

ALTERNATIF KONSEP KELEMBAGAAN UNTUK PENAJAMAN OPERASIONALISASI DALAM PENELITIAN SOSIOLOGI

Syahyuti

*Pusat Penelitian dan Pengembangan Sosial Ekonomi Pertanian
Jalan A. Yani No. 70 Bogor 16161*

ABSTRACT

The experts have no the same perception regarding the term of "institution". This leads to unworkable definitions and concepts. This paper reviews the existing thoughts, especially those related with the term of "organization", and simplifies them to formulate an easier concept which enables scientists and practitioners to work with. Different meanings exist due to different points of views of the experts, especially in early stage of sociology development. Since 1950's, social institution and social organization have been distinguished strictly. The author proposes a solution, i.e., the term of "institution" to mention the social system in which it is classified into two important components, namely "institutional aspect" and "organizational aspect". Through this differentiation, it is expected that the analysis becomes more detailed, signifies the strong and weak aspects, and enables to choose the strategy of developing it.

Key words : *institution, organization, sociology research*

ABSTRAK

Istilah "kelembagaan" belum memperoleh kesamaan pengertian di kalangan para ahli. Hal ini menyebabkan munculnya beberapa pengertian dan konsep yang menyebabkan tidak dapat dioperasionalkan. Tulisan ini berusaha melakukan tinjauan (review) seluruh pemikiran yang berkembang, terutama kaitannya dengan istilah "organisasi", untuk kemudian merumuskan satu konsep yang lebih mudah sehingga dapat dipergunakan baik untuk kalangan ilmuwan maupun praktisi. Ketidaksamaan pemaknaan terjadi karena setiap ahli memiliki titik pandang yang berbeda dalam membahasnya, terutama pada masa-masa awal perkembangan sosiologi. Namun, semenjak era 1950-an, sesungguhnya sudah terlihat adanya perbedaan yang tegas antara kelembagaan (*social institution*) dan organisasi (*social organization*). Sebagai solusinya, penulis menggunakan istilah "kelembagaan" untuk menyebut suatu sistem sosial dimaksud, yang didalamnya dapat dibagi menjadi dua komponen penting, yaitu "aspek kelembagaan" dan "aspek keorganisasian". Dengan membedakan seperti ini, maka analisa dapat lebih mendalam, dapat diketahui aspek apa yang kuat dan lemah, serta dapat memilih strategi untuk pengembangannya.

Kata kunci : *kelembagaan, keorganisasian, penelitian sosiologi*

PENDAHULUAN

Menurut Uphoff (1986: 8-9), istilah kelembagaan dan organisasi sering membingungkan dan bersifat saling dipertukarkan (*interchangeably*). Secara keilmuan, '*social institution*' dan '*social organization*' membicarakan hal yang sama, untuk menyebut apa yang dalam khasanah sosiologi sebagai kelompok sosial, grup, *social form*, dan lain-lain. Namun, pada perkembangan terakhir, istilah "kelembagaan" lebih sering digunakan untuk makna yang mencakup keduanya sekaligus. Kelembagaan lebih dipilih karena kata "organisasi" menunjuk kepada suatu sistem sosial yang bersifat formal, dan akhir-

akhir ini semakin cenderung mendapat kesan (*image*) negatif. Kata kelembagaan juga lebih disukai karena memberi kesan lebih "sosial", lebih menghargai budaya lokal, atau lebih humanistik.

Dalam penelitian sosiologi, mempelajari kelembagaan (atau organisasi) merupakan sesuatu yang esensial, karena pola kehidupan setiap masyarakat dapat ditelusuri dari sistem keorganisasiannya. Tiap perilaku individu umumnya hasil bentukan dari organisasi sosial yang melatarbelakanginya. Seluruh hidup kita dilaksanakan dalam organisasi, mulai dari lahir, bekerja, sampai meninggal (Etzioni, 1985: 1). Itulah alasannya kenapa perlu mempelajari masalah ini, sebagaimana juga disampaikan oleh Olson (1971: 5) sebagai

berikut: “.....*Since most (though by no means all) of the action taken by or on behalf of group of individuals is taken through organization, it will be helpful to consider organization in a general or theoretical way*”.

Kebanyakan pemikiran selama ini berkuat kepada perdebatan apakah suatu sistem sosial tergolong sebagai kelembagaan ataukah organisasi, namun jarang yang mempelajari apa dan bagaimana permasalahan di dalam sistem tersebut. Tulisan ini tidak ingin terlibat kepada polemik tersebut, dan menyimpulkan bahwa keduanya dapat disebut secara keilmuan sebagai “kelembagaan”. Fokus tulisan ini adalah kepada hal-hal apa yang dapat ditemukan pada suatu kelembagaan. Dengan menelaah berbagai tulisan, tampaknya kajian kelembagaan perlu mempelajari secara lebih mendalam dua aspek yaitu “aspek kelembagaan” dan “aspek keorganisasian”.

Dengan membedakannya maka kita dapat melakukan analisis secara lebih tajam, untuk mengetahui aspek mana dari keduanya yang kuat dan lemah, serta mana yang perlu diperkuat. Lebih jauh, dengan mengetahui perbedaannya, maka kita pun dapat menggunakan strategi yang berbeda untuk mengembangkannya. Pemahaman aspek kelembagaan sangat penting untuk pengkajian perubahan atau dinamika sosial, terutama yang menyangkut aspek kultural dan struktural. Jika menyentuh aspek kelembagaannya disebut “pendekatan kultural”, sedangkan berkenaan dengan aspek keorganisasiannya sama halnya melakukan “pendekatan struktural”.

Mempelajari kelembagaan (dan keorganisasian) hampir seluas kajian sosiologi itu sendiri, karena penganalisannya memfokuskan pada suatu yang pokok, fungsional, dan berpola dalam sistem sosial. Untuk lebih mendalaminya, diperlukan pemahaman terhadap konsep-konsep yang berkembang dalam studi grup dan kelompok sosial, birokrasi, organisasi formal dan nonformal, stratifikasi sosial, masalah kelas, perubahan sosial, kekuasaan, wewenang, dan lain-lain. Kajian kelembagaan (*social institution*) semestinya dibedakan antara aspek kelembagaan (*institutional aspect*) yang memiliki inti kajian kepada perilaku dengan nilai, norma, dan *rule* di belakangnya; serta aspek keorganisasian (*organizational aspects*) yang memfokuskan

kepada kajian struktur dan peran. Tulisan ini mencoba merumuskan konsep kelembagaan yang lebih operasional sehingga dapat dipergunakan tidak hanya pada kalangan ilmuwan dan peneliti yang menekuni bidang ilmu-ilmu sosial, namun juga untuk kalangan praktisi di lapangan.

BEBERAPA PERBEDAAN PENGERTIAN KELEMBAGAAN DAN ORGANISASI

Kata “kelembagaan” merupakan padanan dari kata Inggris “*institution*”, atau lebih tepatnya “*social institution*”; sedangkan “organisasi” padanan dari “*organization*” atau “*social organization*”. Meskipun kedua kata ini sudah umum dikenal masyarakat, namun pengertian dalam sosiologi berbeda. Sebagaimana kata Horton dan Hunt (1984: 211): “*What is an institution? The sociological concept is different from the common usage*”. Kedua kata tersebut pada mulanya digunakan secara berganti-ganti, baur dan luas, namun akhirnya menjadi lebih tegas dan sempit. Tujuannya adalah membangun suatu makna yang baku secara keilmuan, sebagaimana dipaparkan dalam bagian akhir bab ini. Keduanya memiliki hubungan yang kuat, sering sekali muncul secara bersamaan, namun juga sering digunakan secara bolak balik, karena menyangkut objek yang sama atau banyak kesamaannya.

Kata “*institution*” sudah dikenal semenjak awal perkembangan ilmu sosiologi. Frasa seperti “*capital institution*” dan “*family institution*” sudah terdapat dalam tulisan sosiolog August Comte sebagai bapak pendiri ilmu sosiologi, semenjak abad ke 19 (Mitchell, 1968). Di sisi lain, konsep “*social organization*” dalam pengertian yang sangat luas, juga merupakan istilah pokok terutama dalam ilmu antropologi. Kedua kata ini sering sekali menimbulkan perdebatan di antara para ahli. Persoalannya terletak pada karena tekanan masing-masing orang yang berbeda-beda, atau sering mempertukarkan penggunaannya. “*What constitutes an ‘institution’ is a subject of continuing debate among social scientist..... The term institution and organization are commonly used interchangeably and this contributes to ambiguity and confusion*” (Norman Uphoff, 1986: 8).

Menurut Soemardjan dan Soemardi (1964: 61) "...belum terdapat istilah yang mendapat pengakuan umum dalam kalangan para sarjana sosiologi untuk menterjemahkan istilah Inggris '*social institution*'... Ada yang menterjemahkannya dengan istilah 'pranata', ada pula yang 'bangunan sosial'".

Ketidaksepakatan tersebut bukan sekedar apa padanan katanya yang cocok dalam bahasa Indonesia. Yang lebih penting dikemukakan adalah, apa makna kata itu sendiri seharusnya. Selama ini pengertiannya sering berbeda-beda antar penulis, tergantung buku mana yang kita baca. Horton dan Hunt (1984), misalnya, menempatkan *social organization* sebagai konsep yang lebih luas, yang di dalamnya mencakup *social institution*.

Dua Objek Kajian dengan Menggunakan Dua Istilah

Ketidaksepahaman tersebut dapat diurai, dengan pertama-tama melihat, apa sesungguhnya objek yang menjadi perhatian. Pada hakikatnya, objek ini mengkaji dua hal yang berbeda dengan dua istilah yang satu sama lain tidak konsisten. Dua istilah yang dimaksud adalah "kelembagaan" dan "organisasi", dan dua objek tersebut adalah 'aspek kelembagaan' dan 'aspek keorganisasian'. Ketidaksepahaman terjadi pada penggunaan istilah "kelembagaan" dan "organisasi" pada kalangan ilmuwan Indonesia, serta juga istilah "*institution*" dan "*organization*" pada kalangan ilmuwan yang menuliskan gagasannya dalam bahasa Inggris. Karena alasan dan kerangka berpikir yang berbeda, maka sesungguhnya kata "*institution*" yang dimaksud oleh penulisnya tidaklah sama dengan kata "kelembagaan" sebagaimana dimaksud penulis yang menggunakan bahasa Indonesia. Demikian pula untuk kata "*organization*" dan "organisasi". Dengan alasan itu, untuk setiap kutipan yang berasal dari ilmuwan luar, maka penulis menuliskannya dalam dengan bahasan aslinya, yaitu "*institution*" dan "*organization*".

Jika melihat pada konsep sosiologi akhir abad 19 sampai awal abad 20, para ahli menggunakan *entry* istilah yang berbeda, namun membicarakan hal yang sama (lihat misalnya Ralph *et al.*, 1977). Sebagian ahli mendefinisikan "*institution*" yang mencakup aspek organisasi di dalamnya, sebaliknya ada

yang memasukkan aspek-aspek kelembagaan dibawah topik "*social organization*".

Secara umum dapat diketengahkan bahwa kajian kelembagaan mencakup dua objek pokok yang berbeda. Pertama adalah apa yang disebut Koentjaraningrat dengan 'wujud ideel kebudayaan' atau Colley menyebutnya dengan *public mind* (Soemardjan dan Soemardi, 1964: 75), atau Gillin dan Gillin menyebutnya dengan "*cultural*"; sementara yang kedua adalah "struktur".

Dalam penelusuran secara kronologis terlihat bagaimana kedua objek tersebut yang pada awalnya selalu berbaur, kemudian menjadi terpisah (Mitchel, 1968: 172-3). Hal ini disebabkan karena banyak kalangan sosiolog cenderung memilih satu istilah saja dalam menerangkan fenomena sosial: *institution* saja atau *organization* saja. Pada akhirnya, sekitar awal tahun 1950-an, terjadi perubahan yang mendasar, istilah *institution* semakin terfokus kepada aspek-aspek nilai, norma dan perilaku; sedangkan *organization* terfokus kepada struktur.

Perhatikan dua definisi berikut antara Sumner yang menggunakan *social institution* dengan Cooley yang menggunakan *social organization*. Sumner memasukkan aspek struktur ke dalam pengertian kelembagaan (dalam Soemardjan dan soemardi, 1964: 67): "*An institution consist s of a concept (idea, notion, doctrine, interest) and structure. The structure is a framework, or apparatus, or perhaps only a number of functionaries set to operate in prescribed ways at a certain conjuncture. The structure holds the concepts and furnishes instrumentalist for bringing it into the world of facts and action in a way to serve the interest of men in society*".

Sebaliknya Cooley dalam buku *Social Organization* yang terbit tahun 1909, memasukkan objek mental dalam pembahasannya tentang grup primer. Ia menyatakan (dalam Mitchell, 1968: 173): "*.... his view of social organization as the 'diferentiated unity of mental or social life'.... mind and one's conception of self are shaped through social interaction, and social organization is nothing more than the shared activities and understanding which social interaction requires*".

Nilai dan norma juga merupakan aspek yang dikaji dalam *social organization* oleh Emile Durkheim (Mitchell, 1968) Ia menyatakan bahwa: “ *social integration and individual regulation through consensus about morals and values*”. Demikian pula dengan Soekanto yang melihat norma dalam organisasi sosial. Ia berpendapat bahwa organisasi sosial adalah norma-norma yang diwujudkan dalam hubungan antar manusia (Soekanto, 1999: 218). Jelaslah, apa yang dimaksudnya dengan ‘organisasi sosial’ dalam tulisan ini tidak berbeda dengan apa yang dimaksud dengan *social institution* oleh Sumner atau Cooley dengan tekanan pada *established norm*.

Dua Aspek yang Jadi Kajian

Jika dicermati, maka sesungguhnya ada dua hal yang menjadi kajian dalam *social institution* (ataupun *social organization*). Menurut Knight (1952: 51): “*The term institution has two meanings One type ... may be said to be created by the ‘invisible hand’ The other type is of course the deliberately made....*”. *Institution* memiliki dua bentuk, yaitu sesuatu yang dibentuk oleh masyarakat itu sendiri, serta yang datang dari luar yang sengaja dibentuk. Meskipun ia membedakannya berdasarkan asal terbentuknya, namun di sana melekat berbagai perbedaan pokok. Apa yang menurut Knight terbentuk dengan sendirinya (*invisible hand*), bagi sosiolog Sumner hal itu dapat dijelaskan dengan gamblang, yaitu berawal dari *folkways* yang meningkat menjadi *custom*, lalu berkembang menjadi *mores*, dan matang ketika menjadi *norm*. Sementara, bagi Norman Uphoff (1986), apa yang datang dari luar ini disebut dengan *organizaion*.

Bahwa *institution* memiliki dua bentuk, juga dinyatakan oleh Uphoff (1986: 9), bahwa: “*Some kinds of institutions have an organizational form with roles and structures, whereas others exist as pervasive influenced on behaviour*”. Dua hal yang dimaksudnya disini adalah *organization* dalam bentuk *roles* (peran) dan *structure* (struktur), serta sesuatu yang mempengaruhi perilaku. Sesuatu yang terakhir ini adalah ‘norma’ yang diturunkan dari ‘nilai’ yang hidup dalam suatu kelompok masyarakat. Lebih jauh Uphoff menyatakan, bahwa *intitution* memiliki dua orientasi, yaitu

role-oriented dan *rule-oriented*; namun *institution* lebih fokus kepada *rules*. “*In general, institutions, whether organization or not, are complexes of norm and behaviour that persist over time by serving collectively valued purposes.... One approach to the study of isntiutions has focused on rules, that shape behaviour rkther than on roles....*” (Uphoff, 1986: 9).

Secara jelas Uphoff mengakui adanya aspek organisasi dalam kelembagaan; namun “pengembangan kelembagaan” (*institutional development*) hanya difokuskan kepada kelembagaan yang memiliki struktur, serta organisasi yang potensial untuk dikembangkan. Jadi, meskipun Uphoff mengakui istilah *organization* dan *institution*, namun ia memilih kata *institution* untuk menjelaskan fenomena tersebut secara keseluruhan, bahkan untuk judul bukunya sendiri, yaitu “*Local Institutional Development*”.

Selaras dengan itu, Beals (1977: 423-4) yang masuk melalui *social organization* menyatakan bahwa suatu *organization* dapat dipandang dari sisi struktural dan proses. Melihat secara struktural, adalah bagaimana hubungan atau cara-cara bagaimana anggota diorganisasikan, yang menyangkut posisi masing-masing anggota. Sedangkan secara proses dalam arti berbagai aktifitas atau perilaku yang diharapkan dari anggota, yaitu batasan berperilaku yang boleh atau tidak boleh.

Disadari Perlunya Perbedaan

Perlunya pembedaan makna untuk ‘*institution*’ dan ‘*organization*’ timbul dari ketidaksepakatan tentang penggunaan istilah *institution*. “..... *some authors consider than an institution; whatever the scope of behaviour referred to, also involves a structure and perhaps a ‘material elemen’*. Other writers emphatically reject this suggestion” (Mitchell, 1968: 100). Bahwa *institution* perlu dibedakan dengan *organization* juga dinyatakan secara gamblang oleh Horton dan Hunt (1984: 211). “*An institution is not a building; it is not a group of people; it is not an organization*”.

Kesadaran perlunya perbedaan ini terlihat jelas dalam E. Chinoy dalam buku *Society*; tahun 1962. Lebih jauh lagi, ia bahkan menegaskan bahwa kelembagaan cenderung

hanya membicarakan perilaku, dan yang lain tentang aspek organisasinya. "..... Asserts that there is an increasing measure of agreement that the word institution should be used to refer only to pattern of approved or sanction behaviour, and that other terms should be used to denote the organizational aspect of such behaviour and the group of persons involved" (dalam Mitchell, 1968: 100).

Sikap yang membedakan secara tegas kemudian juga dapat dilihat pada Mac Iver dan Page, pada bukunya *Society* yang terbit tahun 1949 (Mitchell, 1968). Mereka membedakan objek yang dilihat pada *institution* dengan *association*. "Institution are established form or conditions of procedure characteristic of group activity. The group which performs the standardized action is termed an association. Thus a church is an association, and services are its institution".

Demikian pula dengan L. Broom dan Selznik (Mitchell, 1968). Menurutnya *social organization* adalah : "... The patterned relations of individual and groups and identity it as one of the two basic sources of order in social life, the other being norm and values". Jelaslah, bahwa ada dua hal yang berbeda, yaitu antara 'relasi yang berpola' di satu bagian, dan 'norma dan nilai' di bagian lain. Bentuk perbedaan yang diinginkan semakin tegas pada Wilson. Menurutnya *social organization* semestinya "... Focusing on the structure rather than the behaviour, an organization of individual such as a hospital, or a public school, may be referred to as an institution". Meskipun telah disadari bahwa ada dua hal yang berbeda yang dikaji baik dalam istilah *institution* maupun *organization*, namun bagaimana membedakannya tidaklah juga mudah.

Ragam Bentuk Perbedaan yang Timbul

Setidaknya ada empat bentuk cara membedakan yang timbul. *Pertama*, kelembagaan cenderung tradisional, sedangkan organisasi cenderung modern. Cara berpikir seperti ini merupakan ciri khas ideologi modernisasi yang menuntut keseragaman dalam segala hal, baik manajemen maupun kelembagaan.

Pembedaan atas tradisional dan modern ini sejalan dengan pembedaan yang diajukan oleh Horton dan Hunt (1984: 211): "...

institution do not have members, they have followers". Keanggotaan (*membership*) merupakan suatu yang modern karena tercatat dan juga prosedural, sementara pengikut (*follower*) terjadi secara alamiah dan tidak diadministrasikan dengan baik.

Kedua, kelembagaan dari masyarakat itu sendiri dan organisasi datang dari atas. Cara pembedaan ini relatif mirip dengan pembedaan di atas, namun ini tidak dalam konteks tradisional-modern, namun berupa relasi bawah-atas. Kelembagaan dan organisasi merupakan bipolar yang secara diametral dapat dipertentangkan. Keduanya merupakan *social form* yang berada pada dua ujung garis kontinum: kelembagaan berada di bawah, dan organisasi di bagian.

Pendapat ini muncul dalam pembahasan Tjondronegoro (1999:22) ketika membicarakan fenomena interaksi masyarakat desa dengan tekanan pihak atas secara politik. Ia berpendapat, bahwa kelembagaan adalah satu tata aturan yang dibentuk oleh masyarakat sehingga memiliki ciri-ciri tradisional dan non-formal, sementara organisasi lebih modern dan formal karena dibentuk dari atas. "... lembaga semakin mencirikan lapisan bawah dan lemah, dan organisasi mencirikan lapisan tengah dengan orientasi ke atas dan kota". Batasan seperti ini dekat dengan pandangan Brewer (dalam Dove, 1985), dimana kelembagaan adalah sebagai aturan dan norma yang dikembangkan dan dipelihara oleh masyarakat itu sendiri. Hayami dan Kikuchi (1987: 29) juga memiliki pengertian yang relatif sama dengan fokusnya kepada pengelolaan ekonomi sumber daya atau *mode of production*. Ia menggunakan istilah 'pranata' sebagai sesuatu yang sangat melekat dengan komunitas.

Ketiga, kelembagaan dan organisasi berada dalam satu kontinum, dimana organisasi adalah kelembagaan yang belum lembaga. Menurut Norman Uphoff (1986: 8), tujuan akhir adalah organisasi yang melembaga, atau kelembagaan yang memiliki aspek organisasi. Jadi, tekanan penggunaannya adalah pada tingkat penerimaan di masyarakat. Organisasi dipandang hanya sebagai sesuatu yang akan dilembagakan. Pendapat ini sedikit banyak sama dengan Huntington (1965: 378) yang menyatakan: "*Organization and procedures vary in their degree of*

institutionalization.....Institutionalization is the process by which organizations and procedures acquire value and stability”.

Keempat, organisasi merupakan bagian dari kelembagaan. Dari kacamata ahli ekonomi, Binswanger dan Ruttan (1978: 329) mengemukakan pandangan bahwa: “*An institution is usually defined as the set of behavioral rules that govern a particular pattern of section and relationship. An organization is generally seen as a decision making unit – a family, a firm, a bureau – that exercise control of resources..... the concept of institution will include that of organization”.* Dalam konteks ini, organisasi merupakan organ dalam suatu kelembagaan. Keberadaan organisasi menjadi bagian teknis yang penting yang menjamin beroperasinya kelembagaan.

Dari bahasan di atas, terlihat bahwa ada 3 hal, dengan dua tingkatan, dan dua objek pokok. Tiga hal yang dimaksud adalah kelembagaan, perilaku, dan struktur. Kelembagaan merupakan sebutan yang lebih tinggi, yang mencakup perilaku dan struktur, yang sejajar kedudukannya dengan sebutan organisasi. Sedangkan perilaku dibentuk dari norma, nilai, dan lain-lain. Sementara struktur berperan sebagai aspek statis yang menjamin berlangsungnya suatu kelembagaan.

Telah diperlihatkan, bagaimana akhirnya terjadi kecenderungan penggunaan istilah yang membedakan antara istilah ‘kelembagaan’ dan ‘organisasi’. Pemberian makna yang terpisah dan semakin tegas terhadap kedua istilah tersebut merupakan aplikasi dari perkembangan konseptual masing-masing yang berbeda secara fundamental. Dengan membedakannya, maka ia dapat membantu penganalisaan sistem-sistem sosial, betapapun lemah atau pun ketat sistem sosial tersebut.

Pengertian Lembaga atau Kelembagaan

Meskipun banyak ditemui pemberian batasan yang sering tumpang tindih di antara peneliti sosial, namun tampak bahwa istilah *institution* dan kelembagaan memberi tekanan kepada lima hal berikut. *Pertama*, kelembagaan berkenaan dengan aspek sosial yang permanen. Ia disebut permanen, karena dipandang rasional dan disadari kebutuhannya dalam kehidupan masyarakat. Cooley (dalam Soemardjan dan Soemardi, 1964: 75) secara

sederhana menyimpulkan bahwa: “.... *institution defined as established norm or procedures. It is sometime the practice to refer to anything which is socially established as an institution”.* Suatu norma dan tata cara yang bersifat tetap tersebut berada dalam suatu kelembagaan. Sejalan dengan itu, Uphoff juga menyatakan bahwa kelembagaan berkenaan dengan sesuatu yang telah berjalan lama. Namun, Uphoff tidak menyebut sesuatu yang bersifat tetap tersebut *norm* dan *procedures*, tapi *norm* dan *behaviour*. “*In general, institutions, are complexes of norm and behaviour that persist over time by serving collectively valued purpose”* (Uphoff, 1986: 9).

Meskipun dalam batasan Uphoff ‘norma’ dan ‘perilaku’ merupakan dua hal pokok yang sering berada dalam satu topik bahasan, namun keduanya mempunyai kandungan makna yang berbeda. Menurut struktur peristilahan, ‘perilaku’ diturunkan dari ‘norma’, sehingga norma berada di level yang lebih tinggi. Dalam batasan Johnson (1960: 48), perilaku selain dipengaruhi oleh apa yang disebutnya dengan ‘culture’, “..... *also chemical, physical, genetic, and physiological”.*

Sesuatu yang tetap dalam lembaga berguna untuk menghasilkan sesuatu yang stabil dan memiliki konsistensi di masyarakat, yang berfungsi sebagai pengontrol dan pengatur perilaku. Selain itu, aspek yang tetap tersebut menjamin situasi akan berulang atau dapat diperkirakan (*predictable*), sehingga perilaku tersebut menjadi efektif. Perilaku yang teratur dan *predictable* merupakan hal yang penting dalam masyarakat sehingga bisa membentuk sistem keteraturan kolektif, bukan perilaku yang spontan dan *unpredictable*.

Kedua, kelembagaan berkaitan dengan hal-hal yang abstrak yang menentukan perilaku individu dalam sistem sosial. Sesuatu yang abstrak tersebut merupakan suatu kompleks beberapa hal yang di dalamnya mengandung makna yang tidak sama dalam hal luas dan cakupannya. Hal yang abstrak ini kira-kira sama dengan apa yang disebut Cooley dengan *public mind*, atau ‘wujud ideel kebudayaan’ (Koentjaraningrat, 1977) atau *cultural* (Johnson, 1960). Secara garis besar, hal yang dimaksud terdiri atas nilai, norma, hukum, peraturan-peraturan, pengetahuan, ide-ide, kepercayaan (*belief*), dan moral.

Kumpulan dari hal-hal yang abstrak tersebut, terutama norma sosial, terbentuk untuk melaksanakan fungsi masyarakat (Taneko, 1993). Fungsi-fungsi yang dimaksud merupakan kebutuhan pokok yang membentuk keteraturan dalam kehidupan masyarakat. Karena tingkat kegunaannya yang tinggi, maka seiring berjalannya waktu, akhirnya ia mempunyai kedudukan pasti, atau terkristalisasi menjadi kuat dalam kehidupan masyarakat. Sebagaimana juga ditambahkan W. Hamilton (dalam Johnson, 1960: 22): *“Social institution a complex normative pattern that is widely accepted as binding in particular society or part of a society”*.

Makna kelembagaan seringkali lebih difokuskan kepada aspek kultural. Pandangan ini cenderung mengikuti kerangka berpikir Gillin dan Gillin. Mereka mendefinisikan kelembagaan dalam *cultural concept* sebagai: *“A social institution is a functional configuration of cultural patterns (including actions, ideas, attitudes, and cultural equipment) which possesses a certain permanence and which is intended to satisfy felt social need”* (dalam Soemardjan dan Soemardi, 1964: 67).

Ketiga, berkaitan dengan perilaku, atau seperangkat *mores* (tata kelakuan), atau cara bertindak yang mantap yang berjalan lama dalam kehidupan masyarakat (*establish way of behaving*). Perilaku yang terpola merupakan kunci keteraturan hidup. Sebagaimana menurut Hebding *et al.* (1994), lembaga sosial merupakan sesuatu yang selalu ada pada semua masyarakat, karena berguna untuk mempertemukan berbagai kebutuhan dan tujuan sosial yang dinilai penting. Jika kehidupan masyarakat bisa bertahan, maka di dalamnya pasti terdapat lembaga sosial. Keluarga misalnya, merupakan lembaga sosial yang sangat penting dan berfungsi mempertemukan kebutuhan sosial yang dinilai vital dalam kehidupan masyarakat.

Koentjaraningrat (1964 : 113) termasuk salah satu analis sosial yang lebih menekankan kepada aspek perilaku. Ia menggunakan kata “pranata” sebagai padanan kata *“institution”*, dan pranata sosial untuk *“social institution”*. Pranata diartikannya sebagai kelakuan berpola dari manusia dalam kebudayaannya. Sedangkan, pranata sosial diartikan sebagai suatu sistem tata kelakuan dan hubungan yang berpusat kepada aktivitas-

aktivitas untuk memenuhi kompleks kebutuhan khusus dalam kehidupan masyarakat. Jelas terlihat bahwa definisi ini lebih menekankan kepada aspek tata kelakuan yang memiliki fungsi-fungsi khusus dalam masyarakat untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Meskipun aspek ‘perilaku’ merupakan inti kajian pranata atau lembaga, namun (sejalan dengan pendapat Gillin and Gillin) Koentjaraningrat menyatakan bahwa terwujudnya suatu pranata berada dalam pengaruh dari tiga wujud kebudayaan, yaitu: (1) sistem norma dan tata kelakuan dalam konteks wujud ideel kebudayaan, (2) kelakuan berpola untuk wujud kelakuan kebudayaan, dan (3) peralatannya untuk wujud fisik kebudayaan. Ditambah dengan personelnya sendiri, maka pranata terdiri dari empat komponen tersebut yang saling berinteraksi satu sama lain.

Keempat, pemahaman kelembagaan ditekankan kepada pola perilaku yang disetujui dan memiliki sanksi dalam kehidupan masyarakat. Untuk menjelaskan hal ini dikemukakan pendapat Chinoy, yaitu:

“An institution is an organization of conceptual and behaviour pattern in manifested through social activity and its material products. Thus it may be regarded as a ‘cluster of social usages’ and as composed of custom, folkways, mores, and trait complexes organized, consciously or unconsciously, into a functioning unit” (dalam Soemardjan dan Soemardi, 1964: 68).

Kelima, pemaknaan kelembagaan yang diarahkan pada cara-cara yang baku untuk memecahkan masalah yang terjadi dalam sistem sosial tertentu. Hebding *et al.* (1994: 407) menyatakan bahwa lembaga sosial adalah nilai-nilai yang melekat pada masyarakat yang menyediakan stabilitas dan konsistensi di masyarakat, yang berfungsi sebagai pengontrol dan pengatur fungsi perilaku. Lembaga juga untuk menjamin diakuinya bentuk dan pola perilaku tertentu yang akan berulang, sehingga prediksi terhadap implikasi pada perilaku tersebut menjadi efektif. Efektifitas terhadap perilaku tertentu merupakan perhatian utama dalam apa yang dikenal dengan pemahaman “ekonomi kelembagaan”.

Dari kelima tekanan pengertian di atas terlihat bahwa ‘kelembagaan’ memiliki perha-

tian utama kepada perilaku yang berpola yang sebagian besar dibangkitkan dari norma-norma yang dianut masyarakat. Kelembagaan berpusat pada sekitar tujuan-tujuan, nilai atau kebutuhan sosial utama. Lebih jauh, kelembagaan mengacu kepada suatu prosedur, suatu kepastian, dan panduan anggota masyarakat untuk melakukan suatu tindakan tertentu.

Pengertian Organisasi atau Keorganisasian

Sama halnya dengan kelembagaan, setidaknya terdapat juga lima tekanan yang diberikan kepada istilah "organisasi" atau "keorganisasian". *Pertama*, istilah organisasi sosial (*social organization*) diartikan sebagai kesalinghubungan antar bagian, yang dinilai esensial bagi tercapainya suatu kesatuan sosial, baik pada kehidupan grup kecil, komunitas, maupun sistem masyarakat yang lebih besar (misalnya negara). George C. Hommans dalam *The Human Groups*, tahun 1950, dengan tekanan pada sistem sosial menyatakan bahwa *social organization* merupakan "..... *the interrelated parts of social system are interaction, and sentiment*" (Mitchell, 1968: 173). Dengan pengertian yang relatif sama, Herbert Spencer dalam *The Principles of Sociology*, terbit tahun 1882, berpendapat bahwa apa yang dimaksud dengan 'organisasi sosial' mengacu pada adanya kesalinghubungan baik berupa integrasi maupun diferensiasi yang terjadi baik pada bidang ekonomi, politik, dan bagian lain dalam masyarakat.

Kedua, berkenaan dengan aspek peran. Kesalinghubungan tersebut dibutuhkan karena tiap bagian memiliki peran yang berbeda. Talcot Parsons menyatakan bahwa semua sistem sosial diorganisasikan dalam kesadaran bahwa mereka berbeda secara struktural (Mitchell, 1968). Jadi, tekanannya ada pada peran yang disadari berbeda, dan struktur. 'Peran' dan 'struktur' inilah yang menjadi fokus "organisasi sosial".

Ketiga, berkenaan dengan struktur, dalam perkembangannya, istilah organisasi sosial memiliki dua penggunaan: "(a) to refer the particular kind of organization under study (e.g. the social organization of a factory), and (b) casually, as a synonym for social structure or related term" Terlihat, bahwa definisi yang kedua memberi tekanan pada struktur. Satu penulis lain yang menguatkan pendapat ini

adalah Uphoff. Ia menyatakan bahwa organisasi merupakan suatu struktur dari peran yang diterima, yang dihasilkan dari interaksi peran. "*Organizations are structures of recognized and accepted roles. The structures that results from interactions of roles can be complex or simple*" (Uphoff, 1986: 8).

Demikian pula dengan Beals *et al.* (1977: 437) yang melihat bahwa struktur sosial merupakan fokus pokok ketika seseorang membicarakan organisasi sosial. Penggunaan kata "struktur" merupakan perluasan dari konsep struktur yang biasa digunakan dalam mengkaji masyarakat, yang berkenaan dengan status, posisi, peran, serta label. Analisa tentang struktur dalam membicarakan grup primer, *face to face grup*, maupun grup sekunder, perbedaannya terletak pada bagaimana keanggotaan dicapai, apa yang anggota lakukan, bagaimana keputusan dibuat, seberapa tingkat keformalannya, dan seberapa hierarkhisnya.

Dalam pemahaman dasar teori evolusi, perkembangan dunia dianggap sebagai kelanjutan dari perkembangan secara linier akibat semakin meningkatnya diferensiasi peranan. Pada gilirannya, setiap peran membutuhkan koordinasi; dimana struktur, dalam arti penentuan posisi serta perannya, merupakan pengendali berjalannya suatu sistem sosial. Dalam konteks ini Talcott Parson menyatakan bahwa suatu organisasi sosial merupakan "..... *all social system are organized in the sense that they are structurally differentiated*" (Mitchell, 1968: 173). Bahwa posisi dan peran menjadi hal yang utama dalam struktur juga dinyatakan oleh Firth (1964: 60): "..... *Organization implies a systematic ordering of position and duties which defines a chain of command and makes possible the administrative integration of specialized functions towards a recognized limited goal....*".

Keempat, selain posisi dan tugas, 'tujuan' juga menjadi penentu yang pokok dalam suatu organisasi sosial. Ciri utama organisasi dibandingkan dengan kelembagaan, menurut sebagian penulis, adalah "kelompok sosial yang didasarkan tujuan". Dengan kata lain, tujuanlah yang mengawali terbentuknya suatu organisasi. Implikasi dari kalimat ini secara tak langsung ingin mengatakan bahwa, kelembagaan seolah-olah terbentuk bukan

karena tujuan. Hal ini tentu tak sepenuhnya benar, karena kelembagaan juga terbentuk karena berorientasi pada tujuan, meskipun terbentuknya lambat laun, sehingga seolah tidak disadari.

Menurut Johnson (1960: 280), sebagai seorang penulis yang telah membedakan dengan tegas antara *social institution* dengan *social organization*. Ia menyebut 'tujuan' sebagai spirit utama suatu organisasi. Dikatakan Johnson (1960): "*Organization refers to an aspect of interaction system; namely their structure insofar as this may be regarded as having a bearing on the attainment of system goals*". Organisasi adalah suatu sistem sosial yang memiliki tujuan. Dua tujuan organisasi sosial secara umum adalah 'produktivitas' dan 'memenuhi kepuasan'. Hal ini juga didukung oleh Znaniecki (1945: 200), yang menyatakan bahwa: "*Organization generally means a dynamic system of human action. ... is commonly used to denote the organization of action of several agents who cooperate for achievement of a common purpose*".

Kelima, formalitas. Menurut Berelson dan Steiner (1964: 55-69), ada empat ciri yang dimiliki oleh organisasi sosial, yaitu: formalitas, hierarki, besarnya dan kompleksnya, serta lamanya (*duration*). Formalitas dicirikan oleh perumusan tertulis peraturan-peraturan, ketetapan-ketetapan, prosedur, kebijaksanaan, tujuan, strategi dan lain-lain. Hierarki merupakan suatu pola kekuasaan dan wewenang yang berbentuk piramida. Sementara, besarnya dan kompleksnya suatu organisasi terjadi karena anggotanya banyak, hubungan antar anggota tidak langsung (*impersonal*). Hal ini merupakan gejala birokrasi. Dan terakhir, aspek lamanya (*duration*), dicirikan oleh eksistensinya yang lebih lama daripada keanggotaan orang-orang di dalam organisasi tersebut.

Satu hal yang sedikit membingungkan adalah, istilah organisasi memiliki dua penggunaan sekaligus, yaitu mengacu pada jenis khusus dari organisasi dan sebagai sinonim terhadap struktur sosial atau hal-hal lain seputarnya. Selain itu, kata "organisasi" juga mengacu untuk menunjukkan suatu tipe grup yang biasanya disebut sebagai "birokrasi". Sosiolog dan ahli filsafat sosial generasi pertama menggunakan istilah tersebut dengan melihat kepada masyarakat, sedangkan gene-

rasi terakhir menggunakannya ketika membicarakan tentang grup dan sistem sosial dengan segala ukuran. Dengan kata lain, pemahaman tentang organisasi dulu didasarkan pada konteks yang lebih luas, dan kemudian menciut terbatas hanya untuk konteks yang lebih sempit.

Organisasi sosial dapat dianalisis dalam tiga tingkatan, yaitu dalam relasi antar pribadi, dalam asosiasi dan komunitas, dan dalam masyarakat. Subjek tersebut lebih jauh berkaitan dengan suatu cara yang umum dalam pembahasannya pada grup primer, asosiasi, keluarga, religi, pendidikan, kelompok minoritas, organisasi kriminal dan kelompok-kelompok kenakalan remaja.

Organisasi juga merupakan bidang kajian pokok dalam ilmu antropologi (Beals, 1977). Istilah organisasi sosial menunjuk kepada sekumpulan orang yang saling berhubungan untuk memfasilitasi dan melaksanakan aktivitas dari suatu grup atau komunitas tertentu. Suatu organisasi dapat dipandang secara struktural dan secara proses. Analisa secara struktural adalah melihat hubungan atau bagaimana cara anggota diorganisasikan, khususnya berkenaan dengan posisi masing-masing anggota. Sedangkan analisa secara proses, mempelajari berbagai aktivitas yang dipakai untuk menjaganya (*maintain*). Dalam topik "organisasi sosial" juga dipelajari apa perilaku yang diharapkan dari anggota, dalam konteks apa yang boleh dan apa yang tidak boleh. Jika dicermati, tampaknya bahwa analisis secara struktural lebih dekat dengan apa yang kita kenal dengan aspek organisasi, sedangkan analisa proses selaras dengan aspek kelembagaannya.

Penelaahan pada suatu keluarga inti (*nuclear family*) misalnya, maka yang dimaksud dengan status terdiri dari orang tua, suami, isteri, ayah, ibu, anak laki-laki, anak perempuan, saudara laki-laki, dan saudara perempuan. Sedangkan aspek proses membicarakan tentang apa peran yang dilakukan pada status tersebut, yang diharapkan untuk dijalankannya, serta berbagai perilaku yang individu-individu tersebut tunjukkan. Perluasan pembicaraan tentang status secara lebih jauh, yaitu yang berkenaan dengan status atau posisi, peran, dan label, akan sampai kepada "struktur sosial".

Dalam organisasi sosial dibicarakan tentang berbagai bentuk yang dibedakan misalnya atas bagaimana keanggotaan dicapai, apa yang anggota lakukan, bagaimana keputusan dibuat, seberapa tingkat keformalannya, dan seberapa hierarkhis mereka. Atas dasar pembagian ini kita mengenal adanya grup primer, kelompok tatap muka (*face to face grup*), dan grup sekunder.

Sesungguhnya masih banyak lagi pendapat para ahli tentang keorganisasian yang belum dicakup dalam tulisan ini karena organisasi sosial merupakan salah satu bidang kajian sosiologi yang berdimensi luas dan terus berkembang dengan sangat dinamis. Dalam perkembangan terbaru, perbedaan atas besarnya menghasilkan berbagai cabang kajian sosiologi, sehingga dikenal sosiologi kelompok kecil, sosiologi organisasi, sosiologi organisasi formal, sosiologi keluarga dan kekerabatan. Bahkan dalam bidang kajian telah berkembang sosiologi (organisasi) ekonomi, politik, korupsi, hubungan antar negara, hukum dan lain-lain.

Penerapan Konsep Kelembagaan dalam Penelitian

Sebagaimana dijelaskan, kata "kelembagaan" merupakan istilah yang bisa dipilih untuk digunakan baik untuk menyebut "kelembagaan" dan "organisasi", ataupun apa yang disebut oleh para penulis luar dengan "*social institution*" dan "*social organization*". Jadi, secara keilmuan sebuah subak di Bali maupun koperasi dimanapun adalah sebuah kelembagaan. Penulis menganggap tidak berguna untuk hanya sekedar membedakan bahwa subak adalah kelembagaan, tetapi koperasi adalah sebuah organisasi. Sebuah subak juga memiliki struktur tak hanya semata-mata norma, sedangkan koperasi juga memiliki nilai-nilai, norma dan juga struktur. Perbedaannya hanyalah pada seberapa jauh struktur ataupun nilai dan norma tersebut berperan di dalam kehidupan sistem sosial tersebut; atau bagaimanakah aspek kelembagaan dan aspek keorganisasiannya.

Pada bagian ini akan dijelaskan bagaimana konsep kelembagaan diterapkan dalam memahami masyarakat desa, khususnya dalam penelitian. Penelitian Tjondronegoro (1990) terhadap sistem sosial masyarakat

desa di Sukabumi dan Kendal membedakan atas "lembaga" yang berasal dan terbentuk dari dalam masyarakat desa sendiri, dan "organisasi" yang cenderung sebagai sesuatu yang formal yang datang dan dibentuk dari atas desa.

Ia mempelajari bagaimana lembaga dan organisasi memainkan peranannya dalam pembangunan khususnya dalam merangsang partisipasi masyarakat. Menurut Tjondronegoro lembaga memenuhi kebutuhan anggota masyarakat dengan langsung, sedangkan organisasi walaupun memenuhi kebutuhan tidak terlepas dari kekuasaan karena tujuan yang ingin dicapai organisasi menghendaki pengaturan rapi, sedikit banyak dengan mengurangi peranan pribadi anggota.

Ia menemukan bahwa lembaga merupakan pranata sosial desa yang mulai terkikis keberadaannya misalnya adalah gotong royong, pilihan lurah, dan tanah bengkok. Sementara jenis-jenis organisasi yang ditemukan di desa adalah kontak tani, kelompok tani, kelompok pendengar, dan perhimpunan kerukunan tani Indonesia yang disalurkan melalui gugus birokrasi desa. Kelembagaan yang dianggap penting oleh masyarakat adalah di bidang agama, pendidikan, dan pemerintahan. Secara umum masyarakat lebih menyukai penerapan ciri-ciri lembaga dalam kehidupan desa dan dukuh, misalnya kecenderungan pada konsensus dan musyawarah dalam memutuskan sesuatu.

Tjondronegoro menyimpulkan bahwa salah satu usaha yang dapat dilakukan untuk membangkitkan partisipasi masyarakat desa kembali adalah dengan merangsang organisasi pada tingkat dukuh dan dengan melepaskannya dari kaitan erat dengan gugus kepamongan. Kesatuan-kesatuan dukuh perlu dihidupkan kembali untuk merangsang demokrasi, dan kecamatan mestilah menjadi tingkat terakhir dalam jenjang birokrasi. Kesatuan masyarakat yang terkecil dan berdaya hidup disebut dengan "*sodality*", yang mencerminkan kesatuan masyarakat kecil tanpa adanya hubungan kekeluargaan sebagai ciri khas tetapi hubungan kepentingan, tanpa menghapus hubungan primer yang terdapat pada tingkat di bawah desa (Tjondronegoro, 1990: 237).

Penelitian Pranadji (1984: 197-9) juga menggunakan pendekatan yang sama untuk

memahami pembangunan berencana di pedesaan. Ia menemukan bahwa pembentukan kelompok-kelompok masyarakat di pedesaan, merupakan cerminan program dan proyek dari atas desa. Pemerintah condong mengutamakan pembentukan organisasi formal yang disertai gugus birokrasi sebagai saluran pengawasan searah yang bersifat instruktif, dan kurang memanfaatkan organisasi non-formal (swadaya masyarakat) yang bersifat kekeluargaan yang sebetulnya sangat efektif untuk mendorong partisipasi. Organisasi formal yang dibentuk dari atas desa tersebut antara lain adalah Koperasi Unit Desa (KUD), Lembaga Ketahanan Masyarakat Desa (LKMD), dan Lumbung Paceklik.

Sementara itu, lembaga kerjasama masyarakat yang teridentifikasi adalah gotong royong, *gugur gunung*, *sambat sinambat*, dan *lir gumanti*. Lembaga ini masih hidup dan semestinya dapat didayagunakan untuk kepentingan pembangunan. Organisasi-organisasi primer, yaitu yang terdapat di lingkungan pedukuhan (dusun dan ketetanggan) harus lebih diaktifkan untuk membangkitkan partisipasi.

Jika kedua penulis di atas berpendapat bahwa kelembagaan-kelembagaan tradisional semestinya masih memiliki potensi untuk difungsikan, namun Abernethy (2002) beranggapan bahwa kondisi sosial ekonomi yang sudah berubah terlalu jauh membutuhkan kelembagaan yang sama sekali baru, dan tidak cukup dengan hanya memberdayakan kelembagaan tradisional yang ada dan mulai memudar. Abernethy mengatakan bahwa masyarakat memiliki sistem tradisional untuk menjalankan fungsi-fungsinya. Kelembagaan tradisional memiliki sejarah yang panjang yang biasanya terkait dengan institusi keagamaan, didukung secara kuat oleh masyarakat dan umumnya berbentuk multi fungsi. Namun masalahnya adalah lingkungan sosial ekonomi sudah sangat berbeda. Untuk itu dibutuhkan kelembagaan-kelembagaan baru untuk menghadapi situasi yang baru tersebut. *“Traditional institution in many cases have served community very well, but have difficulty in coping with aspects of change and new pressures due to growth of population and economic activities”* (Abernethy, 2002: 37).

Abernethy menyimpulkan bahwa masuknya kelembagaan baru hanya akan berta-

han bila memperoleh respon dan konsensus dari masyarakat. Pendapat seperti ini juga ditemui dalam penelitian Tjondronegoro (1990) dan Pranadji (1984) yang menyatakan bahwa introduksi organisasi-organisasi baru ke dalam masyarakat desa perlu menyesuaikan diri dengan bentuk-bentuk kelembagaan tradisional yang telah ada. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan membutuhkan sarana berupa kelembagaan-kelembagaan yang sebaiknya menggunakan bentuk-bentuk kelembagaan tradisional karena lebih didukung oleh masyarakat.

ALTERNATIF RUMUSAN KELEMBAGAAN YANG LEBIH OPERASIONAL

Di muka telah dipaparkan secara ringkas tentang konsep “kelembagaan” dan “keorganisasian” yang digunakan dalam ilmu sosiologi. Dari paper tersebut telah diperlihatkan juga bagaimana konsep tersebut terbentuk, yang pada akhirnya makna kedua kata tersebut dapat dibedakan secara tegas. Dengan semakin dapat dibedakannya kedua konsep tersebut secara tegas diharapkan akan semakin memudahkan pengoperasionalan ilmu sosiologi dalam penelitian sosial pertanian dan pedesaan di Indonesia. Dengan memahami dan membatasi maka ia menjadi berguna dalam membantu para sosiolog untuk mempelajari masyarakat.

Perkembangan yang terjadi adalah, bahwa antara konsep “kelembagaan” dan “keorganisasian” semakin bisa dibedakan. Artinya, terjadi perubahan dari pengertian yang “luas dan baur” menjadi “sempit dan tegas”. Kesadaran perlunya pembedaan, serta lahirnya pembedaan tersebut terlihat pada buku-buku yang diterbitkan tahun 1950-an. Dengan membedakannya secara tegas, maka kita dapat menggunakan kedua konsep tersebut untuk melihat bagian sistem sosial mana yang lemah dan yang kuat, sehingga hasil penganalisaan kita dapat lebih tajam dan sesuai dengan realita yang ada.

Pada awalnya, istilah ‘*institution*’ dan ‘*organization*’ cenderung tidak dibedakan dan bahkan adakalanya digunakan secara bolak balik. Sumner pada tahun 1906 misalnya, masih memasukkan unsur “struktur” di bawah aspek kelembagaan. Ini karena kelembagaan

merupakan bagian yang ia nilai jauh lebih penting dari suatu kelompok sosial, karena kelembagaan dianggap sebagai nyawa kehidupan sosial. Sebaliknya, Durkheim (tahun 1897) dan Cooley (tahun 1909) memasukkan unsur-unsur nilai, norma, dan kepercayaan ketika mengkaji organisasi sosial. Terjadinya tumpang tindih tersebut adalah persoalan perbedaan dari sisi mana seorang ilmuwan melihatnya, dan hal itu terlihat dari kata apa yang digunakannya. Perbedaan yang mulai tegas terlihat misalnya pada Mac Iver dan Page setelah setengah abad kemudian, yaitu pada bukunya yang terbit tahun 1949, serta L. Broom dan P. Selznik tahun 1950.

Dari berbagai bahan bacaan di atas, maka kita sekarang dapat membuat pembagian secara lebih tegas. Dengan demikian apa yang dibahas dalam 'kelembagaan' secara keilmuan dapat ditempatkan setara dengan yang dibahas dalam 'organisasi'. Namun di dalam pembahasan secara detail, setiap 'kelembagaan' ataupun 'organisasi' tersebut masih dapat dibagi lagi menjadi dua bagian, yaitu 'aspek-aspek kelembagaan' dan 'aspek-aspek keorganisasian'. Perbedaan suatu kelembagaan menjadi dua aspek, yaitu aspek kelembagaan dan organisasi merupakan langkah untuk memudahkan peneliti menganalisa aspek sosial secara lebih mendalam.

Usaha memilah-milah, sebagai langkah lebih tegas memberi makna lebih khusus terhadap suatu konsep, yang hal ini merupakan kebutuhan dasar dalam pekerjaan keilmuan, untuk kemudian menganalisa, mensintesa, dan menarik suatu kesimpulan dan implikasinya yang lebih bisa dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Dari bahasan di atas sudah dapat ditunjukkan bahwa norma dan perilaku merupakan dua objek pokok dalam kajian kelembagaan, sementara kajian organisasi lebih tajam memperhatikan masalah struktur serta peran. Berikut dipaparkan perbedaan antara "aspek kelembagaan" dan "aspek keorganisasian" dalam suatu analisis kelembagaan.

Pemahaman lebih jauh terhadap tabel di atas memberikan kesimpulan, bahwa kedua aspek tersebut merupakan dua hal penting dalam analisis sosiologi. Taneko (1993) misalnya menyatakan bahwa ada dua inti pokok dalam analisis sosiologi, yaitu segi struktur dan segi dinamikanya (proses sosial). Dalam perkembangannya, kajian kelembagaan dan organisasi hampir seluas kajian sosiologi itu sendiri. Selain itu, keduanya juga bersifat saling melengkapi. Justru dengan mengkaji keduanya analisa sosiologis terhadap suatu sistem sosial menjadi lebih lengkap. Dengan pemahaman demikian, seyogyanya bisa diteri-

Tabel 1. Perbandingan Karakteristik Aspek-aspek yang Terkait dengan Kelembagaan dan Keorganisasian Secara Diametral

Aspek Kelembagaan	Aspek Keorganisasian
1. Fokus utama adalah tindakan atau perilaku (atau perilaku sosial).	1. Fokus utama kajian adalah struktur (atau struktur sosial).
2. Inti kajiannya adalah nilai (<i>value</i>), aturan (<i>rule</i>), dan norma (<i>norm</i>).	2. Inti kajiannya pada peran (<i>roles</i>).
3. Aspek kajian lebih jauh tentang <i>custom</i> , <i>mores</i> , <i>folkways</i> , <i>usage</i> , kepercayaan, moral, ide, gagasan, doktrin, keinginan, kebutuhan, orientasi, dll; serta aspek perilaku berupa pola-pola kelakuan, fungsi dari tata kelakuan, kebutuhan, dll.	3. Aspek kajian lebih jauh: peran, aktivitas, hubungan antar peran, integrasi sosial, struktur umum, perbandingan struktur tekstual dengan struktur riil, struktur kewenangan kekuasaan, hubungan kegiatan dengan tujuan, aspek solidaritas, klik, profil dan pola kekuasaan (sentralistik atau distributif), dll.
4. Bentuk perubahan sosial bersifat kultural	4. Bentuk perubahan sosial bersifat struktural
5. Panjangnya waktu dalam proses perubahan yang dibutuhkan lebih lama.	5. Perubahan dalam aspek keorganisasian relatif lebih cepat.
6. Bersifat lebih abstrak dan dinamis.	6. Lebih visual dan statis.
7. Adakalanya dalam bidang kajian dalam sosiologi berada dalam topik "proses sosial".	7. Berada dalam topik kajian "struktur sosial".

ma jika keduanya dipandang sebagai satu kesatuan.

Pokok perhatian dalam sosiologi adalah aspek perilaku manusia yang bersifat interaktif dan struktur sosial. Keduanya merupakan hal yang muncul ke permukaan, sedangkan yang berada di belakangnya adalah hal-hal yang lebih abstrak, terutama nilai dan norma. Setiap perilaku yang dibakukan dalam struktur sosial pastilah memiliki nilai dan normanya sendiri.

Beberapa analogi dapat digunakan untuk menjelaskan perbedaan ini antara aspek kelembagaan dan aspek keorganisasian. Jika dianalogkan dengan bekerjanya sebuah sistem komputer, maka kelembagaan merupakan *software*-nya dan organisasi merupakan bagian *hardware*-nya (Pakpahan, 1991; Nataatmadja, 1993). Namun, jika kelembagaan dianalogkan dengan tubuh manusia, maka aspek kelembagaan merupakan daging dan pembuluh darah, dimana hilir mudiknya darah dianalogkan sebagai bentuk aktivitas sosial yang sesungguhnya. Sementara tulang dengan bentuk dan susunannya merupakan aspek keorganisasian.

Dalam contoh lain, jika dianalogkan dengan sebuah gedung perkantoran, maka aspek kelembagaan adalah berbagai bentuk aktivitas manusia yang bekerja di dalamnya. Seluruh aliran dan kegiatan manusia di dalamnya dikendalikan dan dibatasi oleh dinding, tangga, dan pintu. Bangunan itu sendiri, berupa dinding, tangga, dan pintu-pintunya itulah yang dimaksudkan dengan aspek keorganisasiannya.

KESIMPULAN DAN IMPLIKASI KEBIJAKAN

Meskipun batasan kelembagaan dan organisasi berbeda-beda menurut berbagai ahli, namun dapat disimpulkan bahwa apa yang dimaksud kelembagaan adalah merupakan suatu aspek yang stabil, mantap, dan berpola, berfungsi untuk tujuan-tujuan tertentu dalam masyarakat, ditemukan dalam sistem sosial tradisional dan modern, atau bisa berbentuk tradisional dan modern; dan berfungsi untuk mengefisienkan kehidupan sosial. Setiap kelembagaan selalu mengandung dua komponen, yaitu : "aspek kelembagaan" dan 'aspek keorganisasian'. Keduanya merupakan kom-

ponen pokok yang selalu dijumpai (*exist*) dalam setiap sistem sosial.

'Perilaku' dan 'struktur' sebagai kajian utama 'aspek kelembagaan' dan aspek keorganisasian' keduanya saling membutuhkan satu sama lain, ibarat dua sisi mata uang. Masing-masing mewakili aspek yang dinamis dan statis dalam suatu kehidupan masyarakat. Hal ini sesuai dengan perhatian utama ilmu sosiologi yang selalu terbagi ke dalam aspek dinamis (perubahan sosial) serta aspek yang statis (struktur sosial).

Meskipun tiap orang dapat menggunakan istilah-istilah yang berbeda untuk menyebut suatu sistem sosial, misalnya kelompok, lembaga, organisasi, asosiasi, departemen, komunitas, dan lain-lain, namun secara keilmuan seluruhnya dapat disebut sebagai "kelembagaan". Pokok kajian dalam aspek kelembagaan adalah perilaku atau perilaku sosial. Ini merupakan objek yang terlihat secara visual, dimana faktor-faktor yang lebih abstrak berada di belakangnya, terutama aspek nilai dan norma. Sedangkan, struktur merupakan kajian utama aspek keorganisasian, yang dibentuk oleh peran yang dijalankan.

Pengembangan kelembagaan di bidang pertanian dan pedesaan selama ini masih terbatas hanya membangun aspek keorganisasiannya, namun belum menyentuh aspek kelembagaannya. Agar kelembagaan dapat hidup secara mengakar dalam masyarakat, maka aspek kelembagaan perlu menjadi perhatian yang lebih karena untuk membangunnya membutuhkan sumberdaya dan waktu yang lebih banyak.

DAFTAR PUSTAKA

- Abernethy, Charles L. 2002. Water Institution to Enhance Economic Development. *Majalah Agricultural + Rural Development*, No. 2 tahun 2002.
- Beals, Ralph L.; Harry Hoijer; dan Alan R. Beals. 1977. *An Introduction to Anthropology*. Fifth Edition. Macmillan Publishing C. Inc, New York dan Collier Macmillan Publisher, London.
- Berelson, B. dan Steiner G.A. 1964. *Human Behaviour: Shorter Edition*. Harcourt, Brace and World, Inc., New York.

- Binswanger, Hans P. dan Vernon W. Ruttan. 1978. *Induced Innovation: Technology, Institutions and Development*. The Johns Hopkins University Press, Baltimore and London.
- Brewer, Jeffrey D. 1985. Penggunaan Tanah Tradisional dan Kebijakan Pemerintah di Bima, Sumbawa Timur (hal. 163 – 188). Dalam: Michael R. Dove (ed) 1985. *Peranan Kebudayaan Tradisional Indonesia dalam Modernisasi*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Colleman, J. C. 1994. *Foundation of Social Theory*. Harvard University Press, Cambridge and London.
- Echols, John M. dan Hassan Sadily. 1993. *Kamus Inggris Indonesia: An English-Indonesian Dictionary*. Cet. XIX. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Etzioni, Amitai. 1961. *Comparative Analysis of Complex Organizations*. The Free Press of Glencoe, Inc., USA.
- Etzioni, Amitai. 1985. *Organisasi-Organisasi Modern: Foundations of Modern Sociology Series*. UI-Press dan Pustaka Bradjaguna, Jakarta. Cet. 2. vii, 174 hal., 23 cm. Judul Asli: *Modern Organizations*.
- Firth, R. 1964. *Essays on Social Organization and Values*. University of London, The Athlone Press.
- Fowler, A. 1992. *Prioritizing Institutional Development: A New Role for NGO*. Centres for Study and Development. Sustainable Agriculture Programme Gatekeeper Series SA35. IIED, London.
- Garcia, Manuel B. 1994. *Introductory Sociology: A Unified Approach with Accompanying Work Book*. National Book Store, Inc. Metro Manila, Philippines. 303 hal.
- Geertz, Clifford. 1976. *Involusi Pertanian: Proses Perubahan Ekologi di Indonesia*. Bhratara K.A., Jakarta.
- Gillin, John Lewis dan John Phillip Lewis. 1954. *Cultural Sociology*. The MacMillan Book Company. New York. (hal. 313-320). Dalam: Soemardjan, Selo dan Soelaeman Soemardi. 1964. *Setangkai Bunga Sosiologi* (Kumpulan Tulisan). Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Granovetter, Mark dan Richard Sedberg (ed). 1992. *The Sociology of Economics Life*. Westview Press; Boulder, San Fransisco, Oxford.
- Harper, Charles L. 1989. *Exploring Social Change*. Prectice Hall, New Jersey.
- Hayami, Yujiro dan Masao Kikuchi. 1987. *Dilema Ekonomi Desa: Suatu Pendekatan Ekonomi Terhadap Perubahan Kelembagaan di Asia*. Yayasan Obor Indonesia, Jakarta.
- Hebding, Daniel E. dan Leonard Glick. 1994. *Introduction to Sociology: A Text with Readings*. Forth Edition. McGraw-Hill Inc dan Philipine Graphic Art Inc, Pilipina.
- Horton, Paul B. dan Chester L. Hunt. 1984. *Sociology*. Sixth Edition. McGraww-Hill Book Company; Sidney, Tokyo, dan lain-lain.
- Huntington, Samuel P. 1965. *Political Development and Politic Decay*. *World Politics* 17 (3). Hal. 378.
- Iver, R.M. dan Charles H. Page. 1957. *Society: an Introductory Analysis*. Rinchart and Company, Inc. New York (hal. 15-22) Dalam: Soemardjan, Selo dan Soelaeman Soemardi. 1964. *Setangkai Bunga Sosiologi* (Kumpulan Tulisan). Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Johnson, Harry M. 1960. *Sociology: A Systematic Introduction*. Under the General Editorship of Robert K. Merton. Harcourt, Brace and World Inc., New York dan Burlingame.
- Knight, Frank H. 1952. *Intitutionalism and Empiricisme in Economics*. *American Economic Review* 42 (May 1952). hal. 51.
- Koentjaraningrat. 1964. *Pengantar Antropologi*. Cetakan kedua. Universitas Indonesia, Jakarta. hal. 113.
- Koentjaraningrat. 1974. *Beberapa Pokok Antropologi Sosial*. Penerbit Dian Rakyat, Jakarta.
- Koentjaraningrat. 1997. *Kebudayaan, Mentalitas, dan Pembangunan*. PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.
- Mitchell, G. Duncan (ed). 1968. *A Dictionary of Sociology*. Routledge and Kegan Paul, London.
- Olson, Mancur. 1971. *The Logic of Collective Action: Public Goods and The Theory of Groups*. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts; London, England.
- Pakpahan, Agus. 1989. *Kerangka Analitik untuk Penelitian Rekeyasa Sosial: Perspektif Ekonomi Institusi*. Prosiding Patanas: Evolusi Kelembagaan Pedesaan di Tengah Perkembangan Teknologi Pertanian. Pusat Penelitain Agro Ekonomi, Bogor.
- Pranadji, Tri. 1984. *Peranan Lembaga dan Organisasi Masyarakat Tingkat Desa dalam Pembangunan Berencana di Pedesaan: Studi Kasus di Desa Kedung Poh dan Katongan, Kecamatan Nglipar, Kabupaten Gunung Kidul, DI Yogyakarta*. Skripsi Sarjana Jurusan Penyluluhan Pertanian,

- Departemen Ilmu-Ilmu Sosial Ekonomi Pertanian, Fakultas Pertanian, IPB Bogor.
- Purcell, Wayne D. 1979. *Agricultural Marketing: Systems, Coordination, Cash and Future Prices*. Reston Publishing Company, Inc. A Prentice-Hall Company. Reston Virginia, dan lain-lain.
- Rex, John. 1985. *Analisa Sistem Sosial*. PT Bina Aksara, Jakarta. Alih Bahasa: Sahat Simamora. Buku asli: "Social Conflict".
- Ritzer, George. 1992. *Sosiologi ilmu Pengetahuan Berparadigma Ganda*. Rajawali Press, Jakarta.
- Sanderson, Stephen K. 1993. *Sosiologi Makro*. Rajawali Press, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono. 1999. *Sosiologi: Suatu Pengantar*. Edisi Baru, Cet. 28. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Soemardjan, Selo dan Soelaeman Soemardi. 1964. *Setangkai Bunga Sosiologi (Kumpulan Tulisan)*. Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta.
- Taneko, Soleman. 1993. *Struktur dan Proses Sosial: Suatu Pengantar Sosiologi Pembangunan*. PT Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Tjondronegoro, Sediono M.P. 1990. *Gejala Organisasi dan Pembangunan Berencana dalam Masyarakat Pedesaan di Jawa*. Bab III-6 (hal 215-241). Dalam: *Masalah-Masalah Pembangunan*.
- Tjondronegoro, Sediono MP. 1999. *Memudarnya Otonomi Desa* (hal. 15-25) Dalam: *Keping-Keping Sosiologi dari Pedesaan*. Direktorat Jenderal Pendidikan Tinggi, Depdikbud RI. Jakarta.
- Uphoff, Norman. 1986. *Local Institutional Development: An Analytical Sourcebook With Cases*. Kumarian Press.
- Warner, Mildred. 1999. *Social Capital Construction and The Role of the Local State*. *Majalah Rural Sociology*, Vol. 64 No. 3, September 1999. hal. 373-393.
- Znaniecki, Florian. 1945. *Social Organization and Institutions*. Chapter VIII. (hal. 172-217). Dalam: George Gurvitch dan Wilbert E. Moore. *Twentieth Century Sociology*. The Philosophical Library, New York.