadi secara tidak disadari ketika individu mengambil petunjuk mengenai norma-norma sosial tanpa pengajaran khusus mengenai hal itu. Kemudian apa yang dipelajari seseorang dalam sosialisasi? Menurut sejumlah tokoh sosiologi, yang diajarkan melalui sosialisasi ialah peranan-peranan. Oleh karena di dalam menjelaskan sosialisasi, sejumlah tokoh sosiologi menjelaskannya dengan teori peranan (*role theory*).

#### 1) Sosialisasi Menurut Pemikiran Mead

George Herbert Mead mengemukakan teori sosialisasi yang diuraikan dalam bukunya *Mind, Self, Society*. Mead mengemukakan tahap-tahap pengembangan diri (*self*) manusia. Namun, sebelum jauh membahas tentang Sosialisasi maka perlu diluruskan terlebih dahulu bahwa yang dimaksud Sosialisasi dalam penelitian ini adalah proses

sosialisasi yang dilakukan oleh suatu lembaga kepada lembaga lain atau masyarakat luas dengan berprinsip pada tujuan awal bersosialisasi. Manusia yang baru lahir belum mempunyai diri. Diri manusia berkembang secara bertahap melalui interaksi dengan anggota masyarakat lain. Menurut Mead pengembangan diri manusia ini berlangsung melalui beberapa tahap yaitu tahap *Play Stage*, tahap *Game Stage*, dan tahap *Generalized Other*.

Menurut Mead setiap anggota baru masyarakat harus mempelajari peranan-peranan yang ada dalam masyarakat-suatu proses yang dinamakannya pengambilan peranan (*role taking*). Dalam proses ini seseorang belajar untuk mengetahui peranan yang harus dijalankannya serta peranan yang harus dijalankan orang lain. Melalui penguasaan peranan yang ada dalam masyarakat ini seseorang dapat berinteraksi dengan orang lain.

Pada tahap pertama, *Play Stage*, merupakan suatu tahap dimana seorang mulai belajar mengambil peranan orang-orang yang berada di sekitarnya. Contoh anak kecil, Ia mulai menirukan peranan yang diajarkan orang tuanya atau orang dewasa lain dengan siapa ia sering berinteraksi. Dengan demikian sering dijumpai ketika anak kecil sedang bermain sering meniru peranan yang dijalankan oleh ayah, ibu, kakak, nenek, polisi, dokter, guru dan sebagainya. Namun dalam tahap ini anak belum bisa memahami isi peranan-peranan yang ditirunya. Misalnya seorang anak yang meniru mengenakan dasi kemudian pura-

pura berangkat ke kantor, atau seorang yang berpura-pura menjadi polisi, petani, dokter ia belum memahami mengapa ayah pergi ke kantor, mengapa dokter memeriksa pasien, atau mengapa petani mencangkul.

Pada tahap *Game Stage*, seorang anak tidak hanya telah mengetahui peranan yang harus dijalankannya, tetapi telah pula mengetahui peranan yang harus dijalankan oleh orang lain dengan siapa ia berinteraksi. Contoh yang dikemukakan Mead ialah dalam suatu pertandingan: seorang anak yang bermain dalam suatu pertandingan tidak hanya mengetahui apa yang diharapkan orang lain darinya, tetapi juga apa yang diharapkan dari orang lain yang ikut bermain dalam pertandingan tersebut. Misalnya dalam suatu pertandingan sepak bola seorang pemain bola tahu peranan apa yang sedang ia jalankan, sekaligus juga mengetahui peranan para pemain lain, wasit, penjaga garis dan sebagainya. Menurut Mead pada tahap ini seseorang telah dapat mengambil peranan orang lain.

Pada tahap awal sosialisasi interaksi seorang anak biasanya terbatas pada sejumlah kecil orang lain, biasanya anggota keluarga, terutama ayah ibu. Oleh Mead orang-orang penting dalam proses sosialisasi ini dinamakan *significant others*. Pada tahap ketiga seseorang dianggap telah mampu mengambil peranan-peranan yang dijalankan orang lain dalam masyarakat, mampu mengambil peran *Generalized Others*. Ia telah mampu berinteraksi dengan orang lain

dalam masyarakat karena telah memahami perannya sendiri serta peranan orang lain dengan siapa ia berinteraksi.

## 2) Sosialisasi Menurut Pemikiran Cooley

Pandangan lain yang juga menekankan pada peranan interaksi dalam proses sosialisasi adalah Charles H. Cooley. Menurut Cooley konsep diri (*self concept*) seseorang berkembang melalui interaksinya dengan orang lain. Diri yang berkembang melalui interaksi dengan orang lain oleh Cooley diberi nama *looking-glass self*. Ia menamakannya demikian karena ia melihat analogi antara pembentukan diri seseorang dengan perilaku orang yang sedang bercermin, kalau cermin memantulkan apa yang terdapat di depannya, maka menurut Cooley diri seseorang pun memantulkan apa yang dirasakannya sebagai tanggapan masyarakat terhadapnya.

Cooley berpendapat bahwa *looking-glass self* terbentuk melalui tiga tahap. Pada tahap pertama seseorang mempunyai persepsi mengenai pandangan orang lain terhadapnya. Pada tahap berikut seseorang mempunyai persepsi mengenai penilaian orang lain terhadap penampilannya. Pada tahap ketiga seseorang mempunyai perasaan terhadap apa yang dirasakannya sebagai penilaian orang lain terhadapnya itu.

Untuk memahami pandangan Cooley, bisa dicontohkan di sini seorang mahasiswa yang cenderung memperoleh nilai-nilai rendah. Misalnya nilai D atau E dalam ujian-ujian semesternya, misalnya

menganggap para dosen di jurusannya bodoh. Ia merasa bahwa karena ia dinilai bodoh, maka ia merasa pula para dosen kurang menghargainya. Karena merasa kurang dihargai, mahasiswa tersebut menjadi murung. Jadi, di sini perasaan seseorang mengenai penilaian orang lain terhadap dirinya menentukan penilaiannya mengenai diri sendiri. Diri seseorang merupakan pencerminan dari penilaian orang lain (*looking-glass self*).

Dalam kasus tersebut di atas, pelecehan oleh dosen ini ada dalam benak si mahasiswa dan mempengaruhi pandangannya mengenai dirinya sendiri, terlepas dari soal apakah dalam kenyataan para dosen memang berperasaan demikian terhadapnya. Apa yang terjadi bila seseorang tidak mengalami sosialisasi? Seseorang yang ingin berperan sebagai anggota masyarakat agar seseorang mempunyai diri, maka seseorang tidak dapat berinteraksi dengan orang lain. Hal ini terungkap dari kasus anak-anak ditemukan dalam keadaan terlantar (*feral children*). Giddens mengisahkan kasus anak-anak yang tidak disosialisasi (Giden menamakan *unsocialized children*), yaitu seorang anak laki-laki berusia sekitar 11-12 tahun yang pada tahun 1990 ditemukan di desa Saint-Serin , Perancis dan kasus gadis berusia tiga belas tahun di California, Amerika Serikat yang disekap ayahnya dalam gudang gelap sejak berusia satu setengah tahun.

Dari kasus di atas terungkap bahwa anak-anak yang ditemukan tersebut tidak berperilaku sebagai manusia. Mereka tidak dapat

berpakaian, buang air kecil dengan tertib, atau berbicara. Mereka ada yang tidak bisa mengunyah makanan, juga tidak dapat tertawa atau menangis.

### 3) Agen Sosialisasi<sup>21</sup>

Agen sosialisasi merupakan pihak-pihak yang melaksanakan sosialisasi. Ada beberapa agen sosialisasi utama yaitu : keluarga, kelompok bermain, sekolah, dan media massa.

#### a) Keluarga

Peran agen sosialisasi pada tahap awal yaitu keluarga, sangat penting. Banyak ahli berpendapat bahwa kemampuan-kemampuan tertentu hanya dapat diajarkan pada periode tertentu saja dalam perkembangan fisik seseorang, artinya proses sosialisasi akan gagal bilamana dilaksanakan terlambat ataupun terlalu dini.

Agen sosialisasi keluarga terdiri atas orang tua dan saudara kandung. Pada sistem keluarga luas agen sosialisasi bisa berjumlah lebih banyak dan dapat mencakup nenek, kakek, paman bibi, dan sebagainya. Arti penting agen sosialisasi pertama terletak pada pentingnya kemampuan yang diajarkan pada tahap ini. Untuk dapat berinteraksi dengan significant others pada tahap ini seorang bayi belajar berkomunikasi secara verbal dan nonverbal, di mana ia berkomunikasi tidak saja melalui pendengaran dan penglihatan tetapi juga melalui pancaindera lain, terutama sentuhan fisik.

---

<sup>21</sup> *Ibid*, hlm. 39

b) Teman bermain

Teman bermain terdiri atas kerabat, tetangga, atau teman sekolah. Pada agen ini seorang anak mulai belajar melibatkan dirinya dengan orang yang sederajat atau sebaya. Pada tahap ini seorang anak memasuki game stage-mempelajari aturan yang mengatur peran orang yang kedudukannya sederajat. Dalam kelompok bermain pula seorang anak mulai belajar nilai-nilai keadilan.

c) Sekolah

Dalam agen ini seorang mempelajari beberapa hal baru. Sekolah mempersiapkan untuk penguasaan peran-peran baru di kemudian hari, di kala seseorang tidak tergantung lagi pada orang tuanya. Menurut Robert Dreben selain mengajarkan membaca, menulis, berhitung sekolah juga mengajarkan kemandirian (*independence*), prestasi (*achievement*), universalisme (*universalism*), dan spesifisitas (*specificity*).

d) Media Massa

Media massa terdiri atas media cetak seperti surat kabar, majalah, dan media elektronik seperti radio dan televisi diidentifikasi sebagai agen sosialisasi yang berpengaruh pada perilaku khalayaknya. Kemajuan teknologi memungkinkan peningkatan kualitas pesan serta peningkatan frekuensi terpaan

pada masyarakat sehingga memberi peluang pada media massa untuk berperan sebagai agen sosialisasi yang semakin penting.

Pesan-pesan yang ditayangkan bisa mengarahkan khalayak pada perilaku prososial yang cenderung ke arah baik dan perilaku antisosial yang cenderung ke arah perilaku buruk. Beberapa penayangan adegan kekerasan, pornografi dikhawatirkan bisa meningkatkan perilaku anti sosial seperti kejahatan meningkat, pelanggaran susila dan sebagainya.

#### 4) Pola Sosialisasi<sup>22</sup>

Secara singkat bisa dikatakan menurut Jaeger dalam bukunya Sunarto, bahwa sosialisasi bisa dilakukan melalui cara :

##### a) Sosialisasi represif (*repressive socialization*)

Sosialisasi ini menekankan pada penggunaan hukuman terhadap kesalahan. Cara ini memiliki ciri penekanan pada penggunaan materi dalam hukuman dan imbalan, penekanan pada kepatuhan masyarakat atau Lembaga Penyiaran pada Regulasi Penyiaran yang sudah ditetapkan, penekanan pada komunikasi yang bersifat satu arah, non verbal dan berisi perintah, penekanan titik berat sosialisasi pada Regulasi penyiaran.

##### b) Sosialisasi Partisipatori (*participatory socialization*)

Dalam pola ini Lembaga Penyiaran diberikan imbalan manakala mentaati peraturan sebagaimana mestinya, imbalan

---

<sup>22</sup> *Ibid*, hlm. 40

bersifat simbolik. Penghargaan dapat dilakukan dengan melalui program-program dari Komisi Penyiaran Indonesia Daerah yang bersifat tahunan maupun bulanan. Bisa dengan memberikan tropi penghargaan, piagam penghargaan dan bentuk yang lainnya. Hal ini akan memotivasi Lembaga Penyiaran yang lain untuk berlomba-lomba dalam mentaati peraturan penyiaran. Dengan semikian kesadaran akan mulai terbangun dengan sendirinya.

c. Pengertian Regulasi Penyiaran

Regulasi adalah mengendalikan perilaku manusia atau masyarakat dengan aturan atau pembatasan. Regulasi dapat dilakukan dengan berbagai bentuk, misalnya: pembatasan hukum diumumkan oleh otoritas pemerintah, regulasi pengaturan diri oleh suatu industri seperti melalui asosiasi perdagangan, Regulasi sosial (misalnya norma), co-regulasi dan pasar. Seseorang dapat, mempertimbangkan regulasi dalam tindakan perilaku misalnya menjatuhkan sanksi (seperti denda). Tindakan hukum administrasi, atau menerapkan regulasi hukum, dapat dikontraskan dengan hukum undang-undang atau kasus<sup>23</sup>.

Regulasi diamanatkan oleh upaya negara untuk menghasilkan hasil yang tidak mungkin sebaliknya terjadi, memproduksi atau mencegah hasil di tempat yang berbeda dengan apa yang dinyatakan mungkin terjadi, atau memproduksi atau mencegah hasil dalam rentang waktu yang berbeda daripada yang akan terjadi. Dengan cara ini, Regulasi dapat dilihat sebagai

---

<sup>23</sup> Mufid Muhammad. *Komunikasi & Regulasi Penyiaran*. (Jakarta: Prenada Media, 2005). hlm. 70

artefak laporan pelaksanaan kebijakan. Contoh umum regulasi mencakup kontrol di masukan pasar, harga, upah, persetujuan Pembangunan, efek polusi, pekerjaan bagi orang-orang tertentu dalam industri tertentu, standar produksi untuk barang-barang tertentu, pasukan militer dan jasa.

Penyiaran merupakan dunia yang selalu menarik perhatian bagi masyarakat. Tak hanya dapat dinikmati sebagai tontonan atau didengarkan, penyiaran merupakan lahan bisnis yang menggiurkan dan bisa mencapai keuntungan yang besar jika program yang disiarkan dinikmati khalayak. Aktivitas penyiaran tidaklah semata merupakan kegiatan ekonomi, tetapi ia juga memiliki peran sosial yang tinggi sebagai medium komunikasi.

Penyiaran pada hakikatnya adalah salah satu keterampilan dasar manusia ketika berada pada posisi tidak mampu untuk menciptakan dan menggunakan pesan secara efektif untuk berkomunikasi. Penyiaran dalam konteks ini adalah alat untuk mendongkrak kapasitas dan efektivitas komunikasi massa<sup>24</sup>.

Penyiaran adalah kegiatan pemancarluasan siaran melalui sarana pemancaran dan/atau sarana transmisi di darat, di laut atau di antariksa dengan menggunakan spektrum frekuensi radio melalui udara, kabel, dan atau media lainnya untuk dapat diterima secara serentak dan bersamaan oleh masyarakat dengan perangkat penerima siaran<sup>25</sup>.

---

<sup>24</sup> *Ibid*, hlm.19.

<sup>25</sup> FOKUSMEDIA, *Undang-undang Penyiaran dan Pers* (Bandung: Fokusmedia, 2005), hlm.4.

Dari pemaparan di atas, maka terdapat lima syarat mutlak yang harus dipenuhi untuk dapat terjadinya penyiaran. Jika salah satu syarat tidak ada maka tidak dapat disebut penyiaran. Kelima syarat itu jika diurut berdasarkan apa yang pertama kali harus diadakan adalah sebagai berikut:

- 1) Harus tersedia spektrum frekuensi radio.
- 2) Harus ada sarana pemancaran/ transmisi.
- 3) Harus adanya siaran (program atau acara).
- 4) Harus adanya perangkat penerima siaran (receiver).
- 5) Harus dapat diterima secara serentak/ bersamaan<sup>26</sup>.

Menurut Mike Feintuck (1998) seperti yang dikutip Muhamad Mufid, dewasa ini regulasi penyiaran mencakup tiga hal, yakni regulasi struktur, tingkah laku, dan isi. Regulasi struktur (*structural regulation*) berisi kepemilikan media oleh pasar, regulasi tingkah laku (*behavioral regulation*) dimaksudkan untuk mengatur tata laksana penggunaan properti dalam kaitannya dengan kompetitor, dan regulasi isi (*content regulation*) berisi batasan material siaran yang boleh dan tidak untuk disiarkan<sup>27</sup>.

Ada tiga hal mengapa regulasi penyiaran dipandang urgent. *Pertama*, dalam iklim demokrasi kekinian, salah satu urgensi yang mendasari penyusunan regulasi penyiaran adalah hak asasi manusia tentang kebebasan berbicara (*Freedom of speech*), yang menjamin kebebasan seseorang untuk memperoleh dan menyebarkan pendapatnya tanpa ada

---

<sup>26</sup>Morisan, *Media Penyiaran Strategi Mengelola Radio dan Televisi* (Tangerang: Ramdina Prakarsa, 2005), hlm. 28.

<sup>27</sup>Muhamad Mufid, *Komunikasi dan Regulasi*, ..... , hlm.73.

intervensi, bahkan dari pemerintah. Namun pada saat yang bersamaan, juga berlaku regulasi pembatasan aktivitas media seperti regulasi UU.

Telekomunikasi yang membatasi spektrum gelombang radio. Keterbatasan frekuensi merupakan salah satu hal yang mengindikasikan urgensi pengaturan penyiaran. Tanpa regulasi, maka interferensi signal niscaya terjadi. Dan ketika itu aspek dasar komunikasi tidak tercapai<sup>28</sup>.

*Kedua*, demokrasi menghendaki adanya sesuatu yang menjamin keberagaman (diversity) politik dan kebudayaan, dengan menjamin kebebasan aliran ide dan posisi dari kelompok minoritas. Hal lain adanya hak privasi (*right to privacy*) seseorang untuk tidak menerima informasi tertentu. Dalam batas tertentu, kebebasan untuk menyampaikan informasi (*freedom of informationi*) memang dibatasi oleh hak privasi seseorang. Dalam hal ini, sebagaimana diungkapkan Feintuck adalah limitasi keberagaman sendiri, seperti kekerasan dan pornografi merupakan hal yang tetap tidak dapat dieksploitasi atas nama keberagaman.

*Ketiga*, terdapat alasan ekonomi mengapa regulasi media diperlukan. Tanpa regulasi akan terjadi konsentrasi, bahkan monopoli media. Sinkronisasi diperlukan bagi penyusunan regulasi media agar tidak berbenturan dengan berbagai kesepakatan internasional, misalnya tentang pasar bebas dan AFTA.

---

<sup>28</sup>*Ibid*, hlm.67.

d. Model- model Regulasi Penyiaran

Dalam hubungannya dengan model pemerintahan suatu negara, Leen d'Haenens seperti dikutip Muhamad Mufid membagi model regulasi penyiaran menjadi lima, yaitu:

1) Model Otoriter

Tujuan dalam model ini lebih sebagai upaya menjadikan penyiaran sebagai alat negara. Radio dan televisi sedemikian rupa diarahkan untuk mendukung kebijakan pemerintah dan melestarikan kekuasaan. Ciri khasnya model ini adalah kuatnya lembaga sensor terutama yang menyangkut keberbedaan. Dunia penyiaran selama Orde Baru praktis berada pada kondisi seperti ini<sup>29</sup>.

2) Model Komunis

Dalam model ini, penyiaran memiliki semacam tritunggal fungsi, yaitu propaganda, agitasi, dan organisasi. Aspek lain yang membedakan model ini dari model otoriter adalah dilarangnya kepemilikan swasta, karena media model ini dilihat sebagai milik kelas pekerja (biasanya terlembagakan dalam partai komunis), dan media merupakan sarana sosialisasi, edukasi, informasi, motivasi, dan mobilisasi.

3) Model Barat- Paternalistik

Dalam model ini, disebut "paternalistik", karena sifatnya yang top down, dimana kebijakan media bukan apa yang audien inginkan

---

<sup>29</sup>*Ibid.* Hlm.70.

tapi lebih sebagai keyakinan penguasa bahwa kebijakan yang dibuat memang dibutuhkan dan diinginkan oleh rakyat. Penyiaran juga memiliki tugas untuk melekatkan fungsi-fungsi sosial individu atas lingkungan sosialnya.

#### 4) Model Barat- Liberal

Secara umum sama dengan model Barat- Paternalistik, hanya berbeda dalam fungsi media komersialnya. Disamping sebagai penyedia informasi dan hiburan, media juga memiliki fungsi ”mengembangkan hubungan yang penting dengan aspek-aspek lain yang mendukung independensi ekonomi dan keuangan”.

#### 5) Demokratis- Partisipan Model

Model ini dikembangkan oleh mereka yang memercayai sebagai powerful medium. Termasuk dalam model ini adalah berbagai media penyiaran alternatif. Sifat komunikasi dalam model ini adalah dua arah (*two-way communication*).

#### e. Sejarah Regulasi Penyiaran<sup>30</sup>

Pengaturan tentang penyiaran di Indonesia bermula sejak sebelum kemerdekaan, dengan dikeluarkannya *Radiowet* oleh pemerintah Hindia Belanda pada tahun 1934. Secara tidak langsung peraturan tersebut dijadikan pijakan untuk pendirian NIROM (*Nederlands Indische Radio Omroep Maatschaapij*) yang memperoleh hak-hak istimewa dari pemerintah Hindia Belanda.

---

<sup>30</sup> *Ibid.* hlm. 70

Setelah kemerdekaan Republik Indonesia, pengaturan radio siaran swasta berkembang seiring dengan bermunculannya radio-radio siaran dan radio komunikasi terutama pada masa peralihan orde lama ke orde baru. Oleh karena itu, pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 1970 tentang Radio Siaran Non Pemerintah. Selama hampir 27 tahun, radio siaran hanya diatur oleh aturan-aturan yang tersebar di berbagai peraturan perundang-undangan. Namun memasuki tahun 1997, dengan proses yang cukup *alot*, DPR-RI akhirnya menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Penyiaran yang kemudian disahkan oleh Presiden menjadi Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran pada tanggal 29 September 1997. Pada masa berlakukannya, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran diwarnai dengan pro kontra terutama berkaitan dengan lembaga pengawas (BP3N), selain itu dengan penghapusan Departemen Penerangan oleh Presiden (saat itu Presiden Abdurahman Wahid), membuat substansi dari Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran tidak lagi sesuai. Oleh sebab itu, pada tahun 2002, Undang-Undang Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Penyiaran dicabut dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran.

Berdasarkan substansi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran, beberapa pasal mengharuskan pemerintah mengeluarkan beberapa peraturan pemerintah diantaranya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Penyelenggara

Penyiaran Publik ; Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Radio Republik Indonesia; Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2005 Tentang Lembaga Penyiaran Publik Televisi Republik Indonesia; Peraturan Pemerintah Nomor 49 Tahun 2005 Tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing; Peraturan Pemerintah Nomor 50 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta; Peraturan Pemerintah Nomor 51 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas; Peraturan Pemerintah Nomor 52 Tahun 2005 Tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan.

Meskipun hal-hal pokok penyiaran telah dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 Tentang Penyiaran, namun peraturan perundang-undangan lain juga banyak yang berkaitan dengan hal-hal penyiaran. Peraturan perundang-undangan itu diantaranya adalah Kitab Undang-Undang Hukum Pidana, Undang-Undang Perlindungan Konsumen, Undang-Undang Telekomunikasi, Undang-Undang HAM, Undang-Undang Pers, Undang-Undang-Undang Hak Cipta.

f. Perjalanan Regulasi di Indonesia<sup>31</sup>

Regulasi yang mengatur penyiaran di Indonesia telah ada jauh sebelum negara Indonesia hadir sebagai negara yang berdaulat. Ini dapat dilihat dari adanya Radiowet (Undang-Undang tentang Radio) yang diterbitkan Pemerintah Kolonial Belanda pada 1934. Setelah Indonesia

---

<sup>31</sup>M.Z. Al-Faqih, "Perjalanan Regulasi Penyiaran di Indonesia", dalam <http://aa-broadcast.blogspot.com/2009/09/perjalanan-regulasi-penyiaran-di.html>.

merdeka, pemerintah kemudian menerbitkan Peraturan Pemerintah (PP) No. 55 Tahun 1970 tentang Radio Siaran Non-Pemerintah. Barulah pada 1997, pemerintah bersama DPR RI menerbitkan sebuah Undang-Undang Penyiaran yang diharapkan dapat mengatur dan mengelola kehidupan penyiaran. Undang-undang ini karena napasnya adalah bahwa penyiaran berada di bawah kendali dan kontrol kekuasaan, maka pemerintah dalam undang-undang ini membentuk sebuah badan pengawas yang dibentuk pemerintah yang bernama Badan Pertimbangan dan Pengendalian Penyiaran Nasional (BP3N). Tugasnya memberi pertimbangan kepada pemerintah, pertimbangan itu oleh pemerintah digunakan sebagai bahan dalam mengambil dan menyusun kebijakan penyiaran nasional.

Kuatnya desakan masyarakat terhadap kebebasan dan inginnya masyarakat melepaskan penyiaran dari kontrol kekuasaan, maka ketika ada kesempatan itu yakni pada saat rezim Orde Baru tumbang bergulirlah wacana pentingnya membuat undang-undang penyiaran yang progresif, reformis, dan berpihak pada kedaulatan publik. Maka, DPR RI kemudian menangkap semangat zaman ini dan membuat Undang-Undang No. 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. Harapan dengan adanya UU ini, kehidupan penyiaran menjadi lebih tertata dan tertib.

Keberadaan UU ini mengajak semua stakeholder penyiaran untuk masuk dalam sebuah ruang regulasi yang sama. Undang-undang ini ketika muncul bukan tanpa catatan penolakan. Di tahun 2003, terdapat upaya hukum yang dilakukan kalangan industri penyiaran di antaranya adalah

ATVSI, PRSSNI, Persatuan Sulih Suara Indonesia (Persusi), Ikatan Jurnalis Televisi Indonesia (IJTI), dan Komunitas Televisi Indonesia (Komteve). Kalangan industri ini melakukan judicial review ke Mahkamah Konstitusi yang dalam salah satu pokok gugatannya mempertanyakan keberadaan Komisi Penyiaran Indonesia (KPI) yang berpotensi menjelma menjadi kekuatan represif ala Deppen di masa Orde Baru yang akan mengancam kemerdekaan berekspresi insan penyiaran. Namun dari beberapa pokok gugatan yang salah satunya ingin menghilangkan peran KPI tidak dikabulkan oleh MK. MK hanya mengabulkan bahwa kewenangan menyusun peraturan penjabar dari UU Penyiaran tidak dilakukan oleh KPI bersama pemerintah melainkan cukup dilakukan oleh pemerintah dalam kerangka menyusun Peraturan Pemerintah (PP). Hal ini tertuang dalam Putusan Mahkamah konstitusi dengan putusan perkara nomor 005/PUU-I/2003

Pascakeputusan MK ini, perdebatan seputar regulasi penyiaran berlanjut dalam hal penyusunan materi peraturan pemerintah (PP). Publik penyiaran yang diwakili oleh kalangan pekerja demokrasi dan civil society yang diwakili antara lain oleh Masyarakat Pers dan Penyiaran Indonesia (MPPI) serta kalangan perguruan tinggi khawatir pemberian kewenangan pembuatan peraturan pelaksana dari UU Penyiaran kepada pemerintah akan membuat pemerintah menyelipkan agenda kepentingannya dalam peraturan tersebut. Kekhawatiran ini kemudian menjadi terbukti ketika pada tahun 2005 Peraturan Pemerintah (PP) tentang Penyiaran terbit.

PP-PP itu antara lain, PP No. 11 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Publik, PP No. 12 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik RRI, PP No. 13 Tahun 2005 tentang Lembaga Penyiaran Publik TVRI, PP No. 49 Tahun 2005 tentang Pedoman Kegiatan Peliputan Lembaga Penyiaran Asing, PP No. 50 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Swasta, PP No. 51 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Komunitas, dan PP No. 52 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Penyiaran Lembaga Penyiaran Berlangganan.

Pemerintah dalam PP-PP tersebut menempatkan dirinya sebagai pihak yang dominan dalam dunia penyiaran. Ini tampak dalam penempatan menteri atas nama pemerintah sebagai pihak yang memberi izin penyelenggaraan penyiaran. Padahal, dalam UU Penyiaran termaktub bahwa izin penyelenggaraan penyiaran diberikan negara melalui KPI. Dalam semangat UU ini, sebagaimana dikemukakan oleh perumusny yakni Paulus, Ketua Pansus Penyusunan UU Penyiaran dari DPR RI.. Ia menyatakan bahwa makna izin diberikan negara melalui KPI dalam konteks bahwa izin penyelenggaraan penyiaran diberikan KPI atas nama Negara.

Masih menurut dia, penempatan KPI sebagai pemberi izin dalam pengertian bahwa di negara demokrasi modern pemberian izin penyiaran harus diberikan oleh sebuah badan regulasi yang independen. Hal ini untuk menempatkan penyiaran sebagai ruang publik yang bebas dan

otonom. Apalagi, penyiaran Indonesia di masa lalu pernah berada dalam kendali kekuasaan pemerintah. Jadi, bila kemudian pemerintah menafsirkan bahwa kata negara yang dimaksud adalah pemerintah, menurut pandangannya, jelas mengingkari semangat demokratisasi yang ada dalam UU Penyiaran. Maka wajar bila kemudian KPI bersama elemen civil society mengajukan judicial review ke Mahkamah Agung (MA) dan meminta pemerintah membatalkan pemberlakuan PP-PP Penyiaran tersebut.

Pada tahun 2007, MA dalam keputusannya memenangkan pemerintah dan menyatakan bahwa PP-PP penyiaran tersebut berlaku. Pascapemberlakuan PP-PP Penyiaran ini tidak lantas membuat PP-PP Penyiaran ini bisa langsung operasional. Saya ambil contoh, dalam konteks perizinan penyelenggaraan penyiaran, karena PP-PP penyiaran ini mensyaratkan adanya peraturan menteri yang menjelaskan dari apa yang belum jelas di PP-PP penyiaran, membuat pemrosesan izin penyiaran menjadi tertunda. Ini yang membuat para pemohon izin penyelenggaraan penyiaran menjadi kecewa karena begitu lamanya menanti kepastian proses perizinan.

Sejak KPI daerah Jawa Barat dibentuk pada 2004, para pemohon izin yang menempuh proses di KPI berjumlah 800-an pemohon dan yang dinyatakan layak oleh KPI berjumlah 350-an. Dalam PP-PP penyiaran, kewenangan KPI disebutkan hanya sebatas pemberi rekomendasi kelayakan penyelenggaraan penyiaran yang akan menjadi dasar bagi

menteri dalam menerbitkan izin penyelenggaraan penyiaran. Namun dari jumlah yang 350-an ini hingga saat ini, belum bisa diterbitkan izin penyelenggaraan penyiarnya oleh Menteri Komunikasi dan Informatika karena peraturan menteri yang menjelaskan tentang prosedur perizinan penyelenggaraan penyiaran sebagai dasar menteri memproses izin belum ada. Yang menjadi pertanyaan, hingga kapan persoalan ini selesai? Publik menanti begitu lama demi mendapatkan kepastian itu.

Permasalahan lain, ketika dalam PP-PP Penyiaran terjadi pembagian kaveling kewenangan dalam memproses izin bahwa kaveling KPI adalah dalam hal pemeriksaan kelengkapan persyaratan program siaran dan kaveling pemerintah (menteri) dalam hal pemeriksaan kelengkapan administrasi dan data teknik penyiaran. Dalam hal melaksanakan tugasnya di daerah menteri dalam PP-PP penyiaran tersebut dibantu oleh pemerintah di daerah. Permasalahan yang muncul adalah pembagian tugas antara menteri dan pemerintah di daerah belum jelas bagaimana pelaksanaannya mengingat peraturan yang memayunginya belum ada. Jadi, menteri belum dapat melakukan apa yang menjadi tugasnya. Jawabannya adalah sebelum peraturan yang menjadi dasar pembagian tugas tersebut belum ada, maka akan sulit bagi pemerintah di daerah melaksanakan tugasnya di lapangan. Jadi ketika peraturan penjabar dari PP-PP Penyiaran ini tidak segera diterbitkan pemerintah, kondisi penyiaran di Indonesia khususnya di Jawa Barat akan jauh dari tertib. Jadi, saat ini, bola ada di tangan pemerintah. KPI dan masyarakat tinggal

menunggu langkah apa yang akan segera pemerintah lakukan demi menjawab kegelisahan masyarakat tersebut.

## **B. Kajian Teoritik**

### **1. Pengertian Organisasi**

Menurut John Pfiffner & S. Owen Lane organisasi adalah proses penggabungan pekerjaan yang harus dilaksanakan oleh orang-orang, atau Kelompok-kelompok dengan kekuasaan yang diperlukan untuk pelaksanaan itu, sehingga kewajiban yang dilaksanakan demikian itu memberikan saluran-saluran yang terbaik bagi penyelenggaraan usaha yang efisien, teratur, positif dan dikoordinasikan<sup>32</sup>.

Oleh karena itu setiap organisasi baik publik maupun swasta selalu memperhatikan dan menyesuaikan organisasinya dengan perubahan-perubahan lingkungan. Analisis terhadap organisasi menurut Cushway harus dilakukan secara menyeluruh dengan memperhatikan berbagai macam unsur baik unsur struktur, proses, mekanisme maupun orang-orang yang terlibat di dalamnya. Artinya, perhatian jangan hanya dipusatkan pada struktur organisasi saja, akan tetapi juga pada kepentingan orang-orang yang ada di dalam organisasi<sup>33</sup>. Struktur yang baik tidak akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas jika para pegawainya tidak dimotivasi.

---

<sup>32</sup> Supardi & Syaiful Anwar, *Dasar-dasar Perilaku Organisasi*, (Jogjakarta: UII Press Jogjakarta, 2002), hlm.65

<sup>33</sup> Bambang Istianto, *Manajemen Pmerintahan dalam Perspektif Pelayanan Publik*, (Jakarta: Mitra Wacana Media, 2009). hlm 64

Demikian juga para pegawai yang memiliki motivasi tinggi tidak akan memberi hasil yang baik jika mereka kecewa terhadap struktur, sistem atau manajemen organisasinya. Lebih lanjut Cushway dan Lodge menyatakan bahwa setiap organisasi bersifat dinamis dan akan dipengaruhi sedikit banyak oleh perubahan-perubahan yang terjadi di lingkungan luar. Umpama, perubahan ekonomi akan mempengaruhi kinerja bisnis dan perubahan di dalam perundang-undangan akan mempunyai dampak pada cara organisasi melakukan kegiatannya.

Gitosudarmo mendefinisikan organisasi adalah suatu sistem yang terdiri dari pola aktivitas kerjasama yang dilakukan secara teratur dan berulang-ulang oleh sekelompok orang untuk mencapai suatu tujuan<sup>34</sup>.

Prof. Dr. Mr. S. Pradjudi Atmosudiro menyatakan bahwa organisasi adalah struktur tata pembagian kerja dan struktur hubungan kerja atau sekelompok orang memegang posisi yang bekerja sama tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu<sup>35</sup>.

G.R Terry menyatakan bahwa organisasi berasal dari perkataan “organisme” yaitu struktur dengan bagian-bagian yang demikian diintegrasikan hubungan mereka satu sama lain dipengaruhi oleh hubungan mereka dengan keseluruhan. Jadi organisasi terdiri dari dua bagian pokok yaitu bagian-bagian dan hubungan-hubungan<sup>36</sup>

---

<sup>34</sup> Ardana, Komang dkk., *Perilaku Keorganisasian*, (Denpasar: Graha Ilmu, 2008), Hal,1

<sup>35</sup> Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi*, (Yogyakarta: Gajah Mada University Press, 2006), hlm.78

<sup>36</sup> Supardi dan Syaiful Anwar, *Dasar-dasar Perilaku Organisasi*,....., Hlm. 4

## 2. Tipe-Tipe Organisasi<sup>37</sup>

### a) Berdasarkan Peran

Secara garis besar organisasi dapat dibedakan menjadi dua macam, yaitu organisasi formal dan organisasi informal. Pembagian tersebut tergantung pada tingkat atau derajat mereka. Namun dalam kenyataannya tidak ada sebuah organisasi formal maupun informal yang sempurna.

#### 1. Organisasi Formal

Organisasi formal memiliki suatu struktur yang terumuskan dengan baik, yang menerangkan hubungan-hubungan otoritasnya, kekuasaan, akuntabilitas dan tanggung jawabnya. Struktur yang ada juga menerangkan bagaimana bentuk saluran-saluran melalui apa komunikasi berlangsung. Kemudian menunjukkan tugas-tugas terspesifikasi bagi masing-masing anggotanya. Hierarki sasaran organisasi formal dinyatakan secara eksplisit. Status, prestise, imbalan, pangkat dan jabatan, serta prasarat lainnya terurutkan dengan baik dan terkendali. Selain itu organisasi formal tahan lama dan mereka terencana dan mengingat bahwa ditekankan mereka beraturan, maka mereka relatif bersifat tidak fleksibel. Contoh organisasi formal adalah perusahaan besar, badan-badan pemerintah, dan universitas-universitas (J Winardi, 2003:9).

---

<sup>37</sup> Sutarto, *Dasar-Dasar Organisasi*,....., hlm. 76.

## 2. Organisasi Informal

Keanggotaan pada organisasi-organisasi informal dapat dicapai baik secara sadar maupun tidak sadar, dan kerap kali sulit untuk menentukan waktu eksak seseorang menjadi anggota organisasi tersebut. Sifat eksak hubungan antar anggota dan bahkan tujuan organisasi yang bersangkutan tidak terspesifikasi. Contoh organisasi informal adalah pertemuan tidak resmi seperti makan malam bersama. Organisasi informal dapat dialihkan menjadi organisasi formal apabila hubungan didalamnya dan kegiatan yang dilakukan terstruktur dan terumuskan.

### b) Berdasarkan Sasaran

Organisasi yang didirikan tentu memiliki sasaran yang ingin dicapai secara maksimal. Oleh karenanya suatu organisasi menentukan sasaran pokok mereka berdasarkan kriteria-kriteria organisasi tertentu. Adapun sasaran yang ingin dicapai umumnya menurut J Winardi adalah:

1. Organisasi berorientasi pada pelayanan (*service organizations*), yaitu organisasi yang berupaya memberikan pelayanan yang profesional kepada anggotanya maupun pada kliennya. Selain itu siap membantu orang tanpa menuntut pembayaran penuh dari penerima servis.

2. Organisasi yang berorientasi pada aspek ekonomi (*economic organizations*), yaitu organisasi yang menyediakan barang dan jasa sebagai imbalan dalam pembayaran dalam bentuk tertentu.
  3. Organisasi yang berorientasi pada aspek religius (*religious organizations*).
  4. Organisasi-organisasi perlindungan (*protective organizations*).
  5. Organisasi-organisasi pemerintah (*government organizations*).
  6. Organisasi-organisasi sosial (*social organizations*).
3. Bentuk-Bentuk Organisasi<sup>38</sup>
- a) Organisasi Politik

Organisasi politik adalah organisasi atau kelompok yang bergerak atau berkepentingan atau terlibat dalam proses politik dan dalam ilmu kenegaraan, secara aktif berperan dalam menentukan nasib bangsa tersebut. Organisasi politik dapat mencakup berbagai jenis organisasi seperti kelompok advokasi yang melobi perubahan kepada politisi, lembaga think tank yang mengajukan alternatif kebijakan, partai politik yang mengajukan kandidat pada pemilihan umum, dan kelompok teroris yang menggunakan kekerasan untuk mencapai tujuan politiknya.

Dalam pengertian yang lebih luas, suatu organisasi politik dapat pula dianggap sebagai suatu sistem politik jika memiliki sistem pemerintahan yang lengkap. Organisasi politik merupakan bagian dari

---

<sup>38</sup> *Ibid*, hlm. 167.

suatu kesatuan yang berkepentingan dalam pembentukan tatanan sosial pada suatu wilayah tertentu oleh pemerintahan yang sah. Organisasi ini juga dapat menciptakan suatu bentuk struktur untuk diikuti.

b) Organisasi Sosial

Organisasi sosial adalah perkumpulan sosial yang dibentuk oleh masyarakat, baik yang berbadan hukum maupun yang tidak berbadan hukum, yang berfungsi sebagai sarana partisipasi masyarakat dalam pembangunan bangsa dan negara. Sebagai makhluk yang selalu hidup bersama-sama, manusia membentuk organisasi sosial untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu yang tidak dapat mereka capai sendiri.

c) Organisasi Mahasiswa

Organisasi mahasiswa adalah organisasi yang beranggotakan mahasiswa. Organisasi ini dapat berupa organisasi kemahasiswaan intra kampus, organisasi kemahasiswaan ekstra kampus, maupun semacam ikatan mahasiswa kedaerahan yang pada umumnya beranggotakan lintas-kampus. Sebagian organisasi mahasiswa di kampus Indonesia juga membentuk organisasi mahasiswa tingkat nasional sebagai wadah kerja sama dan mengembangkan potensi serta partisipasi aktif terhadap kemajuan Indonesia, seperti organisasi Ikahimbi dan ISMKI. Di luar negeri juga terdapat organisasi mahasiswa berupa Perhimpunan Pelajar Indonesia, yang beranggotakan pelajar dan mahasiswa Indonesia.

d) Organisasi Olahraga

Organisasi olahraga adalah organisasi yang berisikan berbagai macam cabang olahraga.

e) Organisasi Sekolah

Organisasi sekolah adalah organisasi yang dibentuk atas inisiatif siswa maupun guru disuatu sekolah , seperti OSIS , koperasi sekolah,dll.

f) Organisasi Negara

Organisasi negara adalah struktur government pemerintahan di suatu negara yang menentukan jalanya pemerintahan dengan lancar.

4. Peran dan Fungsi Organisasi<sup>39</sup>

Peran daripada suatu organisasi adalah membuat kegiatan menjadi efektif dan efisien dengan adanya organisasi dalam masyarakat diharapkan agar mampu menyalurkan aspirasi dan inspirasi, serta kepentingan anggota masyarakat yang diwadahkan oleh organisasi masyarakat tersebut. Dan dengan adanya organisasi dapat memudahkan masyarakat untuk menyalurkan suara atau pendapatnya. Dengan struktur organisasi dengan pembagian tugas yang jelas ke masing-masing pengurus organisasi maka keruwetan pekerjaan organisasi dalam mencapai tujuan pun dapat dihilangkan.

Sedangkan fungsi dari suatu organisasi adalah suatu kerja sama sekelompok masyarakat untuk mencapai tujuan yang sama. Organisasi ini

---

<sup>39</sup> Susanto, dkk., *Strategi Organisasi*, (Yogyakarta: Amara Books, 2004), hlm. 45

merupakan tempat untuk menyalurkan suara atau pendapat dan tempat untuk melakukan kegiatan bersama. Peran organisasi dalam sebuah sistem kemasyarakatan sangatlah penting, karena suatu organisasi didirikan untuk bermanfaat bagi orang-orang disekitarnya.

#### 5. Teori Kontrol Modern<sup>40</sup>

Dalam periode klasik, Fayol melihat bahwa kontrol adalah salah satu fungsi dari manager, selain dari fungsi yang lain yaitu perencanaan, pengorganisasian, penyusunan staff, dan kepemimpinan. Pada saat ini, kontrol organisasi (*organizational control*) merupakan bagian penting dari keuangan, akuntansi, dan sistem manajemen informasi yang dianggap sebagai teori organisasi. Di dalam teori organisasi modern, kontrol organisasi diartikan sebagai suatu mekanisme dari implementasi suatu strategi. Pandangan seperti ini dikritik oleh kalangan Post-modernist sebagai alat legitimasi yang mengaburkan pengaruh-pengaruh dari kekuatan managerial dan politik. Adalah mungkin untuk memikirkan bahwa kontrol dianggap sebagai salah satu fungsi dari kultur organisasi, meskipun pandangan modernist ini ditentang oleh interpretif-simbol (*symbolic-interpretivism*). Prespektif kontrol dipertanyakan lebih jauh oleh kritik dari kontrol sebagai ideologi, posisi yang diklarifikasikan oleh pertimbangan dari hubungan antara kontrol dan otonomi di dalam tipe organisasi yang berbeda.

---

<sup>40</sup>Sumber: Disadur & diolah dari *Control and Ideology in Organizations*, dalam Buku "*Organization Theory. Modern, Symbolic, and Postmodern Prespectives*", Mary Jo Hatch, 2006

Sosiolog Amerika, Arnold Tannenbaum merangkum pandangan kalangan modern tentang kontrol organisasi dengan pernyataan :

*“Organisasi adalah kontrol. Sebuah organisasi sosial adalah pengaturan terhadap interaksi individu manusia. Proses kontrol membantu tingkah laku manusia tetap fokus dan menjaganya agar tetap sesuai dengan rencana dari organisasi. Organisasi membutuhkan sejumlah penyesuaian khusus sebagai integrasi dari aktivitas-aktivitas yang berbeda. Ini adalah fungsi kontrol untuk membawa penyesuaian terhadap tuntutan organisasi dan pencapaian dari tujuan tertentu organisasi. Koordinasi dan pengaturan tercipta dari kepentingan yang berbeda dan tingkah laku potensial yang terdifusi oleh anggota adalah bagian besar dari fungsi kontrol”*

Ahli teori kontrol modern berangkat dari asumsi bahwa perbedaan individu mempunyai alasan yang berbeda untuk berpartisipasi di dalam organisasi. Sehingga, organisasi berhadapan dengan permasalahan bahwa kepentingan yang berbeda tidak akan mencampuri strategi dan tujuan organisasi. Hal ini menyediakan pandangan rasional untuk kontrol, karena organisasi disusun dari individu-individu dengan kepentingan yang berbeda, manajer harus dapat menggunakan kontrol. Teori kontrol modern fokus kepada mekanisme untuk mengontrol perilaku agar kepentingan diri sendiri dapat diminimalkan dan kepentingan kepada organisasi dapat dikembangkan oleh aktivitas-aktivitas di dalam dan dilaksanakan atas nama organisasi. Konsep kontrol ini dapat diaplikasikan kepada individu, unit, atau organisasi dan dapat diaplikasikan kepada ketiganya.

Ada tiga teori kontrol modern yang dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

**1. Model Kontrol Sibernetika (*The Cybernetic Model of Control*)** yaitu teori yang melihat pelaksanaan evaluasi dan *feed back* (tanggapan).

Sistem sibernetika menawarkan bentuk model yang dinamik sebagai proses kontrol. Dalam sibernetika, aliran dari sistem dibandingkan dengan keinginan dan perbedaan antara dua pemicu penyesuaian diri. Seperti contoh thermostat. Thermostat didesain untuk mengenali perbedaan suhu antara temperatur dalam ruang dengan temperatur yang telah distandardkan. Kemudian bereaksi dengan memanaskan atau mendinginkan unit atau bahkan mematikannya, tergantung dari petunjuk dari perbedaan itu. Sejalan dengan perubahan sibernetika, proses kontrol organisasi seperti thermostat, didesain untuk mengenali perbedaan antara aliran (*current*) dan keinginan dari level pelaksanaan (*performance*) dan untuk memicu penyesuaian diri ketika perbedaan dinyatakan.

Di dalam strategi model, lingkungan memberikan peranan yang cukup besar kepada strategi dalam pemformulasiannya. Tujuan (*Goal*), dimana berhubungan dengan strategi, dialirkan menembus batas level hirarki dalam organisasi hingga ke semua anggota organisasi sampai anggota organisasi mengerti akan keterlibatannya dalam rencana strategi secara keseluruhan. Dalam level tujuan individu, yang telah ditentukan dalam tujuan level unit dan kemudian dalam level organisasi, disusun ke dalam gerakan sebagai aktivitas yang akan menghasilkan output yang diinginkan organisasi. Tentu saja ini

diasumsikan bahwa strategi dan tujuan harus sudah dimengerti dan dikomunikasikan organisasi kepada anggotanya dengan baik.

Pernyataan bahwa strategi dan tujuan hanya menjalankan maksud organisasi dalam petunjuk yang khusus. Ini adalah tindakan yang terjadi pada organisasi yang akan mengimplementasikan dan merealisasikan strategi. Sehingga, strategi tergantung pada tindakan anggota organisasi dalam menghasilkan tujuan yang strategis sebagai kebalikan untuk mencapai kepentingan sendiri. Untuk membantu menjamin tindakan ini, manajer menyusun sistem kontrol untuk mengawasi dan membuat penyesuaian sejalan dengan perealisasi strategi mereka. Sistem kontrol organisasi dalam cara pandang seperti ini, berfungsi sebagai mata jala atau jaring dalam rangkaian sistem tujuan organisasi untuk mendukung dan mendorong semangat individu dan unit untuk bergerak ke tujuan yang telah ditetapkan oleh strategi.

Dalam membangun model Sibernetika ini, kita harus memperhatikan pada hubungan antara tujuan (*goal*) dan tindakan (*action*). Sangat diperlukan untuk mempersiapkan target atau standard perilaku yang dapat diterima perilaku (*acceptable behavior*) dalam hubungannya untuk mencapai tujuan yang akan dicapai. Kemudian hal ini diikuti oleh pengukuran dan pengawasan kepada target dan standard yang telah dicapai, dan kemudian memberikan feed back. Feed back ini berdasarkan kepada perbandingan antara tindakan aktual

dan standard yang diberlakukan, juga ketika terjadi penyimpangan-penyimpangan dalam prosesnya.

Karena sistem ini didesain untuk membawa aktivitas tugas (*task activity*) kedalam penyesuaian tujuan organisasi, maka fokus pelaksanaan evaluasi dan sistem feed back berdasarkan pada rangkaian tugas kerja yang menuntut dua hal yaitu :

- a) Pemahaman terhadap teknologi yang digunakan oleh orang yang akan menjadi subyek sistem kontrol.
- b) Tujuan organisasi yang spesifik/terarah terhadap tugas yang akan dikontrol.

Setelah tujuan dan tugas kerja dapat didefinisikan, target dan standard dapat dibangun untuk membangkitkan aktivitas dalam merealisasikan tujuan. Ada dua cara untuk menyesuaikan antara target (*standard*) dengan tujuan (*goal*), yaitu dengan menggunakan kontrol output (*Output Control*) dan kontrol perilaku (*Behavioral Control*).

- a) Kontrol Output. Kontrol Output (hasil keluaran) fokus kepada hasil dari aktivitas kerja dan tergantung juga dari pengukuran hasil yang telah dicapai. Kontrol output ini dapat dibangun, baik dalam level tugas individu maupun dalam level tugas group-kerja. Output yang dihasilkan haruslah teridentifikasi oleh individu untuk level individu dan oleh group jika untuk level group. Kualitas juga menjadi fokus dari kontrol output ini. Sistem harga rata-rata perpotong adalah salah satu contoh dari kontrol output individu.

Dalam sistem harga rata-rata perpotong, pekerja akan dibayar berdasarkan jumlah produk yang dihasilkannya dalam periode waktu tertentu. Untuk menjaga kualitasnya, maka dihitung pula jumlah produk yang dianggap mengalami kerusakan (*reject*).

- b) Kontrol Perilaku (*Behavioral Control*). Ketika output yang dihasilkan tidak mudah untuk diukur tingkat keberhasilannya seperti kegiatan pengajaran dan pelayanan pelanggan maka kontrol perilaku menjadi sesuatu pegangan yang dapat digunakan. Kontrol perilaku ini berdasarkan pengetahuan untuk mengetahui perilaku yang dihasilkan dari tingkat pelaksanaan yang diinginkan. Seperti contohnya dalam proses pengajaran. Dalam pengevaluasiannya, proses pengajaran menggunakan bagaimana seseorang mendemonstrasikan pengetahuannya dan keantusiasannya sebagai indikator. Dalam kasus pengajaran, ukuran yang bersifat perilaku dapat dibangun dengan menggunakan form evaluasi murid, pendokumentasian persetujuan dan komplain dari guru khusus, dan evaluasi yang dilakukan oleh teman sesama guru. Untuk kasus peneliti sebagai contoh, CV peneliti berisi tentang perekaman semua bakat yang dipunyai, seperti paper yang telah dipublikasikan atau hak paten yang diterima.

Penyimpangan atau deviasi antara standard dan pelaksanaan (*performance*) dapat diperbaiki oleh sejumlah tindakan. Antara lain:

- a) Tujuan atau ukuran yang disesuaikan, jika ini ditetapkan bahwa perbedaan adalah hasil dari kesalahan sistem kontrol.
- b) Tindakan kedua adalah individu atau group dapat merubah pekerjaan mereka dengan merubah perilaku atau level outputnya.
- c) Tindakan ketiga, pekerja dapat diganti jika ini ditetapkan bahwa mereka tidak berfungsi sesuai dengan tuntutan sistem.

Ada sejumlah masalah yang merusak desain dan implementasi dari pelaksanaan sistem evaluasi.

- a) Ambiguitas atau sikap ragu-ragu. Ambiguitas menyebabkan beberapa aktivitas organisasi kesulitan untuk menggunakan ukuran perilaku atau ukuran output. Kreatifitas dan inovasi sebagai contohnya. Di sini output sulit untuk diukur karena mengenali solusi kreatif atau inovasi, ide, atau desain membutuhkan waktu yang lama. Perilaku juga sama beratnya untuk diketahui definisinya karena definisi dari perubahan definisi yang tepat dari masing-masing pelanggan, produk, masalah atau situasi yang baru. Dalam kasus dimana output sulit untuk didefinisikan dan dimana ambiguitas juga terjadi pada pengontrolan perilaku yang semestinya, ketidakpastian dapat digunakan manager sebagai sistem kontrol yang tidak lazim. Ketidakpastian tidak dapat digunakan untuk mengkontrol output dan perilaku, tetapi secara ironis dapat menunjukkan bahwa keinginan yang kuat dapat menjadi kontrol. Seperti misalnya dalam penelitian dan

laboratorium pembangunan. Semua orang secara umum mengakui bawa menghabiskan waktu didalam laboratorium tidaklah lebih penting daripada hal-hal yang tidak teramati (*non-observables*) seperti inspirasi atau kreatifitas. Walaupun demikian, waktu kerja di laboratorium mungkin digunakan untuk mengevaluasi pekerjaan, karena ini hanyalah ukuran tujuan yang ada.

- b) Tendensi mereka untuk bereaksi secara negatif terutama dari orang-orang yang menjadi subyek untuk mengontrol. Ada kecenderungan, misalnya untuk mencari cara untuk memuaskan tuntutan dari sistem tanpa memuaskan maksudnya. Subyek dari kontrol dapat sampai pada keadaan ini dengan memfokuskan hanya pada apa yang diukurkan dan mengabaikan tujuan yang digariskan oleh sistem ukuran. Tidak ada penyusunan pengukuran yang dapat menangkap semua aspek dari strategi dan tujuan sama baiknya, dan jika langkah pengukuran menjadi fokus dari aktivitas, maka aspek lain dari pelaksanaan akan terabaikan. Masalah ini disebut tujuan yang salah tempat (*goal displacement*). Sebagai siswa, anda mungkin punya pengalaman goal displacement sebagai dilema yang terjadi ketika nilai angka menjadi begitu penting dari pada apa yang anda pelajari. Ini disebut sebagai goal displacement karena tujuan kedua mendapatkan angka yang tinggi menjadi tujuan utama menggantikan tujuan dari belajar.

Ada beberapa strategi untuk menyerang kontrol (*evading control*) dalam organisasi. Diantaranya adalah :

- a) Perilaku birokrasi yang kaku, Perilaku birokrasi yang kaku mengambil dari bentuk pengikutan tindakan pengukuran daripada tujuan atau pengaplikasian aturan, dengan begitu ketatnya sehingga sistem tidak berfungsi. Kerja yang lambat berdasarkan atas ketaatan yang kaku untuk menyamakan prosedur operasi sebagai contoh dari aturan yang berlaku kaku.
- b) Manajemen kesan (*impression management*), Manajemen kesan menyangkut berpenampilan yang baik daripada menjadi baik dan menjadi masalah ketika terjadi kontrol perilaku yang ambiguitas. Meskipun perbedaan antara berpenampilan yang baik dan pelaksanaan berada atau di atas standard biasanya akan muncul melebihi waktu, dalam jangka pendek akan membuat perasaan ketidakadilan yang mengurangi kepercayaan dan penghormatan kepada sistem kontrol. Ini mungkin terjadi, misalnya ketika manager menghargai pekerja yang berpenampilan dengan baik dari pada pekerja yang secara konsisten melakukan pekerjaannya lebih baik.
- c) Berbuat curang (*cheating*). Pemalsuan perekaman dan pelaporan data yang invalid adalah contoh dari cheating.

Kontrol level unit secara umum bergantung pada terjemahan dari tujuan unit ke dalam target keuangan, anggaran belanja (*budget*)

untuk menentukan jumlah dari sumber input unit yang akan disesuaikan kepada pelaksanaan kerja organisasi. Anggaran belanja membuat manajer mengetahui sumber apa yang sesuai agar dapat sesuai dengan tujuan yang ditetapkan selama periode waktu yang diberikan. Pelaksanaan selama periode anggaran belanja diawasi oleh perbandingan aktual terhadap pengeluaran yang dianggarkan. Dibanyak organisasi, laporan statistik dibuat untuk pelaksanaan dari unit yang spesifik dan digunakan untuk mendukung feed back dari informasi ini kepada unit. Kemudian orang menggunakan ini untuk penyesuaian diri. Laporan fokus kepada informasi seperti volume output, data kualitas kontrol, dan hasil unit lain

Ada dua tipe informasi yang sesuai sebagai feed back dalam level organisasi sebagai sistem kontrol. Antara lain adalah:

- a) Informasi dari level kontrol organisasi yang dihasilkan oleh proses evaluasi secara terus-menerus di level unit dan level individu. Penilaian kumulatif dari pelaksanaan individu dan level unit digunakan untuk bentuk keputusan tentang bagaimana sebaiknya organisasi berlaku dan di wilayah apa hal ini dapat diimprovisasikan. Ini adalah tipe dari pelaporan yang tipikalnya terbentuk pada fokus dari sistem akuntansi organisasi.
- b) Tipe informasi dari level kontrol organisasi yang datang dari lingkungan. Misalnya, jika organisasi sebagai perusahaan yang diperdagangkan secara publik, maka perusahaan itu membagi

harga yang akan merefleksikan opini lingkungan organisasi. Jika operasi organisasi di pasar yang kompetitif, maka pembagian pasar dapat menjadi pengukuran lain dari pelaksanaan.

Semua level dari feed back (individual/group, unit dan organisasi) berkontribusi kepada sistem kontrol yang mencapai semua area di dalam organisasi dan mendukung untuk mempersatukannya dalam pelaksanaannya kepada strategi organisasi.

**2. Teori Agensi (*Agency Theory*)**, yang memfokuskan kepada hubungan antara pemilik (*principal*) dan manajer (*agen*).

Di dalam teori agensi, masalah kontrol untuk organisasi terlihat dari pandangan pemilik (investor) dan stakeholder external seperti penanggung asuransi, kreditor, dan investor yang potensial. Perhatian utama dari teori ini fokus kepada hubungan antara pemilik (disebut *principal*) dan manajer (disebut *agen*). Manajer disebut *agen* untuk mengindikasikan bahwa mereka seharusnya bertindak dalam kepentingan *principal* daripada kepentingan mereka sendiri, sewaktu mereka membuat keputusan dalam kepentingan *principal*.

Masalah agensi melibatkan risiko ketika *agen* akan menjalankan kepentingan mereka sendiri ketimbang kepentingan *principal*. Teori ini fokus kepada cara dari pengontrolan perilaku *agen* untuk menjamin bahwa kepentingan dari *principal* adalah dilindungi. Meskipun teori *agen* menjelaskan masalah agensi di term dari hubungan antara pemilik sebuah perusahaan dan manajer yang mereka

sewa untuk bertindak dalam kepentingan mereka, teori ini dapat digeneralisasikan kepada hubungan antara level management yang lebih rendah dan subordinatnya.

Di teori agensi, masalah kepentingan yang bercabang dialamatkan dengan kontrol yang dituliskan untuk membawa kepentingan agen ke dalam posisi yang sejajar dengan kepentingan principal mereka. Kontrol secara spesifik merupakan ukuran dan janji penghargaan, seperti agen akan menjalankan kepentingan principal ketika mereka memenuhi permintaan dari kontrak. Hal ini diselesaikan oleh penawaran penghargaan ketika agen menemukan keinginan yang tercapai, dan mendasarkan penghargaan pada pelaksanaan aktivitas yang menjalankan kepentingan principal. Sehingga masalah dari kepentingan yang bercabang antara principal dan agen diambil alih oleh kontrak, dimana principal mendelegasikannya kepada agen mereka untuk harga yang disetujui.

Principal mengkontrak agen untuk bertindak demi kepentingan mereka karena mereka tidak dapat atau tidak mau hadir secara kontinyu untuk melindungi kepentingannya. Bagaimanapun juga, karena ketidakhadiran principal maka akan terbuka kesempatan terhadap "opportunism" yang dilakukan oleh agen, ketika mereka tidak melaksanakan tugasnya secara bertanggungjawab. Dengan kata lain, teori agensi berasumsi bahwa agen tidak dapat selalu tergantung pada pelaksanaan yang telah disetujui, mereka mungkin akan berbuat lalai

(contoh: menghindari tugas mereka, kerja, tanggung jawab). Dalam teori agensi, dilemma ini dijelaskan pada term informasi.

Kemampuan principal untuk mengetahui apakah agen melakukan kelalaian tergantung dari informasi yang didupatkannya. Informasi yang lengkap berarti bahwa principal tahu apakah agen mereka melaksanakan perencanaan yang terperinci terhadap kontrak atau tidak.

Observasi langsung, jika memungkinkan, mendukung informasi yang lengkap, tetapi membutuhkan lebih banyak waktu yang mungkin principal dapat mengerjakannya sendiri. Lebih lanjut, observasi langsung kemungkinan tidak dapat dilakukan, semenjak manajemen melibatkan aspek-aspek yang tidak dapat teramati (*non-observables*). Rata-rata informasi yang tidak lengkap ini membuat agen mau atau tidak mau akan tertangkap kelalaian, sehingga mereka akan berhadapan dengan godaan untuk berbuat lalai. Jika informasi yang tidak lengkap ini terjadi, maka resiko principal untuk mendapatkan keuntungan. Kathleen Eisenhardt (seorang ahli teori organisasi Amerika) menjelaskan dua pilihan (*option*) principal jika berhadapan dengan ketidaklengkapan informasi:

Principal dapat membeli informasi tentang perilaku agen dan memberikan penghargaan terhadap perilakunya. Kebutuhan akan pembelian termasuk dalam mekanisme pengawasan seperti pengeluaran pengukuran akuntansi, sistem anggaran, dan susunan

tambahan dari manajemen. Alternatifnya, principal dapat menghargai agen berdasarkan hasil tau *outcomes* misalnya keuntungan. Hasil digunakan sebagai tindakan pengukuran pengganti untuk perilaku. Bagaimanapun juga, dalam pilihan ini, agen dapat dinilai buruk atau diberi penghargaan untuk hasil-hasil yang sebagian berada diluar kontrolnya. Dengan lain kata, hasil yang baik dapat tercapai meskipun dengan usaha yang rendah dan hasil yang rendah dapat terjadi meskipun dengan usaha yang baik. Selama skema ini bekerja membangkitkan usaha yang dilakukan agen, ini berlaku juga kepada harga tentang perubahan resiko dari perusahaan kepada agen.

Dari prespektif teori agensi, isu apakah memilih kontrol perilaku ataukah kontrol hasil adalah pertanyaan dari harga yang diassosiasikan dengan pengumpulan informasi yang dibutuhkan untuk meminimalkan kesempatan bahwa agen akan berbuat lalai. Kebutuhan kontrol perilaku akan informasi dapat dengan menggunakan susunan yang ditambahkan dalam manajemen untuk melakukan pengawasan aktivitas, atau melakukan pengembangan sistem informasi seperti pengeluaran keuangan, anggaran belanja, dan pelaporan formal. Jika teknologi tidak dijalankan dengan rutin, manajemen dan sistem informasi lebih sulit untuk mengembangkannya dan lebih butuh banyak pengeluaran untuk menggunakannya.

Lebih lanjut, semakin banyak susunan dari manajemen yang ditambahkan, akan berpotensi untuk meningkatkan kelalaian. Ketika

kontrol perilaku kurang mungkin dilakukan, kontrol output menjadi lebih atraktif/ menarik. Kontrol output paling sedikit pengeluarannya dimana output dapat diukur dengan mudah, bagaimanapun juga jika output sulit untuk diukur (misalnya moral dan kualitas adalah sama pentingnya dengan kualitas produksi), kontrol output menjadi kurang menarik. Output dapat juga menjadi masalah jika organisasi berhadapan dengan masa depan yang tidak pasti.

Ketika agen berasumsi akan sejumlah resiko maka digunakanlah kontrol hasil (outcome control). Hal ini karena hasil adalah fungsi dari tindakan pekerja dan kondisi dimana lingkungan dan ketidakpastian diassosiasikan dengan teknologi. Misalnya, aksi pesaing menentang regulasi pemerintah, cuaca buruk, kemantapan kesempatan (chance even) seperti tidak dapat di duganya kegagalan mesin yang membiarkan hasil menjadi rendah. Hal tersebut adalah diluar kontrol dari pekerja yang mendapatkan penghargaan berdasarkan hasil organisasi.

Karena pemberian penghargaan berdasarkan hasil, maka para pekerja berasumsi resiko yang dihubungkan dengan lingkungan dan teknologi, sejajar dengan resiko yang diassosiasikan dengan level pekerjaan mereka. Dengan kata lain, agen hanya menentukan sebagian hasil dari organisasi mereka, teknologi dan lingkungan juga turut bertanggungjawab. Sejak kontrol hasil memegang tanggung jawab agen untuk keadaan yang tidak terduga, tindakan pengukuran hasil

menekan mereka untuk berasumsi beberapa dari resiko yang dihubungkan dengan kerja mereka. Dalam keadaan ini, agen mungkin membutuhkan harga untuk mengganti kerugian mereka dengan melakukan pembagian resiko bersama principal.

Eisenhardt mengusulkan bahwa ada variasi dari strategi kontrol yang sesuai untuk organisasi, yaitu :

- a) Pertama adalah mendesain strategi yang sederhana, dengan menciptakan kerja yang rutin sehingga membuat perilaku dapat diobservasi dan untuk memberikan penghargaan berdasarkan perilaku.
- b) Mendesain strategi yang lebih kompleks, menciptakan kerja yang menarik dan investasi di sistem informasi (sistem anggaran belanja, audit dll), berguna agar agen memperoleh pengetahuan tentang perilaku dan memberikan penghargaan berdasarkan perilaku itu.
- c) Mendesain strategi lebih kompleks lagi, menciptakan pekerjaan yang menarik, tetapi menggunakan skema evaluasi yang lebih mudah (misalnya keuntungan, penghasilan) dan memberikan penghargaan berdasarkan hasil dari evaluasi.
- d) Menjauhi tekanan pada evaluasi pelaksanaan dan fokus kepada penghapusan kepentingan yang semula meningkatkan kebutuhan akan evaluasi, melalui penggunaan seleksi, training, dan sosialisasi.

**3. Teori pasar, birokrasi, dan klan** (Theory contrast markets, bureaucracies, and clans) adalah teori perbandingan pasar, birokrasi, dan klan sebagai bentuk kontrol organisasi.

Seperti para ahli teori organisasi modern lainnya, Ouchi mendefinisikan masalah dari kontrol sebagai masalah pencapaian kerjasama antara individu yang bersikap memihak pada tujuan yang bercabang. Ia beragumen bahwa ada tiga sumber yang dapat dibedakan dari kontrol yang digunakan untuk menyelesaikan masalah ini di dalam organisasi: pasar, birokrasi, dan klan.

a) Pasar.

Kontrol pasar mengambil tempat melalui kompetisi. Ketika organisasi ikut serta di dalam pasar bebas, harga dan keuntungan dapat di gunakan untuk mengevaluasi dan mengontrol pelaksanaannya. Didalam persaingan, harga dianggap sebagai indikator dari pelaksanaan ekonomi karena diasumsikan bahwa perbandingan dari harga dan keuntungan diantara pesaing dalam pasar bebas dapat menunjukkan evaluasi dari efisiensi mereka. Misalnya, organisasi yang mempunyai pengeluaran lebih rendah dapat diperkirakan menghasilkan harga yang lebih rendah dan dapat berkompetisi lebih efektif. Ada kemungkinan lain yaitu dengan secara konsisten mendukung produk atau pelayanan sebagai nilai yang terbesar organisasi daripada pesaing mereka yang menaikkan harganya.

Kedua kondisi ini memberikan kontribusi pada keuntungan organisasi. Kontrol pasar dapat juga digunakan dalam level unit dengan menciptakan pusat keuntungan (profit center), yang di dalamnya ada divisi-divisi dari organisasi multi-divisional. Ini adalah bentuk dari simulasi kontrol pasar yang didalamnya ada organisasi membolehkan unitnya untuk melakukan pertukaran ekonomi. Ini terjadi, sebagai contoh, ketika satu divisi menjual produknya kepada unit yang lain.

Di pasar internal, transfer harga membolehkan sistem akuntansi menghitung keuntungan yang di dapat unit, sesuai dengan cara yang sama untuk menghitung keuntungan seluruh organisasi. Di dalam kasus kompetisi yang nyata dikenal cara dengan membolehkan divisi untuk membeli input dari supplier luar ketika sumber internal tidak punya harga yang kompetitif, atau untuk menjual hasil kepada pelanggan external ketika pelanggan menawarkan harga yang lebih baik daripada pelanggan internal.

Strategi kontrol pasar hanya efektif ketika organisasi atau unit produksi produk atau pelayanan dapat didefinisikan dan diberi harga, dan ketika kompetisi (simulasi atau nyata) terjadi pada hasil, ini akan membuat harga menjadi bermakna. Tanpa perbandingan, harga tidak dapat mengindikasikan efisiensi internal, karena disana tidak ada kemungkinan perbandingan dengan perusahaan atau dengan unit lainnya. Ketika tidak ada kompetisi dan karena itu

tidak ada pasar, harga secara umum akan menjadi melambung seperti disituasi yang bersifat monopoli.

Ketika kompetisi tidak terjadi, atau tidak dapat disimulasikan secara efektif, mekanisme kontrol lain harus dapat ditemukan. Sebagaimana Ouchi menyarakannya, ketika pasar gagal secara umum organisasi berganti kepada birokrasi.

b) Birokrasi

Birokrasi menyandarkan diri kepada kombinasi dari aturan-aturan, prosedur, dokumentasi, dan pengawasan pada pencapaian kontrol. Fokus dari sistem birokrasi berdasar pada penstandardan/pembakuan perilaku. Daripada menghargai respon unit terhadap tekanan pasar, birokrasi menghargai individu untuk ketaatannya terhadap peraturan dan tata tertib. Kontrol birokrasi tergantung pada existensi dari hirarki legitimasi dari otoritas kepada pengelolaan mekanisme birokrasi.

Di sistem kontrol birokrasi, dasar mekanisme dari kontrol ini adalah pelibatan pengawasan yang ketat dan langsung pada subordinat oleh atasan (superior) mereka. Aturan secara umum menggambarkan proses pertemuan antara standard dari output yang disempurnakan dengan kualitas. Pengawas dan manajer memperkirakan sampai dimana tingkatan aturan dan prosedur dapat diikuti oleh anggota organisasi. Perbedaan antara peraturan dan mekanisme harga dari sistem kontrol pasar adalah ketika

harga melibatkan perbandingan nilai dari output yang dihasilkan oleh pembeli yang bervariasi atau penjual, padahal aturan lebih atau kurangnya memenuhi standard. Mekanisme harga (pricing) tidak memerlukan intervensi, dimana dengan aturan, seorang manajer harus menata standard, mengobservasi pelaksanaan, dan mengevaluasinya agar supaya menentukannya jika pelaksanaannya memuaskan. Fungsi manajemen ini adalah mahal harganya, sehingga kontrol pasar lebih efisien dari pada kontrol birokrasi. Meskipun, sejak kondisi untuk harga ini tidak ditemukan banyak organisasi, penawaran birokrasi adalah penting dan dapat digunakan sebagai alternatif.

Ada kecenderungan untuk mengasosiasikan kontrol birokrasi dengan sektor publik dan organisasi non profit karena tipe organisasi ini, normalnya tidak bertemu dengan kompetisi. Bagaimanapun juga, banyak sektor publik dan organisasi non-profit mencari jalan untuk memasukan mekanisme kontrol pasar ke dalam operasi mereka. Misalnya, ide dari sekolah untuk berkompetisi tetap diantara sekolah-sekolah yang ada di komunitas. Ini menunjukkan bahwa birokrasi akan mencapai efisiensi yang besar jika diasosiasikan dengan mekanisme kontrol pasar untuk mendapatkan kualitas yang terbaik.

Ketika lingkungan bersifat kompleks dan berubah sangat cepat, serta ketidakpastian dan ambiguitas dalam tingkat

konsekuensinya yang tinggi, birokrasi akan tidak bertemu dengan kebutuhan kontrol dari organisasi. Demikian juga ketika tindakan pengawasan sulit untuk membatasi pengertian dari perilaku yang menghasilkan output, bentuk perilaku dari kontrol adalah tidak sesuai, maka kontrol output akan tidak efektif pula. Dalam kejadian ini, maksud rasional dari kontrol adalah mekanisme pasar atau birokrasi tidak akan berhasil, dan organisasi harus tergantung pada sistem sosial untuk membatasi fragmentasi dari tujuan dan kekacauan. Ouchi beragumen bahwa klan mendukung kontrol dalam keadaan ini.

c) Klan

Nilai kultural, norma, dan harapan menyediakan mekanisme utama dari kontrol kepada organisasi yang menggunakan kontrol klan. Seperti sistem membutuhkan sosialisasi dari anggota baru karena mekanisme kontrol klan adalah sangat halus hingga pendatang baru tidak selalu menyadarinya. Sekali disosialisasikan, bagaimanapun juga anggota melakukan kontrol internal karena mereka dikomitmenkan kepada tujuan dan praktek dari organisasi.

Kontrol klan berdasarkan pada pemahaman implisit dari nilai-nilai dan keyakinan yang menunjukkan arah dari perilaku dari anggota. Norma dan nilai dari organisasi mendefinisikan batasan perilaku yang pantas dan menjustifikasikan perilaku yang

menyetujui bahwa hal itu tidak mempertimbangkan kesesuaian dalam sistem. Ini juga representasi dari level; kejujuran yang tinggi dari komitmen kepada sistem dari sebagian anggota yang secara terus-menerus mengorbankan sebagian atau semuanya kepentingan menjadi anggota yang disosialisasikan oleh klan.

Organisasi dengan jumlah profesional yang banyak adalah contoh dari kontrol klan karena para profesional disosialisasikan kepada norma dan harapan dari profesi mereka dengan tingginya, dan komitmen profesional mereka, dan perhatian kepada reputasi mereka dalam profesi, membantu untuk mengontrol perilaku mereka. Bagaimanapun juga komitmen profesional dapat membagi dari kepentingan organisasi, dan ketika ini bekerja, hampir semua profesional akan membebaskan kepentingan organisasi agar supaya mengingat kepada kepentingan dari profesi mereka.

Klan yang dikontrol organisasi sering membangun strategi penyeleksian dan kenaikan jabatan yang merefleksikan nilai-nilai top manajemen. Sekali ini disempurnakan, pengawasan akan menjadi tidak perlu karena nilai-nilai personal akan membiarkan pekerja melakukan apa yang organisasi inginkan dan harapkan tanpa pengeluaran yang diassosiasikan dengan mekanisme kontrol birokrasi. Bagaimanapun juga, jangan terlalu melihat efek yang berpotensi membahayakan yang membahayakan strategi kultur, seperti peningkatan potensi untuk pemikiran group (kepastian

untuk menantang ide yang satu dengan yang lain dan menutup jalan yang sulit) dan pemaksaan inovasi. Efek ini akan terjadi ketika pekerja melihat sesuatu yang terlalu indah, seperti cara yang sama ketika top manajemen dipromosikan.

Ouchi mengobservasi bahwa semua organisasi adalah kombinasi dari strategi tiga kontrol yang ia buat garis besarnya, tetapi masing-masing organisasi mempunyai kebaikan. Ouchi menggunakan tendensi ini untuk mengkarakterkan perbedaan organisasi. Ia kemudian menyarankan bahwa tipe kontrol organisasi lebih suka memprediksi keluasan dimana ini akan membutuhkan sistem sosial yang dibuat secara canggih atau sistem informasi yang baik. Ia memberikan pernyataan bahwa organisasi yang dikontrol klan membutuhkan hampir semua sistem sosial yang dikembangkan dengan canggih (sistem kultural) selama pasar dikontrol organisasi membutuhkan paling sedikit, dengan birokrasi ada diantara keduanya.

Dengan memberi hormat pada sistem informasi, Ouchi mengklaim bahwa lawan dari pegangan hubungan (*the opposite relationship holds*) pasar yang dikontrol oleh organisasi membutuhkan hampir semua sistem informasi yang mempertimbangkan kecanggihan untuk melacak harga dan keuntungan, selama klan dikontrol organisasi membutuhkan aktivitas paling banyak semacam ini. Lebih lanjut, birokrasi jatuh

pada middle range. Tentu, semua organisasi akan mempengaruhi sistem sosial dan informasi, tapi tingkat dari kepercayaan mereka tergantung dari pembangunan dari sistem ini akan merubah dengan tipe dari sistem kontrol yang mereka pilih.

Dengan idenya tentang klan, Ouchi mengenalkan ide dari penggunaan kultur organisasi sebagai sistem kontrol. Dalam garis besarnya, debat antara simbol- inpretatif dan peneliti modern melihat kemungkinan mengelola kultur (*the possibility of managing culture*). Para ahli teori organisasi post-mo turut serta dalam debat ini dengan menguji implikasi dari praktek manajemen kultur (kontrol) dari prespektif kritik.