



Dr. Drs. HYRONIMUS ROWA, M.Si



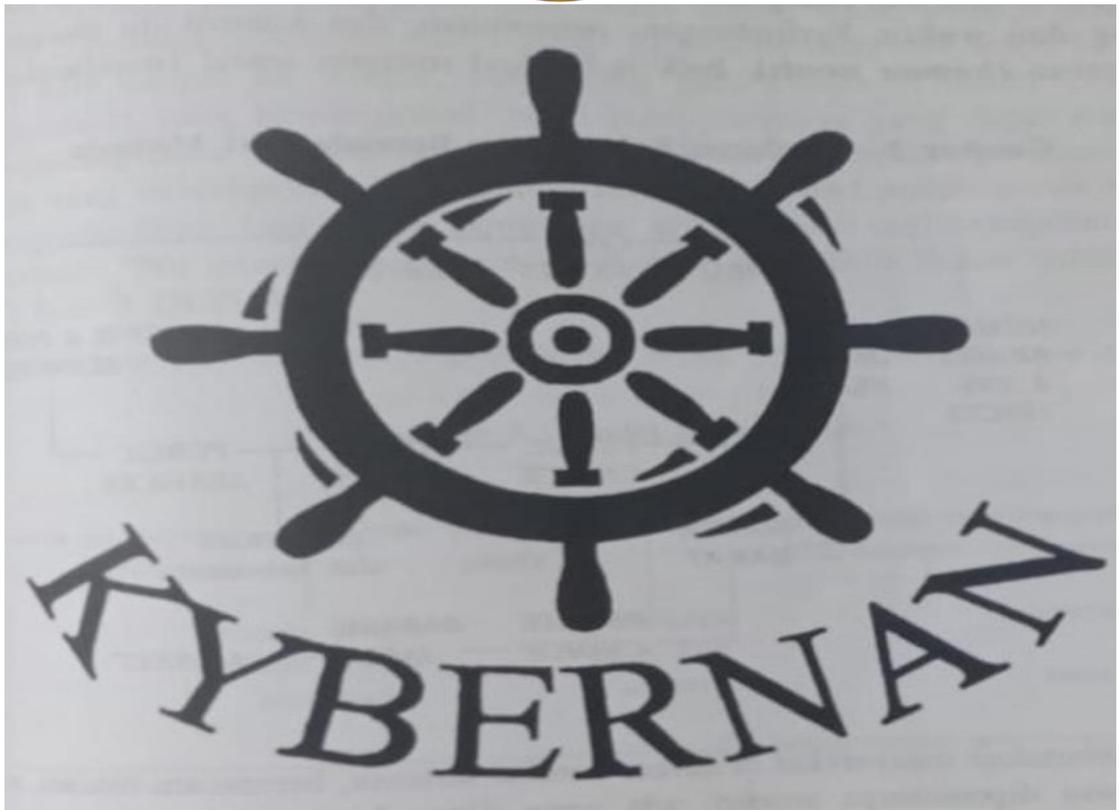
ORGANISASI

PEMERINTAHAN

DALAM TEORI DAN PRAKTIK

INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI

JATINANGOR, 2021



ORGANISASI PEMERINTAHAN DALAM TEORI & PRAKTIK

Dr. Drs. HYRONIMUS ROWA, M.Si

INSTITUT PEMERINTAHAN DALAM NEGERI

Jatinangor 2021

KATA PENGANTAR

Eksistensi organisasi pemerintahan didasarkan atas amanat konstitusi UUD 1945, amanat Undang-Undang dan amanat Presiden dan Kepala Daerah serta Kepala Desa. Organisasi pemerintah tingkat pusat, organisasi pemerintah tingkat daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta organisasi pemerintah tingkat desa dan organisasi non pemerintah telah dibentuk sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Melalui UUD 1945, UU Sektoral dan Undang-Undang Kementerian Negara telah terbentuk ratusan organisasi pemerintah tingkat pusat dan melalui Undang-Undang Pemerintahan Daerah dan Desa serta Peraturan Daerah dan Peraturan Desa telah terbentuk ribuan organisasi pemerintahan di 34 Provinsi, 416 Kabupaten, 98 Kota, 7.230 Kecamatan dan 74.961 Desa dan 8.488 Kelurahan (Data Dirjen Adwil Kemendagri, Agustus, 2021).

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan organisasi pemerintahan Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien. Pengelompokan organisasi Pemerintahan Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini didasarkan pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah. Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan Daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam inspektorat. Di samping itu, pada Daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standardisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya. Pembentukan organisasi pemerintah daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah.

Mekanisme penataan, pembinaan, penilaian dan evaluasi kinerja organisasi pemerintahan telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat daerah. Khusus pembinaan penataan organisasi pemerintahan daeran, telah diatur mekanisme dan tata caranya dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018.

Secara teoretis, penataan organisasi pemerintahan meliputi reformasi **pancasarana organisasi** yakni Hukum dan Perundang-undangan, Kelembagaan dan Tata laksana, SDM, Pembiayaan dan Prasarana dan Sarana. Pendekatan yang

digunakan dalam penataan organisasi pemerintahan adalah integrasi 3 (tiga) dimensi yakni Norma Yuridis, Kaidah Organisasi dan Tutntutan Teknis. Manakala reformasi pancasarana dan integrasi tridimensi penataan organisasi pemerintahan dilaksanakan, maka akan terbangun organisasi pemerintahan berbasis kinerja

Bagaimana prinsip teoretis dan legalistik serta mekanisme pembentukan, pembinaan dan penilaian dalam penataan organisasi pemerintah tingkat lembaga negara dan organisasi pemerintah tingkat pusat dan tingkat pemerintah daerah serta tingkat desa, dapat dicermati dan didiskusikan lebih lanjut dalam isi buku ini yang berjudul **“Organisasi Pemerintahan dalam Teori dan Praktik”**. Semoga dapat memberi kontribusi pemikiran teoretik dan legalistik dalam memperkaya konsep organisasi pemerintahan untuk mengembangkan ilmu pemerintahan berkarakter Indonesia.

Tersajinya karya tulis ini ke hadapan sidang pembaca sekalian banyak terinspirasi dari pemikiran kritis dan kontemporer teristimewa mahakarya pemikiran Begawan Ilmu Pemerintahan Berkarakter Indonesia, Kybernolog Bapak Prof. Dr. Taliziduhu Ndraha, dan hasil kajian Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah LAN RI tentang Kajian Kapasitas Perangkat Daerah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah serta materi diskusi Organisasi Pemerintahan yang dihimpun Tri Widodo W. Utomo, dari Fisip Universitas Mulawarman. Untuk itu, perkenankan penulis mengucapkan limpah terima kasih kepada para inspirator dan mohon maaf manakala terdapat kekurangan dan berbagai keterbatasan dalam penyajian substantif dan teknis prosedur penulisan buku ini. Kiranya Tuhan Yang Maha Esa memberikan pahala berlimpah kepada kita semua, Amin.

Jatinangor, 5 Oktober 2021

Hyronimus Rowa

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	ii
Daftar Isi	v
Bab I Studi Organisasi Dalam Administrasi & Manajemen	
1.1. Administrasi	1
1.2. Organisasi	3
1.3. Pendekatan Dalam Organisasi Pemerintahan	9
Bab II Organisasi Pemerintahan	
2.1. Pengertian	19
2.2. Manajemen	22
2.3. Organisasi Sebagai Input dan Output	26
2.4. Anggapan Dasar Teori Organisasi	28
2.5. Penyakit Organisasi	31
2.6. Penataan Organisasi	35
2.7. Siklus Organisasi	38
Bab III Struktur Organisasi Pemerintahan	
3.1. Birokrasi Bentuk Ideal Organisasi Pemerintahan	41
3.2. Desain Struktur Organisasi	43
3.3. Dimensi dan Determinasi Struktur	43
3.4. Perkembangan Struktur Organisasi	53
Bab IV Desain Organisasi	
4.1. Konsep Dasar Pengorganisasian	66
4.2. Komponen Struktur Organisasi	66
4.3. Empat Pilar Pengorganisasian	68
4.4. Analisis Organisasi	70
4.4.1. Siklus Produk	70
4.4.2. Organisasi Cerdas	71
4.4.3. Organisasi Sakit	72
4.4.4. Pengembangan Organisasi	78
4.4.5. Metodologi Penelitian Organisasi	79

Bab V Lembaga dan Organisasi Negara	
5.1. Konsep Lembaga Negara	80
5.2. Teknik Menentukan Fungsi dan Wewenang Lembaga Negara	85
5.3. Organisasi Pemerintahan Sebagai Produk Lembaga Negara..	89
5.4. Konsep Restrukturisasi Organisasi	93
5.5. Jenis Organisasi dan Lembaga Negara	106
5.6. Penataan Lembaga Negara	
5.7. Kewenangan Lembaga Negara	111
 Bab VI Penataan Organisasi Pemerintahan	
6.1. Perubahan Paradigma Pemerintahan	117
6.2. Konsep Penataan Organisasi	125
6.3. Karakter Organisasi Pemerintahan Daerah	128
6.4. Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah	139
6.5. Kriteria Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah	146
6.6. Penggabungan dan Perumpunan Organisasi Pemerintahan Daerah	154
 Bab VII Praktik Pembentukan Organisasi Pemerintahan Daerah	
7.1. Substansi Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah	157
7.2. Mekanisme Pembentukan Organisasi Pemerintahan Daerah..	161
7.3. Pembinaan Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah	167
7.4. Analisis Tingkat Kematangan Organisasi Pemerintahan Daerah	171
 Bab VIII Penutup	179

Daftar Pustaka

BAB I

STUDI ORGANISASI DALAM ADMINISTRASI DAN MANAJEMEN

1.1. Administrasi

Administrasi berasal dari kata “Ad” dan “Ministro” (latin) yang berarti “melayani” atau “menyelenggarakan” (Webster, 1974). Administrasi ialah proses kegiatan yang dilakukan seorang administrator secara teratur dan diatur menerusi perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Administrasi ialah proses kerja sama secara rasional untuk mencapai tujuan secara efisien dan efektif. Administrasi adalah pengkoordinasian dan pengarahan sumber tenaga manusia dan material untuk mencapai tujuan yang diinginkan (John M. Phiffner dan RV Presthus dalam buku *Public (Administration)*). Administrasi menekankan kegiatan pengkoordinasian orang yang berkerja sama, alat dan dana yang digunakan untuk mencapai tujuan yang diinginkan. Administrasi adalah pengarahan, kepemimpinan, dan pengendalian dari usaha kelompok orang dalam rangka pencapaian tujuan yang umum atau pokok (William H. Newman dalam buku *Administration Action*).

Administrasi v.s. Manajemen	
Administrasi:	Manajemen:
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebih banyak digunakan untuk sektor publik. ▪ Lebih banyak digunakan di negara Eropa Kontinental. ▪ Lebih menekankan pada penyelenggaraan fungsi-fungsi manajemen. 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Lebih banyak digunakan untuk sektor privat. ▪ Lebih banyak digunakan di negara Anglo Saxon. ▪ Lebih menekankan pada penggunaan sumber-sumber daya secara optimal.

Pelaksana administrasi adalah seorang yang disebut administrator. Ketika organisasi belum maju dan belum terlalu kompleks, seorang administrator

melaksanakan fungsi perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan. Setelah maju dan bersifat kompleks, maka tugas administrator lebih ditumpukan kepada pengawasan dan koordinasi. Tugas seorang administrator dalam melakukan administrasi mencakup koordinasi dan pengawasan/pengendalian. **Pada saat kegiatan administrasi telah maju, maka pelaksanaan administrasi dilaksanakan oleh orang yang bekerjasama dalam melaksanakan tugas untuk mencapai tujuan bersama, dan untuk itulah diperlukan organisasi dan manajemen.**



1.2. Organisasi

Kata Organisasi berasal dari kata Yunani organon, dan istilah Latin organum yang berarti alat, bagian, anggota atau badan. Istilah Organisasi juga terdapat dalam kasanah bahasa Inggris yakni organization (latin, organizare, kemudian Inggris organize, berarti membentuk suatu kebulatan dari bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lain). Jadi organisasi dapat dipandang sebagai produk kegiatan organizing. Menurut stephen P. Robbins dalam Organization Theory (1990), *An organization is a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals.*

Banyak ahli telah mendefinisikan arti organisasi dari perspektif keilmuan masing-masing. Secara umum, para ahli itu mengungkapkan makna esensial dari organisasi yakni sebagai suatu wadah atau tempat untuk melakukan kegiatan bersama, untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan bersama. Secara sederhana, organisasi adalah suatu kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama yang diinginkan dan mau terlibat dengan peraturan yang ada. Sedangkan ciri organisasi yang terungkap dari para ahli itu ialah terdiri dari pada dua orang atau lebih, ada kerjasama, ada komunikasi antar satu anggota dengan yang lain, dan ada tujuan yang ingin dicapai. Beberapa ahli mendefinisikan organisasi sebagai berikut.

Definisi menurut beberapa ahli antara lain:

1. Menurut James D Mooney: Organisasi adalah perserikatan orang untuk mencapai suatu tujuan bersama (*Organization is the form of every human association for the attainment of common purpose*). Organisasi timbul bilamana orang yang bergabung di dalam suatu usaha mencapai tujuan bersama. Dengan demikian, Organisasi adalah bentuk setiap perserikatan manusia untuk mencapai suatu tujuan bersama”.
2. Menurut Ernest Dale: Organisasi adalah suatu proses perencanaan yang meliputi penyusunan, pengembangan, dan pemeliharaan suatu struktur atau pola hubungan kerja dari orang-orang dalam suatu kerja kelompok.
3. Menurut Cyril Soffer: Organisasi adalah perserikatan orang-orang yang masing-masing diberi peran tertentu dalam suatu system kerja dan pembagian dalam mana pekerjaan itu diperinci menjadi tugas-tugas, dibagikan kemudian digabung lagi dalam beberapa bentuk hasil.
4. Menurut Kast dan Rosenzweig: Organisasi adalah sub sistem teknik, sub sistem structural, sub system psikososial dan sub system manajerial dari lingkungan yang lebih luas dimana ada kumpulan orang-orang berorientasi pada tujuan.
5. Herbert.A.Simon: Organisasi adalah sebagai pola komunikasi lengkap dan hubungan lain di dalam suatu kelompok orang (*Organization is the complex pattern of communication and other relations in a group of human being*).
6. Chester L. Barnard. Organisasi adalah sebuah sistem aktivitas kerjasama dua orang atau lebih dari sesuatu yang tidak berwujud dan tidak pandang bulu, yang sebagian besar tentang persoalan silaturahmi (*Organization is a system of cooperative activities of two or more person something intangible and*

impersonal. Largely a matter of relationship). Dengan demikian, organisasi itu merupakan suatu susunan skematis “ di mana tergambar sistem dari pada aktifitas kerja sama.

7. John D Millet. Organisasi adalah kerangka struktur dimana pekerjaan orang diselenggarakan untuk mewujudkan suatu tujuan bersama (*Organization is the structural framework within which the work of many individuals is carried on for the realization of common purpose*).
8. Dwight Waldo. Organisasi adalah sebagai suatu struktur dari kewenangan-kewenangan dan kebiasaan dalam hubungan antara orang-orang pada suatu system administrasi (*Organization is the structure of authoritative and habitual personal interrelations in an administrative system*).
9. Luther Gulick: Organisasi adalah suatu alat yang saling berhubungan pada satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan; dus dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah atasan kepada bawahan yang menjangkau dari puncak sampai ke dasar dari seluruh badan usaha (*Organization is the means of interrelating the subdivisions of work by allotting them to men who are placed in a structure of authority, so that the work may be coordinated by orders of superiors to sub ordinates, reaching from the top to the bottom of the entire enterprise*).
10. Malinowski: Organisasi sebagai suatu kelompok orang yang bersatu dalam tugas-tugas, terikat pada lingkungan tertentu, menggunakan alat teknologi dan patuh pada peraturan.
11. Henry L. Sisk: Organisasi sebagai suatu kesatuan, yaitu sekelompok orang yang terlibat bersama di dalam hubungan yang resmi untuk mencapai tujuan.
12. Schein: Organisasi merupakan suatu sistem terbuka, yang memiliki interaksi konstandengan lingkungannya, serta terdiri dari banyak sub-grup, unit-unit jabatan, susunan hierarki serta segmen yang tersebar secara geografis
13. Monir H. Thayeb: organisasi adalah system terbuka yang terdiri atas sub-sistem yang saling berkaitan 2) organisasi sebagai sek elompok orang yang berkerjasama untuk mencapai suatu tujuan bersama

Dari berbagai pemikirna di atas, organisasi dapat diartikan dalam dua dimensi yaitu dalam **dimensi statis** dan **dimensi dinamis**. Dimensi statis memberi makna organisasi sebagai tempat di mana kegiatan kerjasama dijalankan sedangkan dalam arti dinamis, organisasi sebagai sistem proses interaksi antara orang yang bekerjasama, baik formal maupun informal.

Pengertian Organisasi (1)

- Pola kerja sama antara orang-orang yang terlibat dalam kegiatan-kegiatan yang saling berhubungan untuk mencapai tujuan tertentu (**Wexlwy and Yulk**).
- Sekelompok orang yang terbiasa mematuhi perintah para pemimpinnya dan yang tertarik pada kelanjutan partisipasi mereka dan keuntungan yang dihasilkan, yang membagi diantara mereka praktek-praktek dari fungsi tersebut yang siap melayani untuk praktek mereka (**Max Weber**).
- Struktur hubungan kekuasaan dan kebiasaan orang-orang dalam suatu sistem administrasi (**Dwight Waldo**).
- Sistem dari aktivitas-aktivitas orang yang terkoordinasikan secara sadar, atau kekuatan-kekuatan yang terdiri dari dua orang atau lebih (**Chester Barnard**).
- Kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan (**Stephen P. Robbins**).

Organisasi merupakan suatu kesatuan sosial dari sekelompok individu yang saling berinteraksi menurut suatu pola yang terstruktur dengan cara tertentu sehingga setiap anggota organisasi mempunyai tugas dan fungsi masing-masing dan sebagai suatu kesatuan yang mempunyai tujuan tertentu dan juga batas yang jelas, sehingga dapat dipisahkan secara tegas dengan lingkungannya (Subkhi dan Jauhar 2013: 68). Adanya organisasi dan perilaku individu dalam organisasi memunculkan teori organisasi yang dapat diartikan sebagai sebuah pemikiran dari sekelompok orang yang membagi tugas secara terstruktur untuk mendapatkan pedoman yang ingin dicapai bersama-sama. Teori organisasi dapat pula didefinisikan sebagai sebuah teori yang berusaha menerangkan atau meramalkan bagaimana organisasi dan orang yang ada di dalamnya berperilaku dalam berbagai struktur organisasi, budaya, dan lingkungan untuk mencapai tujuan.

Dengan demikian, makna organisasi juga terkait dengan lembaga sosial, kesatuan sosial dan kelompok masyarakat yang berinteraksi untuk mencapai tujuan tertentu yang telah disepakati bersama. Eksistensi organisasi didasarkan atas adanya suatu kesepakatan, suatu kontrak sosial antar berbagai pihak yang mempunyai kesamaan tujuan dan cara mencapai tujuan. Akhirnya organisasi dapat dimaknai sebagai sekumpulan manusia yang mengikat kontrak kerjasama untuk mencapai tujuan yang disepakati bersama. Jalinan kontrak kerjasama itulah yang melandasi

eksistensi setiap organisasi. Karena itu, faktor kunci dalam eksistensi suatu organisasi adalah kemampuan untuk mengadakan kontrak dengan pihak lain.

Persamaan Organisasi

- Kumpulan manusia
- Wadah kerjasama
- Mencapai tujuan-tujuan

Jalinan Kontrak
(*a nexus of contracts*)

Kunci: "kemampuan mengadakan KONTRAK dg pihak lain"

Ada 3 (tiga) jenis kontrak dalam pembentukan organisasi yakni spot contract, relational contract dan implicit contract.

Kontrak Organisasi

- **Spot Contract.**
Terjadi karena transaksi dadakan (*spot transaction*). Kontrak ini bersifat *inflexible*, shg pihak yang mengadakan kontrak tidak memiliki kebebasan untuk saling mengajukan penawaran. Contoh: belanja di supermarket, ketaatan thd peraturan lalu lintas, menonton sepakbola di stadion, dsb.
- **Relational Contract.**
Kontrak jenis ini lebih fleksibel sifatnya karena memberikan kesempatan kepada pihak-pihak yang bersangkutan untuk mencapai kesepakatan yang menguntungkan kedua belah pihak (*clausul escape*). Contoh: pengangkatan pekerja dalam sebuah kantor / perusahaan.
- **Implicit Contract.**
Kontrak ini paling fleksibel, dimana tanpa adanya ikatan kontrak secara formal, seseorang dapat menjadi anggota suatu organisasi. Seorang warga negara, tanpa melakukan sesuatu tindakan telah melekat dalam dirinya perasaan bangga sebagai anggota masyarakat serta memiliki *sense of belonging* yang tinggi thd negaranya.

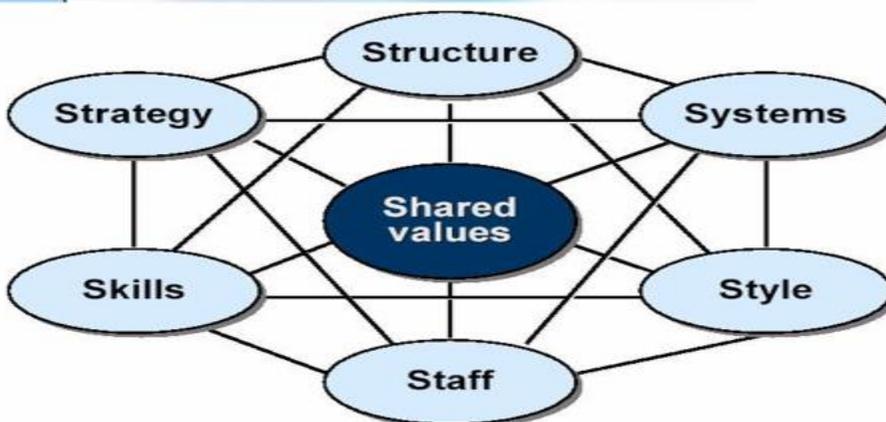
Faktor pembeda dari berbagai jenis kontrak pembentukan organisasi adalah struktur, strategi, gaya, keahlian, staf tim kerja dan nilai lebih yang didistribusikan. Ketujuh hal inilah yang membedakan kualitas kinerja setiap organisasi, termasuk organisasi pemerintah dan organisasi bisnis dan organisasi sosial kemasyarakatan.

Perbedaan Organisasi

7-S Mc. Kinsey:

- ✓ **Structure** → line, staff, committee, matrix.
- ✓ **Strategy** → long-term/short-term; SWOT.
- ✓ **Style (leadership)** → otokratik, partisipatif, *free-rein*.
- ✓ **Skill** → keahlian, keterampilan.
- ✓ **Staff** → jenjang, latar blk, karakteristik, dll.
- ✓ **Share value** → *superordinate goals*.
- ✓ **System** → POAC.

Antara ke-7 faktor pembeda antar organisasi menurut model Mc Kensey ini saling berhubungan membentuk suatu jaring interaksi dengan faktor nilai lebih (*share values*) yang menjadi titik pusat interaksi. Dengan demikian, tujuan kontrak kerjasama akan mudah tercapai.



Berdasarkan berbagai pengertian tentang organisasi dan asal muasal eksistensial organisasi di atas, sebelum kontrak organisasi dilaksanakan, para pemilik atau pendiri organisasi melaksanakan analisis tuntutan lingkungan baik internal maupun eksternal. Hasil analisis lingkungan internal (ALI) dan analisis lingkungan eksternal (ALE) dimaksud adalah diperolehnya gambaran kekuatan, kelemahan, peluang dan tantangan atau keterbatasan (SWOT). Melalui SWOT analysis ini diperolehlah strategi sustainability atau keberlanjutan organisasi baik jangka pendek maupun jangka panjang. Ada 4 strategi yang tersedia yakni strategi **diversifikasi** atau ekspansi, strategi **pertumbuhan**, strategi **bertahan**, status quo dan strategi **minimalisasi problem** internal. Dengan pilihan yang tepat terhadap ke-4 strategi ini, maka suatu organisasi akan sustain, berkelanjutan dan mampu mencapai tujuan yang selalu disesuaikan dengan perkembangan hasil ALI dan ALE.



1.3. Pendekatan dalam Teori Organisasi

Menurut Subkhi dan Jauhar (2013: 70-84) pendekatan dalam teori organisasi antara lain:

1) Pendekatan klasik

Frederick W. Taylor beranggapan bahwa organisasi adalah beban kerja / kapasitas kerja atau dengan kata lain, manusia dianggap sebagai mesin. Teori klasik berkembang menjadi 3 aliran yaitu:

a. Teori Birokrasi

Menurut Max Weber bentuk organisasi yang birokratis secara kodrat adalah bentuk organisasi yang paling efisien. Kata birokrasi berasal dari kata legal-rasional. Organisasi disebut rasional dalam hal penetapan tujuan dan perencanaan organisasi untuk mencapai tujuan tersebut. Karakteristik-karakteristik birokrasi adalah sebagai berikut:

- a) Pembagian kerja yang jelas
- b) Hierarki wewenang yang dirumuskan secara baik
- c) Program rasional dalam pencapaian tujuan organisasi
- d) Sistem prosedur bagi penanganan situasi kerja
- e) Sistem aturan yang mencakup hak-hak dan kewajiban-kewajiban posisi para pemegang jabatan.
- f) Hubungan-hubungan antar pribadi yang bersifat impersonal.

b. Teori Administrasi

Teori administrasi berkembang sejak tahun 1990-an. Teori ini banyak dikembangkan atas dasar pemikiran dari Henry Fayol dan Lynlali Urwick dari Eropa, serta Mooney dan Reiley di Amerika. Fayol mengatakan bahwa semua kegiatan-kegiatan industrial dapat dibagi menjadi 6 kelompok:

- a) Kegiatan teknis (produksi dan adaptasi)
- b) Kegiatan komersial (pembelian dan pertukaran)
- c) Kegiatan keamanan (perlindungan terhadap kekayaan dan personalia organisasi)
- d) Kegiatan akuntansi (penentuan persediaan, biaya, penyusunan neraca dan laporan rugi-laba)

- e) Kegiatan manajerial (perencanaan, pengorganisasian, pemberi perintah dan pengawasan)

Fayol mengemukakan terdapat 14 kaidah manajemen yang menjadi dasar perkembangan teori administrasi. Prinsip-prinsip dari Fayol tersebut antara lain:

- a) Pembagian kerja
- b) Wewenang dan tanggung jawab
- c) Disiplin
- d) Kesatuan perintah
- e) Kesatuan pengarahan
- f) Mendahulukan kepentingan umum daripada kepentingan pribadi
- g) Balas jasa
- h) Sentralisasi
- i) Rantai Skala
- j) Aturan
- k) Keadilan
- l) Kelanggengan Personalia
- m) Inisiatif
- n) Semangat Korps

Fayol memperinci fungsi-fungsi kegiatan administrasi menjadi elemen-elemen manajemen, yakni perencanaan, pengorganisasian, pemberian perintah, pengoordinasian, dan pengawasan. Pembagian kegiatan-kegiatan administrasi atas fungsi-fungsi ini dikenal sebagai *Fayol's functionalism* atau teori fungsionalisme Fayol.

c. Manajemen Ilmiah

Manajemen ilmiah dikembangkan mulai sekitar tahun 1900 oleh Frederick Winslow Taylor. Teori manajemen ilmiah masih banyak dijumpai dalam praktik-praktik manajemen modern. Manajemen ilmiah merupakan metode ilmiah pada studi, analisa dan pemecahan masalah-masalah organisasi. Empat kaidah dasar manajemen yang harus dilaksanakan dalam organisasi perusahaan, yaitu:

- a) Menggantikan metode-metode kerja dalam praktik dengan berbagai metode yang dikembangkan atas dasar ilmu pengetahuan tentang kerja yang ilmiah dan benar.

- b) Mengadakan seleksi, latihan-latihan dan pengembangan para karyawan secara ilmiah, agar memungkinkan para karyawan bekerja sebaik-baiknya sesuai dengan spesialisasinya.
- c) Pengembangan ilmu tentang kerja seleksi, latihan dan pengembangan secara ilmiah harus diintegrasikan, sehingga para karyawan memperoleh kesempatan untuk mencapai tingkat upah yang tinggi, sementara manajemen dapat menekankan, biaya produk jadi lebih murah.
- d) Untuk mencapai manfaat manajemen ilmiah, perlu dikembangkan semangat dan mental para karyawan melalui pendekatan antara karyawan dan manajer sebagai upaya untuk menimbulkan suasana kerja sama yang baik.

Berdasarkan pendekatan teori klasik di atas kita dapat menarik kesimpulan bahwa teori klasik berfokus pada organisasi formal, di mana mempunyai hierarki wewenang dan pembagian tugas yang jelas, serta bersifat kaku. Organisasi dalam teori ini dianggap sebagai sebuah sistem tertutup yang tidak terpengaruh terhadap perubahan lingkungan.

Lingkungan dianggap stabil dan tidak mempunyai dampak terhadap organisasi. Prinsip rasionalitas yang mendasari teori ini menganggap manusia selalu bertindak dengan berpikir rasional sehingga untuk meningkatkan kinerja, maka organisasi perlu meningkatkan insentifnya. Manusia dianggap mempunyai perilaku yang konstan yang dapat diatur dan diletakkan dimana saja. Mereka menafikan hasil dari interaksi antar manusia dan keinginan serta kemampuan manusia yang selalu mengalami perubahan.

Pendekatan thd Organisasi

1. Pendekatan Klasik (Taylor - 1919)

- Perlu diadakan *pembatasan secara tegas antara kegiatan pelaksanaan / operasional dengan tugas manajerial.*
- *Pekerja seperti tukang-tukang / operator mesin.*
- *Pola kerja mekanis, tanpa kebebasan untuk berkreasi / berinovasi.*

2) Pendekatan Neo-Klasik

Teori neo klasik disebut juga sebagai teori aliran hubungan manusia. Teori neo klasik dikembangkan atas dasar teori klasik. Teori neo klasik menekankan pentingnya aspek psikologis dan sosial karyawan sebagai individu maupun sebagai bagian kelompok kerjanya. Teori neo klasik muncul dan mengusulkan perubahan perubahan pada teori klasik sejak ilmu pengetahuan tentang perilaku manusia dikenalkan. Teori ini bukan suatu teori murni yang muncul seperti teori klasik, namun lebih membahas kelemahan model klasik pada perilaku organisasi namun tidak menentang seluruh teori klasik. Adapun yang dikritisi oleh teori neo klasik antara lain:

a) Pembagian Kerja

Sejak adanya pembagian kerja, terjadi spesialisasi yang mengakibatkan perpecahan, rasa iri, cemburu antara pekerja yang satu dengan yang lainnya. Hal ini disebut dengan istilah anomie, yaitu keadaan dimana pedoman kerja tidak ada dan disiplin diri menjadi berkurang, oleh karena itu teori neo klasik mengemukakan pentingnya:

- (1) Partisipasi, yaitu melibatkan pekerja dalam proses pengambilan keputusan sehingga timbul rasa ikut terlibat dan rasa ikut memiliki perusahaan.
- (2) Perluasan kerja, pola ini kebalikan dari spesialisasi, sehingga orang dapat memperluas kemampuan dan keahlian dalam bidang lain.
- (3) Manajemen *bottom-up*, memberikan kesempatan kepada junior untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan manajemen puncak.

b) Proses Skalar dan Fungsional

Proses skalar dan fungsional menimbulkan masalah dalam pendelegasian wewenang dan tanggung jawab. Neo klasik berpandangan bahwa kapasitas dan kekuasaan tidak dapat dikompensasikan karena ada faktor lain yang harus diperhatikan seperti hasil kegiatan.

c) Struktur Organisasi

Struktur organisasi menyebabkan terjadinya konflik internal pada fungsi yang berbeda, seperti orang-orang yang ada di lini operasional dengan staf. Menurut

Melville Dalton hal ini disebabkan oleh perbedaan tugas antara orang lini dan staf, perbedaan umur dan pendidikan, serta perbedaan sikap.

d) Rentang Kendali

Teori neo klasik mendukung adanya pengawasan bebas yang demokratis sedangkan penganut teori klasik memilih pengawasan yang ketat.

Pendekatan neo klasik mengusulkan perbaikan dari teori klasik, sehingga pendekatan ini lebih memanusiakan manusia. Artinya, pendekatan ini lebih bersifat luwes yang tidak menganggap manusia sebagai mesin atau alat organisasi yang kontan saja, tapi mulai mempertimbangkan aspek perilaku manusia yang mempunyai keinginan, saling berinteraksi, dan berpartisipasi lebih aktif dalam organisasi.

2. Pendekatan Neo-Klasik (Elton Mayo - 1927)

- Disebut juga Pendekatan *Human Relation*.
- Menganut prinsip-prinsip sbb:
 - Organisasi adalah suatu sistem sosial.
 - Interaksi sosial menyebabkan munculnya kelompok dalam organisasi yang memiliki norma sendiri dan menjadi pegangan bagi seluruh anggota kelompok.
 - Perlu saluran komunikasi yang efektif untuk mengarahkan interaksi sosial dalam organisasi.
 - Manajemen perlu memiliki keterampilan sosial disamping keterampilan teknis, agar mampu membina munculnya ikatan sosial yang baik dalam organisasi.

3) Pendekatan Moderen

Teori modern mengemukakan bahwa organisasi bukanlah suatu sistem tertutup yang berhubungan dengan lingkungan yang stabil, tapi organisasi adalah suatu sistem terbuka yang harus menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Teori ini lebih dinamis daripada teori-teori lainnya dan meliputi lebih banyak

variabel yang dipertimbangkan. Teori modern bisa disebut sebagai teori organisasi dan manajemen yang memadukan teori klasik dan neoklasik dengan konsep yang lebih maju. Teori modern melihat organisasi sebagai sesuatu yang terus mengalami perubahan, saling berinteraksi antar manusia serta lingkungan, sehingga bersifat lebih dinamis. Hasil dari interaksi dengan lingkungan akan membuat organisasi selalu melakukan adaptasi untuk dapat bertahan.

3. Pendekatan Modern

- Yang diperlukan bukan teori mengenai organisasi, tetapi cara berpikir (*way of thinking*) mengenai organisasi
- Terdapat 2 cara adaptasi yang dapat dilakukan oleh organisasi. Pertama, melalui *perubahan internal*, yaitu menyesuaikan struktur internal organisasi, pola kerja, perencanaan dan aspek internal lainnya terhadap karakteristik lingkungan. Kedua, dengan berusaha untuk *menguasai dan mengubah kondisi lingkungan* sehingga menguntungkan bagi organisasi.

Berdasarkan dari uraian ketiga teori tersebut, yaitu teori klasik, neo klasik, dan teori modern maka pendekatan yang tepat dalam terapan pemerintahan Indonesia adalah pendekatan dari teori modern. Teori modern menganggap organisasi sebagai suatu sistem yang terbuka, di mana mempunyai kemampuan untuk beradaptasi dengan lingkungan, sehingga akan muncul suatu inovasi sebagai hasil reaksi terhadap interaksi dan adaptasi terhadap lingkungan tersebut. Subkhi dan Jauhar (2013: 116) juga berpendapat bahwa organisasi publik seperti pemerintah daerah merupakan organisasi yang menerapkan sistem terbuka. Pemerintah daerah yang bersifat terbuka memungkinkan untuk melakukan inovasi termasuk dalam pengungkapan *intellectual capital*.

Aktivitas organisasi yang memiliki sistem terbuka tidak hanya dipengaruhi oleh internal organisasi. Hal ini disebabkan oleh adanya interaksi dengan lingkungannya, sehingga perubahan-perubahan yang terjadi akan dipengaruhi oleh tiga hal: struktur organisasi, lingkungan eksternal, dan budaya organisasi (Patrick 2007). Struktur organisasi sangat erat hubungannya dengan fungsi, strategi, dan tujuan organisasi (Mardiasmo 2002: 10). Struktur organisasi berhubungan dengan bagaimana sebuah unit diatur dan sumber daya dialokasikan untuk mencapai tujuan organisasi. Komponen ini merujuk pada otoritas formal, informal dan tanggungjawab yang terkait dengan organisasi (Mardiasmo 2002: 205). Struktur organisasi mengacu pada prinsip-prinsip pengorganisasian formal yang diberlakukan oleh organisasi. Struktur organisasi formal seperti di dalam pemerintah daerah akan sangat mempengaruhi arah dan kebijakan yang diambil dalam organisasi. Struktur organisasi formal mempengaruhi kemampuan organisasi dalam beradaptasi dan melakukan perubahan-perubahan, serta inovasi (Damanpour 1991). Struktur organisasi dapat diproksikan dengan spesialisasi kerja, diferensial fungsi, intensitas administrasi, ketersediaan sumber daya dan ukuran organisasi (Patrick 2007).

Pemerintah daerah sebagai organisasi publik yang mempunyai sistem terbuka tidak akan terlepas dari pengaruh di luar pemerintah daerah itu sendiri. Lingkungan di luar pemerintah bersifat fluktuatif, selalu berubah, atau tidak stagnan terus menerus. Lingkungan selalu mengalami perubahan seiring dengan perkembangan teknologi, informasi, dan interaksi manusia yang semakin tinggi, sehingga organisasi yang bisa bertahan hidup adalah organisasi yang bisa menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan. Sebaliknya, organisasi tidak akan berkembang, gulung tikar, atau mati apabila tidak peka menyikapi perubahan dan perkembangan yang terjadi dalam lingkungan, karena lingkungan sangat berperan penting sebagai kekuatan-kekuatan yang mempengaruhi organisasi, baik langsung maupun tidak langsung. Menurut Robbins dan Coulter (2007) bahwa lingkungan merujuk pada lembaga-lembaga atau kekuatan-kekuatan yang berada diluar organisasi dan secara potensial mempengaruhi organisasi tersebut. Lingkungan eksternal merupakan elemen-elemen di luar organisasi yang relevan terhadap kegiatan organisasi. Organisasi memperoleh input dari lingkungan yang kemudian melalui suatu proses akan menghasilkan output (Jauhar dan Subkhi 2015: 172).

Budaya mempunyai peranan penting dalam pembentukan pola pikir dan kepribadian seorang individu. Budaya yang berkembang pada suatu masyarakat akan berbeda dengan masyarakat lainnya. Kebudayaan mencakup segmen demografis dan sistem nilai yang berlaku pada masyarakat di mana organisasi tersebut berada.

Segmen demografis dan sistem nilai sangat berpengaruh terhadap pengelolaan suatu organisasi (Jauhar dan Subkhi 2015: 184). Segmen demografis mencakup tingkat pendidikan, penyebaran penduduk, distribusi pendapatan dan sebagainya. Kebudayaan yang tinggi akan memunculkan pola pikir dan kepribadian yang lebih terbuka, sehingga mudah untuk menangkap ide, kreatif, dan mudah melakukan inovasi seperti pengungkapan *intellectual capital*.

Berdasarkan penjelasan di atas maka tulisan ini akan membahas karakteristik pemerintah daerah, di mana struktur organisasi diproksikan dengan ukuran pemerintah daerah, *wealth* atau kemakmuran, perbedaan fungsional, dan umur pemerintah daerah. Lingkungan eksternal organisasi diproksikan dengan *debt financing* dan *intergovernmental revenue*, serta budaya organisasi.

BAB II ORGANISASI PEMERINTAHAN

2.1. Pengertian

Secara teoritik, konsepsi organisasi pemerintahan yang dibentuk berdasarkan konsepsi teori organisasi yang akhirnya dikombinasikan dengan konsep birokrasi yang diperkenalkan oleh Max Weber. Dengan demikian, secara konseptual pengertian organisasi menurut John D. Millet (1954:152) adalah: *Organization is the structural framework within which the work many individuals is carried on for the realization of a common purpose. As such, it is a system of work assignment among groups of person specializing in particular phases of a general task.* (Organisasi adalah kerangka struktur dalam mana pekerjaan dari banyak orang dilakukan untuk pencapaian maksud bersama. Sebagai demikian itu adalah suatu sistem mengenai penugasan pekerjaan diantara kelompok-kelompok orang yang mengkhususkan diri dalam tahap-tahap khusus dari suatu tugas bersama).

Pengertian organisasi sebagai pelaksanaan fungsi koordinasi yang rasional, dikemukakan oleh Edgar Schein (1973:9) bahwa:

An organization is the rational coordination of the activities of a number of people for the achievement of some common explicit purpose or goal, through of labor and function, and through a hierarchy of authority and responsibility. (Suatu organisasi adalah koordinasi yang rasional dari aktivitas-aktivitas sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan yang jelas, melalui pembagian kerja dan fungsi melalui jenjang wewenang dan tanggung jawab).

Lebih lanjut, Stephen P. Robbins (1994:4-7) mengemukakan makna organisasi moderen lebih pada pendekatan struktur, perilaku dan desain organisasi di mana organisasi diartikan sebagai kesatuan (entity) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau kelompok tujuan. Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Setiap struktur organisasi mempunyai tiga komponen yakni kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi. Sedangkan perilaku organisasi mengambil pandangan mikro yang memfokuskan diri pada perilaku di dalam organisasi dan kepada seperangkat prestasi dan variabel mengenai sikap yang sempit dari para pegawai-produktivitas pegawai, absensi, perputaran pegawai, dan

kepuasan kerja khusus terkait desain organisasi mempertimbangkan konstruksi dan mengubah struktur organisasi untuk mencapai tujuan-tujuan organisasi. Mengkonstruksi dan mengubah sebuah organisasi sama seperti membangun atau memperbaharui sebuah rumah. Selanjutnya, pengertian struktur dari organisasi dikemukakan oleh J. Winardi (2000:378) bahwa struktur sebuah organisasi yaitu sistem formal hubungan-hubungan kerja yang membagi dan mengkoordinasikan tugas-tugas sejumlah orang dan kelompok-kelompok, untuk mencapai tujuan bersama.

Makna organisasi yang menjadi fokus dalam penulisan ini adalah organisasi pemerintahan yang mempunyai ciri tersendiri dengan organisasi swasta atau perusahaan. Sebagaimana dikemukakan oleh Chris Argyris yang menganalisis data Peter Blau (dalam Robbins, 1994:169) dan mengatakan bahwa:

Organisasi pemerintahan adalah khas. Organisasi pemerintahan mempunyai keterbatasan anggaran, batasan geografis yang jelas, jumlah staf yang pada dasarnya ditetapkan sebelumnya dan dipengaruhi oleh peraturan. Peran kebebasan manajer yang bekerja pada kantor pemerintahan mengikuti teori manajemen tradisional tentang spesialisasi tugas, kesatuan komando, rentang kendali. Bahwa peningkatan jumlah pegawai akan diikuti oleh peningkatan diferensiasi karena para manajer percaya pada kelayakan teori-teori manajemen dan mampu bertindak berdasarkan keyakinan mereka.

Unuk itu dalam rangka lebih memahami teori organisasi pemerintahan yang oleh Robbins sebagai organisasi yang khas berbeda dengan organisasi privat, Ndraha (2003:266) mengatakan bahwa: "Organisasi pemerintahan adalah organisasi permanen, jadi bukan *ad hoc*. Konsep pemerintahan adalah pemerintahan yang dikemukakan oleh Hamdi (2002,125) mengartikan pemerintahan sebagai:

Suatu aktivitas, proses dan institusi yang terbentuk atas dasar kesepakatan warga negara sebagai cerminan dari harapan, kebutuhan, dan keinginan warganegara untuk mewujudkan hidup bersama yang tertib dan maju, agar setiap orang dapat menjalani kehidupannya secara nyaman dan wajar

Pemerintahan sebagai suatu aktivitas yang berproses secara turun temurun dari generasi bangsa ke generasi berikutnya telah menjadikan pemerintahan itu sebagai suatu fenomena sosial yang tidak dapat dihindari oleh setiap manusia. Sejalan dengan itu, pengertian pemerintahan dijelaskan secara lengkap oleh Ndraha (1997:6) bahwa:

Pemerintahan adalah gejala sosial, artinya terjadi di dalam hubungan antaranggota masyarakat, baik individu dengan individu, kelompok dengan kelompok, maupun antarindividu dengan kelompok. Gejala ini terdapat pada suatu saat di dalam sebuah masyarakat. Di sana seseorang atau suatu kelompok (sebut saja X) dalam proses atau interaksi sosial terlihat dominan terhadap orang atau kelompok lain (sebut saja Y).

Penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan secara turun temurun telah menjadikan budaya pemerintahan menjadi sebuah konsep teori yang berdiri sendiri sebagai suatu disiplin ilmu dalam bidang ilmu pemerintahan, sama halnya dengan kelahiran budaya birokrasi karena birokrasi sebagai suatu sistem organisasi berproses. Pemerintahan sebagai suatu sistem yang digerakkan oleh pemerintah sejak kelahirannya selalu dilatarbelakangi oleh tugas utama pemerintah menyelenggarakan kekuasaan negara yang diatur secara konstitusional, untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Secara yuridis hanya pemerintah yang mendapat mandat untuk menyelenggarakan kekuasaan negara yang diatur dalam konstitusi dalam mewujudkan tujuan negara yakni mensejahterakan masyarakat secara merata dan adil. Peran pemerintah yang strategis, dikatakan oleh Monte Palmer (dalam Ryaas, 1997:4) bahwa :

Secara umum dipahami bahwa salah satu institusi yang paling menonjol sebagai personifikasi negara adalah pemerintah, sedangkan personifikasi pemerintah adalah aparatur birokasinya. Ungkapan ini mungkin terluar sederhana, namun tidak bisa dipungkiri bahwa pihak yang paling aktif dalam kegiatan pengelolaan kekuasaan negara sehari-hari adalah birokrasi yang dirumuskan oleh pemimpin politik.

Pemerintah dalam pengelolaan kekuasaan negara senantiasa berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Untuk memudahkan pemerintah menjalankan kekuasaan negara yang mengarah pada pencapaian kesejahteraan masyarakat, diperlukan hubungan interaksi yang harmonis antara pemerintah dan masyarakat. Interaksi pemerintah dengan masyarakat terjalin dalam kurun waktu yang panjang seumur keberadaan negara, dan telah menjadi pola kebiasaan yang berlangsung terus tanpa henti yang terikat pada nilai dan norma berpemerintahan serta terinternalisasi menjadi sebuah budaya pemerintahan sebagai acuan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Budaya pemerintahan yang dibangun dari kebiasaan pemerintah dan

masyarakat yang saling berinteraksi, menghasilkan sejumlah prasyarat sebagai nilai, norma, sikap, dan perilaku yang menjadi acuan bersama antara pemerintah dan masyarakat. Secara empirik terdapat sejumlah nilai, norma, sikap dan perilaku sebagai hasil dari interaksi pemerintah dan masyarakat yang perlu diekspresikan oleh pemerintah diantaranya adalah keadilan, perlindungan, penepatan jani, keterbukaan, dan pelayananan. Sebaliknya nilai, norma, sikap dan perilaku yang perlu diekspresikan oleh masyarakat dalam berinteraksi dengan pemerintah diantaranya pemenuhan kewajiban, partisipasi, pemeliharaan, dan dukungan kepada pemerintah.

Pola interaksi pemerintah dan masyarakat yang terbentuk sepanjang sejarah pemerintahan negara berlangsung tanpa henti dan menghasilkan suatu pola perilaku yang menjadi kebiasaan yang turun temurun yang dikenal dengan nama budaya pemerintahan yang mencakup budaya pemerintah dalam melindungi masyarakat, membangun mayarakat, memberdayakan masyarakat, dan melayani masyarakat, serta budaya pemerintahan dalam kaitan dengan posisi masyarakat sebagai warga negara dan bangsa serta pihak yang diperintah.

Setelah melalui penelusuran akademik menyangkut pola interaksi pemerintah dan masyarakat dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, secara teoritis konstruksi budaya pemerintahan meliputi berbagai konsepsi. Secara teoritis, budaya pemerintahan oleh Ndraha (2003:346) diartikan sebagai:

Budaya Pemerintahan menunjukkan bagaimana yang-diperintah menilai dan bertindak terhadap sistem pemerintahan yang sedang berlaku dan menyatakannya dengan menggunakan cara-cara atau simbol-simbol, berulang-ulang, sehingga nilai tersebut dapat diamati atau dirasakan juga oleh orang lain atau lingkungan.

Pandangan Teori Organisasi dari berbagai ahli organisasi berbeda dengan pandangan Teori Sistem. Menurut Teori Sistem, organisasi adalah input, throughput, and output systems, demikian Jerald Hage dalam *Theories of Organizations: Form, Process, and Transformation* (1980). Yang satu memandangnya sebagai satuan sosial, yang lain sebagai proses. Namun demikian, kedua pendekatan tersebut melihat organisasi sebagai satuan yang dibentuk guna mencapai tujuan tertentu. Nicos Mouzelis dalam *Organisation and Bureaucracy* (1975) menarik perbedaan antara organisasi (yang disebutnya organisasi formal) dengan birokrasi. Organisasi adalah *“a form of social grouping which is established in a more or less deliberate or purposive manner for the attainment of a specific goal.”* *“Purposiveness”* dan *“goal specificity”* membedakan organisasi dengan tipe unit sosial lainnya. Birokrasi adalah *“a special type of formal organisation, one which has a number of specific characteristic*

first identified systematically by Weber.” Adapun karakteristik birokrasi yang dimaksud sebagai berikut:

1. *High degree of specialization*
2. *Hierarchical authority structure with limited areas of command and responsibility.*
3. *Impersonality of relationships between organisational members.*
4. *Recruitment of officials on the basis of ability and technical knowledge.*
5. *Differentiation of private and official income and fortune and so on.*

Jadi birokrasi adalah organisasi formal khusus, atau dengan perkataan lain, organisasi kekuasaan. Dari beberapa definisi di atas dapatlah disimpulkan bahwa definisi dari organisasi itu sebagai berikut:

1. Organisasi dalam arti badan adalah sekelompok orang yang bekerja sama untuk mencapai suatu atau beberapa tujuan tertentu.
2. Organisasi dalam arti bagan atau struktur adalah gambaran secara skematis tentang hubungan-hubungan kerja sama dari orang-orang yang terdapat dalam rangka usaha untuk mencapai suatu tujuan.

Pada dasarnya ada 3 hal yang mendorong pembentukannya suatu organisasi, yaitu:

1. Pekerjaan yang banyak menumpuk dan tidak mungkin dikerjakan oleh orang seorang.
2. Pekerjaan kadang-kadang menuntut keahlian tertentu dan berbeda.
3. Pekerjaan dilaksanakan di beberapa tempat yang berbeda, dalam waktu bersamaan.

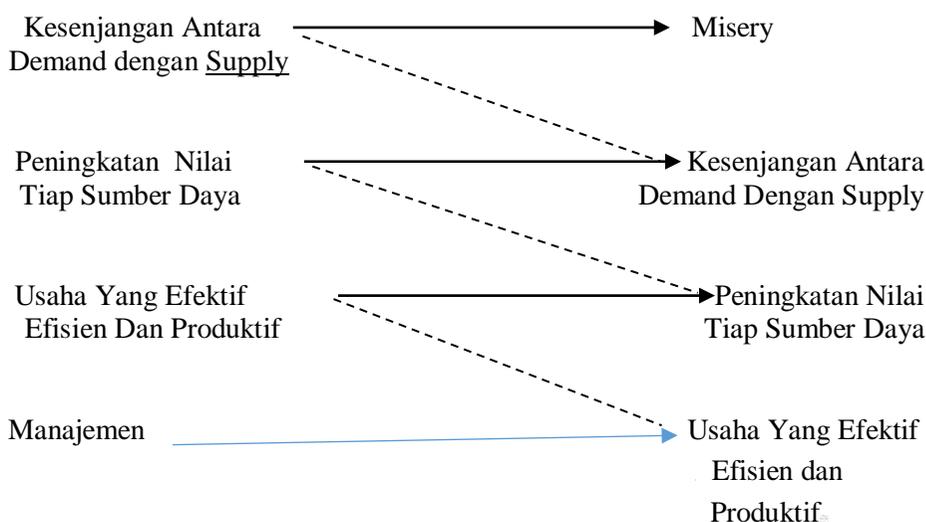
Ada beberapa prinsip dalam organisasi yang ideal harus dilakukan yaitu:

1. Perumusan tujuan dengan jelas
2. Pembagian Kerja
3. Delegasi Kekuasaan (*Delegation of Authority*)
4. Rentang Kekuasaan
5. Tingkat-Tingkat Pengawasan
6. Kesatuan Perintah dan Tanggungjawab (*Unity of Command and Responsibility*)
7. Koordinasi
8. Pelayanan Prima
9. Kedisiplinan dan Budaya Kerja

2.2. Manajemen

Seperti telah dikemukakan di dalam Bab 10, organisasi dapat diamati sebagai produk proses organizing, salah satu fungsi manajemen. Pemikiran tentang manajemen berawal dari pemikiran klasik tentang ekonomi. Manusia hidup di dalam lingkungan yang tunduk pada hukum-hukum alam: mystery, existence, difference, disparity, struggle for life, natural selection, survival of the fittest, dan misery. R. Malthus (1766-1834) berpendapat, penambahan penduduk dunia jauh lebih cepat (ibarat deret ukur) ketimbang perkembangan mata pencaharian (hanya ibarat deret hitung). Dengan perkataan lain, peningkatan demand jauh lebih tinggi ketimbang peningkatan supply. Terjadi kesenjangan yang semakin tajam antara keduanya. Salah satu cara mengatasi kesenjangan tersebut adalah peningkatan nilai (nilai tambah, NT, nilai baru, NB, dan nilai lebih, NL) setiap sumber daya (sumber daya alam, SDA, sumberdaya manusia, SDM, dan sumber daya buatan, SDB). Peningkatan nilai dapat terjadi melalui berbagai usaha yang dilakukan secara efektif, efisien, dan produktif. Sementara itu, baik efektivitas, efisiensi, maupun produktivitas, terbentuk melalui manajemen yang sehat. Kerangka pemikiran di atas dapat digambarkan sebagai berikut.

Gambar 13-1 Kerangka Pemikiran Manajemen



Apakah nilai? Secara umum dapat dikatakan, setiap yang berguna dan atau berarti, disebut bernilai (ref. Taliziduhu Ndraha, Teori Budaya Organisasi, 1999, Bab

III). Dilihat dari sudut ekonomik, ada **tiga macam nilai**, yang satu erat berkaitan dengan yang lain. **Pertama, nilai tambah**, yaitu nilai yang ditambahkan (tertambah) pada suatu sumber daya melalui teknologi tertentu. Misalnya, pisang. Pisang masak di pohon yang jika tidak dimakan lalu busuk, bisa digoreng, sehingga jadilah pisang goreng yang lebih enak dan tahan lama. Pisang dapat juga dijadikan pisang selai yang lebih tahan lama dan dapat dibawa ke mana-mana, atau pisang tepung yang dapat diproduksi besar-besaran untuk diekspor. Semua nilai tambah terbentuk pada nilai-dasar pisang. **Kedua, nilai baru**, yaitu suatu hal yang nilainya terbentuk melalui proses inovasi (innovation), invensi (invention), inspirasi (inspiration), atau kreasi (creation). Dari, atau sebagai respons terhadap, suatu atau berbagai hal (nilai) yang telah dikenal, di- (ter-) bentuk nilai baru yang belum pernah dialami sebelumnya. Misalnya, dari bahan-bahan seperti batu, pasir, semen, beton, papan, besi, genteng, cat, dan lain-lain, terbentuklah sebuah rumah. **Ketiga, nilai lebih**, yaitu nilai lebih yang terlihat melalui perbandingan berbagai nilai, dan nilai lebih melalui persaingan atas suatu nilai. Hal itu dapat digambarkan sebagai berikut. Misalnya tiga daerah A, B, dan C, ikut PON. Daerah A ikut tiga cabang olahraga, yaitu cabang renang, sepakbola, dan tenis, daerah B, renang dan sepakbola, dan daerah C hanya renang. Di satu pihak, dibanding dengan daerah B, daerah A mempunyai nilai lebih, yaitu tenis, dan dibanding dengan daerah C, daerah B mempunyai nilai lebih, yaitu sepakbola. Di pihak lain, ketiga daerah dapat bersaing dalam cabang renang. Walaupun cabangnya sama, yang satu bisa mempunyai nilai lebih dibanding dengan yang lain pada beberapa aspek, misalnya kuantitas, kualitas, harga, pangsa, dan pelayanan. Dari analisis di atas, dibentuk konsep keunggulan komparatif dan keunggulan kompetitif.

Berikut tentang efektivitas, efisiensi, dan produktivitas. Semua buku tentang Teori Organisasi, membahas konsep efektivitas organisasi (organizational effectiveness). Pembicaraan tentang efektivitas bermula pada wacana tentang tujuan organisasi. Menurut Warren B. Brown dan Dennis J. Moberg dalam *Organization Theory and Management: A Macro Approach* (1980, 234), sekurang-kurangnya ada lima hal yang menunjukkan pentingnya tujuan organisasional (organizational goals):

Pertama, tujuan organisasional melegitimasi peranan organisasi di tengah-tengah lingkungan dan mendudukkannya pada posisi tertentu. Pada gilirannya hal ini membantu pengurus untuk mengidentifikasi hubungan timbal-balik antara organisasi dengan lingkungannya. Dalam kenyataannya, tujuan organisasional seringkali lebih sebagai tuntutan lingkungan ketimbang sebagai nilai baru ciptaan-pengurus organisasi. **Kedua**, tujuan organisasi berfungsi sebagai daya tarik guna mengundang atau memancing dukungan lingkungan dan perhatian masyarakat. Pada gilirannya hal ini memudahkan organisasi merekrut dan menggali sumber daya dari

lingkungan. Dalam hubungan ini, tujuan organisasional yang sehat membangun citra organisasi di mata masyarakat dan citra masyarakat terhadap organisasi. Dalam hubungan itu, target berfungsi sebagai motif penting **Ketiga**, tujuan organisasional memberi arah bagi kegiatan organisasi. Tujuan organisasional juga berfungsi sebagai norma, pegangan, tolok-ukur, sehingga setiap penyimpangan sekecil apa pun, segera dapat terlihat dan dikoreksi. Lebih daripada itu, tujuan organisasional merupakan faktor integratif bagi seluruh komponen organisasi. **Keempat**, erat dengan butir tiga, berfungsi sebagai tolok ukur unjuk kerja (kinerja) organisasi, alat ukur buat kontrol dan evaluasi kinerja organisasi. Melalui evaluasi tersebut dapat diidentifikasi tingkat keberhasilan organisasi dalam mencapai tujuannya. **Kelima**, tujuan organisasional berfungsi sebagai kekuatan penggerak dan tantangan bagi organisasi. Ia mendorong setiap orang untuk bekerja sekeras-kerasnya dan berusaha sebisa-bisanya, sehingga produktivitas kerja setinggi tingginya.

Jadi, tujuan organisasional lebih tinggi ketimbang tujuan kelompok atau pribadi, juga lebih tinggi ketimbang pengurus atau penguasa organisasi. Ia harus dihormati dan ditaati oleh seluruh warga organisasi. Konsep inilah yang dijadikan dasar pembentukan teori tentang MBO. Agar dapat diukur (terukur), tujuan organisasional harus dideduksi atau dijabarkan, dari tujuan yang paling abstrak atau universal (goals) ke tujuan yang paling konkret (incaran, anceran, effect, result, target). Tujuan organisasi harus rasional, artinya harus ditetapkan berdasarkan pertimbangan untung-rugi dan baik-buruk setiap alternatif tujuan pilihan, dan baik input, throughput, output, maupun outcome, harus distandardisasikan. Walaupun, misalnya, realisasi (hasil) lebih besar daripada target ($R > T$), hal itu belum tentu baik. Demikian juga jika $R < T$, belum tentu jelek! (lihat juga Tabel 10-1 dan Gambar 10-1). Seperti telah diuraikan dalam Bab 11, ada tiga kemungkinan:

Pertama, $R = T$. Yang dipertanyakan di sini ialah, tidakkah T terlalu rendah? Berdasarkan anggapan bahwa T itu berfungsi sebagai motivating factor, mungkin saja R lebih besar jika T ditetapkan lebih besar pula!

Kedua, $R > T$. Yang dipertanyakan, (a) apakah R itu bebas, tidak terikat pada permintaan pasar? Jika permintaan tetap atau merosot, harga produk bisa jatuh! Selanjutnya, (b) apakah T tidak terlalu rendah? Mungkin saja perencanaan lemah!

Ketiga, $R < T$. Kalau pelaksanaan rencana dilakukan sungguh-sungguh, maka hasil seperti itu pun, baik. Apakah T tidak terlalu tinggi?

Bagaimanapun, uraian di atas menunjukkan bahwa hasil realisasi (R) rencana bisa tinggi dan bisa rendah, dibandingkan dengan target (T). Oleh karena itu, efektivitas (E) organisasi adalah tingkat keberhasilan pencapaian tujuan organisasi (target), atau dengan rumus:

$$E = \frac{R}{T}$$

R itu adalah proses, dalam hal ini proses produksi, dan setiap proses terdiri dari input (IP), throughput (TP), dan output (OP yaitu R). Rumus itu menunjukkan bahwa walaupun R kecil, organisasi tetap dianggap efektif, namun dengan (tingkat) efektivitas yang rendah. Efektivitas organisasi pemerintahan tidak sesederhana itu. Dalam praktik, suatu tindakan diambil berdasarkan pertimbangan "tujuan menghalalkan segala cara/alat." Korban menjadi besar. Menurut manajemen produksi, cost (IP) berbanding terbalik dengan profit (OP), Bagaimana supaya R itu setinggi mungkin? Jawabannya ialah melalui efisiensi! Di bidang pemerintahan mudah terjadi tindakan yang efektif tetapi tidak efisien. Supaya R setinggi mungkin IP harus seminimal mungkin. Dalam hubungan ini ada dua kemungkinan:

Pertama, dengan IP tertentu (tetap, t), dapat dicapai OP maksimal

$$IP_t \longrightarrow OP_{maks.}$$

Kedua, dengan IP minimal (min), dapat dicapai Opt:

$$IP_{min} \longrightarrow Opt$$

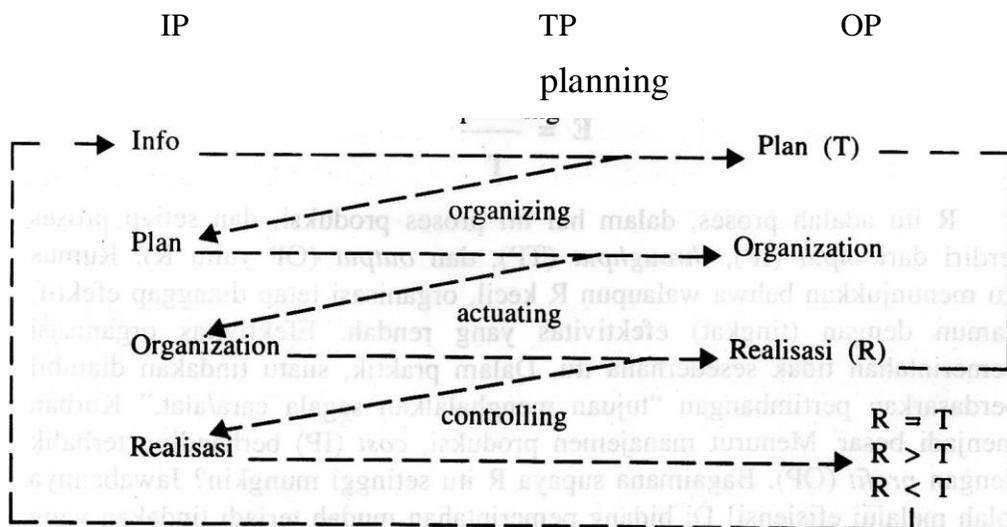
Itulah dua rumus efisiensi.

Jadi setiap usaha harus efektif dan efisien. Efektivitas dan efisiensi itu tidak jatuh dari langit. Pertanyaan berikut ialah, bagaimana supaya OP setinggi mungkin? Baik efektivitas maupun efisiensi memerlukan landasan filosofis yang disebut produktivitas. Menurut Dewan Produktivitas Nasional, produktivitas adalah suatu sikap mental yang selalu berusaha berdasarkan pandangan bahwa mutu kehidupan hari ini lebih baik ketimbang hari kemarin, dan hari esok lebih baik ketimbang hari ini. (lihat Mohammad Hamsal, "Produktivitas: Metode, Modal, dan Interpretasinya," dalam *Atma nan Jaya*, Tahun III No. 2, 1990). Bagaimana meningkatkan produktivitas kerja diuraikan oleh J. Babari dalam "Meningkatkan Produktivitas Kerja," *Atma nan Jaya*, Tahun 1 No. 2, 1988).

Pertanyaan terakhir sebelum tiba pada organisasi ialah, bagaimana cara meningkatkan efektivitas, efisiensi dan produktivitas kerja? Jawabannya ialah melalui manajemen yang sehat! Fungsi dan siklus manajemen telah dijelaskan melalui Gambar 10-1. Manajemen bukan hanya fungsi dan siklus tetapi juga proses.

Setiap proses meliputi input (IP), throughput (TP) dan output (OP), Gambar 13-3. Manajemen dapat digambarkan dengan cara lain:

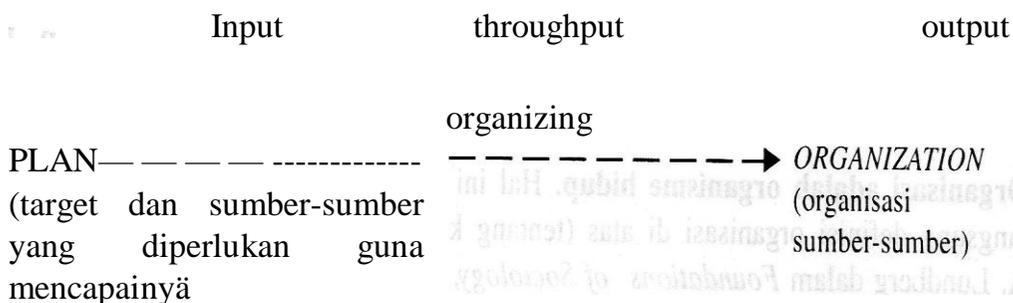
Gambar 13-2 Proses Manajemen



2.3. Organisasi sebagai Input (OSI) dan Organisasi sebagai Output (OSO)

Seperti telah diuraikan dalam Bab 10, salah satu fungsi manajemen adalah *organizing*. Proses *organizing* menghasilkan *organization*, yaitu organisasi sumber-sumber:

Gambar 13-3 Fungsi dan Proses Organizing



Organisasi sebagai produk organizing adalah organisasi sebagai output (OSO), tetapi organisasi yang melakukan organizing, yaitu organizer, disebut organisasi sebagai input (OSI). Pada gilirannya, OSO menjadi OSI, dan OSI menjadi OSO. Jadi sebagai alat untuk masa depan, suatu organisasi disebut OSI, tetapi sebagai produk masa lalu, disebut OSO. Orang berorganisasi, karena melalui organisasi, usaha lebih efektif, efisien, dan produktif. Hal ini telah diuraikan di atas. Berorganisasi bisa berarti memasuki organisasi yang sudah ada (OSO) atau membentuk organisasi baru (OSI). Setiap alternatif mempunyai untung-rugi sendiri-sendiri.

Organisasi baru dapat dibentuk jika terpenuhi tiga komponen dasar, yaitu:

1. Visi dan misi (VM) organisasi yang jelas.
2. Sumber-sumber minimal (awal, SS), baik SDA, SDM, maupun SDB.
3. Dasar hukum (DH), misalnya kesepakatan para pendiri, keputusan pejabat yang berwenang (misalnya Akte Notaris), dan sebagainya,

Seiring dengan perjalanan waktu, masing-masing komponen membentuk produk sendiri. DH membentuk struktur organisasi (SO), pengelolaan SS membentuk manajemen organisasi (MO), dan aktualisasi VM membentuk budaya organisasi (BO). Antartetiga komponen itu sendiri terjadi proses saling mempengaruhi. Pembentukan SO dipengaruhi juga oleh SS dan VM, tetapi pengaruh yang terkuat datang dari pihak DH. Demikian juga yang lain. Sebagai gejala keorganisasian, SO, MO, dan BO, menjadi sasaran kajian (objek materia) berbagai disiplin. BO menjadi mata-ajaran tersendiri yaitu Budaya Organisasi, demikian juga MO (Manajemen Keuangan, MSDM, Manajemen Pemasaran, Manajemen Produksi, dan lain sebagainya). SO menjadi sasaran kajian mata-ajaran yang disebut Teori Organisasi (TO), demikian Stephen P. Robbins dalam *Organization Theory* (1990, 5).

2.4. Anggapan Dasar Teori Organisasi

Setiap teori dikonstruksi (dibangun) di atas suatu anggapan dasar. Demikianlah TO dibangun di atas serangkaian anggapan dasar, sebagai berikut.

1. Organisasi adalah organisme hidup. Hal ini merupakan konsekuensi langsung definisi organisasi di atas (tentang konsep organism, lihat G. A. Lundberg dalam *Foundations of Sociology*, 1956, 169). Dilihat dari sudut subjek, kehidupan suatu organisme bersifat siklik (berlangsung menurut siklus tertentu).

2. Organisasi dan manusia memiliki persamaan. Gejala-gejala kemanusiaan mempunyai persamaan dengan gejala-gejala keorganisasian (ref. Dwight Waldo, Pengantar Studi Public Administration, 1955).

Tabel 13-1 Perbandingan Antara Manusia dengan Organisasi

		ORGANISME	
		MANUSIA	ORGANISASI
ASPEK	ANATOMI	kerangka	struktur
	FISIOLOGI	fisiologi	manajemen
	BUDAYA	budaya	budaya

Melalui perbandingan tersebut, dapat diidentifikasi gejala-gejala keorganisasian lainnya, seperti:

Pertama, **Kelahiran**, yaitu terbentuknya atau pernyataan berdirinya suatu organisasi secara resmi (formal). Adakalanya kelahiran suatu organisasi sukar ditelusuri, namun konsep kelahiran itu tetap penting. Kelahiran sebuah organisasi diharapkan pada saat (momentum) yang tepat.

Kedua, **Masa Bayi**, yang disebut juga *infancy period*. Periode ini pada anak balita atau balita berakhir tatkala ia dianggap telah melewati masa rawan, dan pada organisasi berakhir pada saat organisasi dinyatakan mencapai titik breakeven. Di samping harapan akan cepat tercapainya saat breakeven, organisasi dituntut tetap survive dan tidak lantas gulung tikar.

Ketiga, **Masa Pertumbuhan**, atau *growth period*. Periode ini pada manusia adalah masa anak-besar dan remaja. Masa ini bagi manusia ditandai dengan pergaulan, pandangan ke luar (outward looking), proses asosiatif dan disosiatif. Demikian juga organisasi yang satu dengan yang lainnya; persaingan, kerjasama, kemitraan, merger,

dan lain-lain. Proses pendidikan, pelatihan, adaptasi, pengalaman, peniruan, dan petualangan, berlangsung sepanjang periode tersebut.

Keempat, **Bergabung** (merging) atau Berpisah (Separating). Masa remaja manusia biasanya diakhiri dengan peristiwa berumah tangga. Pada organisasi, saat bergabung atau berpisah diidentifikasi berdasarkan anggapan bahwa organisasi yang tumbuh dengan sehat menarik perhatian atau dibenci organisasi lain, sehingga terjadilah kemitraan, merger, grouping, atau sebaliknya.

Kelima, **Masa Perkembangan** atau *development period*. Pada manusia masa perkembangan ditandai dengan lahirnya anak, berkembangnya keluarga, dan meningkatnya karier. Pada organisasi atau perusahaan, masa ini ditandai dengan ambisi, ekspansi, atau aneksasi, lahirnya anak perusahaan, cabang perusahaan, perwakilan perusahaan, bertambahnya production lines, meluasnya pasar, lahirnya inovasi dan kreasi baru, dan seterusnya.

Keenam, **Masa Kemapanan** (*maturity period*), adalah gejala keorganisasian pada periode (tahun, tahun-tahun) terakhir masa-kerja atau masa-jabatan seseorang. Organisasi sarat dengan pengalaman, tingkat keberhasilan tertentu, sikap terhadap masa depan, dan persepsi-diri. Organisasi pun berada pada ambang siklus baru. Kelahiran siklus baru disiapkan atau tidak. Jika tidak, organisasi rawan konflik atau perebutan kekuasaan. Hal ini pada gilirannya menyebabkan kemerosotan kinerja organisasi. Sama seperti pada manusia, organisasi sehat atau sakit terlihat sepanjang periode ini.

Ketujuh, **Berhasil** dan (Di) **Bubar** (kan). Gejala ini terlihat pada organisasi andhoc. Organisasi andhoc biasanya diberi tugas tertentu yang harus dikerjakan dalam batas waktu tertentu pula. Setelah berhasil melakukan tugasnya, atau setelah waktunya habis, organisasi pun dibubarkan.

Kedelapan, **Alih-generasi** (regenerasi, suksesi) adalah gejala keorganisasian yang mau-tidak-mau dialami oleh setiap organisme hidup. Hal ini erat dengan gejala yang diuraikan pada butir 6 di atas. Jika alih generasi disiapkan dengan baik sejak periode pertumbuhan, maka gejala yang timbul pada dan sekitar saat suksesi, tidaklah begitu signifikan. Tetapi jika tidak, timbullah goncangan-goncangan dan kinerja pun merosot tajam.

Kesembilan, **Sakit** adalah gejala keorganisasian yang oleh William A. Cohen dan Nurit Cohen disebut *The paranoid Corporation* (1993). Tanpa berobat (diobati), organisasi sakit bergerak menuju kematian. Sebaliknya, sehat adalah gejala yang menunjukkan sustainable organizational achievement, sehingga kendatipun organisasi mengalami krisis, organisasi mampu bangkit kembali dengan kondisi yang semakin buger dan kuat.

Kesepuluh, **Merosot dan Merosot**. Merana. Ibarat kerakap di atas batu: hidup enggan mati tak mau. seumpama masyarakat, organisasi seperti ini mengalami kerniskinan struktural. Tidak sakit tetapi juga tidak sehat. Nyaris tanpa perubahan.

Kesēbelas, **Pecah** atau **perpecahan** (*schism*) sebagai akibat atau penyebab suatu permusuhan, perlawanan, atau oposisi, adalah gejala keorganisasian yang ditimbulkan oleh pertentangan kepentingan antarpihak yang bersangkutan. Perpecahan bisa juga disulut oleh sukses yang diiringi dengan saling menepuk dada dan menganggap diri sendiri berjasa.⁴

Kedua belas, **Berubah** dan **Bangkit**. Jalan keluar dari kernerosotan tidak lain tidak bukan adalah perubahan dan pembaruan melalui strategi dan teknik yan tepat. Mulai dari klarifikasi, koreksi, deregulasi, transformasi, reformasi, revival, sampai pada revolusi.

Ketiga belas, **Mundur** adalah gejala keorganisasian yang dialami oleh organisasi yang sakit dan bebal. Ia tidak mau belajar dari pengalaman organisasi lain, bahkan tidak mau belajar dari kekeliruannya sendiri di masa lalu. Ia terperosok ke dalam jurang yang sama, lalu menyalahkan orang lain .Ia membenarkan dirinya dengan mencari kesalahan orang lain: memaafkan ketololan sendiri dengan mengatakan bahwa orang lain juga melakukan hal yang sama)"takes the example of other as an excuse for his/her wrong doing"). Organisasi mundur adalah organisasi yang bergerak backward atau setback.

Keempat belas, **Tenggelam**. Organisasi yang tenggelam adalah organisasi yang belum mati, tetapi sudah kehilangan vitalitasnya. Satu-satunya cara untuk membuatnya muncul ke permukaan ialah pembuangan seluruh muatan atau kepentingan penumpangnya masing-masing ke laut. Pengorbanan!

Kelima belas, **Mati** atau dimatikan. Organisasi yang merosot terus tanpa kemampuan untuk bangkit kembali. karena memang tidak mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan, mengalami "dying natural death," seperti binatang raksasa zaman purbakala. Ada juga organisasi yang dimatikan karena menentang lingkungan, seperti perusahaan yang dilikuidasi karena salah urus, dibubarkan karena bertindak subversi atau kriminal, atau dicaplok oleh perusahaan lain. Sama seperti manusia, fisik organisasi bisa berubah, mati atau dimatikan, tetapi jiwanya mungkin tidak.

2.5. Penyakit Organisasi

Beberapa gejala yang kelihatan antara lain:

1. ketiadaan struktur yang jelas dan pasti

2. tidak adanya suasana saling percaya
3. kebiasaan mudah memecat karyawan
4. kebiasaan suka menipu klien atau supplier
5. membohongi pelanggan dan suka ingkar janji
6. kelesuan yang dirasakan oleh hampir seluruh karyawan
7. banyaknya korupsi, membudayanya kolusi dan nepotisme,
8. maraknya isu SARA di dalam organisasi serta adanya perlakuan diskriminasi di antara karyawan,
9. adanya kebiasaan menunda keputusan atau pekerjaan,
10. sulitnya memperoleh komitmen atasan

Penyebab timbulnya gejala organisasi sakit akibat penyakit organisasi dapat dikaji melalui teori psikoanalisa. Suatu organisasi bisa saja mengalami kemunduran karena organisasi tersebut mempunyai "racun" di dalamnya. Racun itu bisa berbentuk gangguan kepribadian yang dialami oleh pimpinan dan kemudian menjalar ke karyawan, bisa juga kebudayaan organisasi itu yang patologis atau kesalahan sistem baik itu sistem pemerintahan ataupun sistem intra organisasi.

Gambaran perbedaan organisasi yang menua dan yang bertumbuh sebagaimana pada matriks berikut:

Organisasi Tumbuh v.s. Organisasi yg Menua

GROWING	AGING
Success through risk-taking	Success through risk-avoidance
Problem = opportunity	Opportunity = problem
The market holds power	Finance/administration holds power
Function more important than form	Form more important than function
Focus on why and what	Focus on how and who
Too flexible, too little control	Too much control, too little flexibility
Everything is permitted if not prohibited	Everything is prohibited if not permitted
Management controls the system	System controls management
Line makes decisions	Staff make decisions
Expectations > result	Expectation = result

Akibat organisasi yang sakit dengan gejala seperti ini adalah sebagaimana dikemukakan Cohen (1992) yakni menghancurkan moral karyawan, menurunkan produktivitas kerja, menurunkan kualitas dari produk yang dihasilkan organisasi itu, menyakiti hati pelanggan atau pihak yang dilayani dan berhubungan dengan organisasi. Hal ini akan menyebabkan organisasi dapat mengambil keputusan yang tidak rasional, dapat menaruh perhatian pada sumber daya dan hal lain yang tidak

menjadi fokus utama, berpotensi menghancurkan potensi kepemimpinan yang dimiliki dan menghancurkan hubungan baik dengan organisasi lainnya yang sudah dibangun.

Tindakan yang dapat diambil antara lain melakukan analisa dan evaluasi terhadap keseluruhan komponen organisasi, mulai dari orangnya, sistem, struktur, budaya, dan siklus kehidupan serta perkembangan organisasi. Jika sudah ditemukan di mana akar masalahnya, maka harus segera diberi penanganan yang didesain khusus untuk permasalahan tersebut.





2.6. Penataan Organisasi

Setelah melaksanakan evaluasi kinerja organisasi dan menemukan akar permasalahannya, maka langkah selanjutnya adalah melakukan perubahan organisasi.





Apanya yang berubah?

PERUBAHAN ORGANISASI



Peter Senge: *learning organizations* are organizations where:

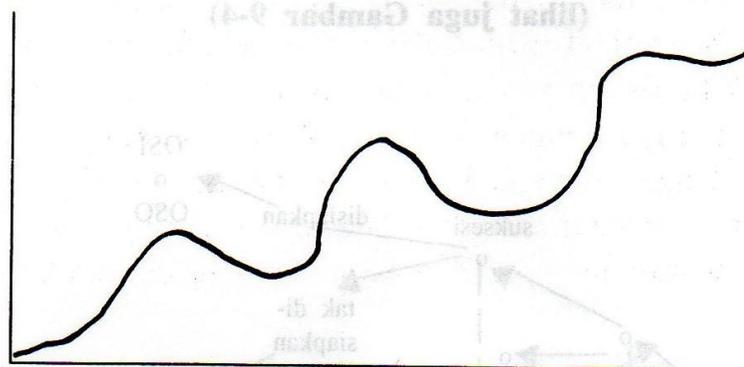
- people *continually expand* their capacity to create the results they truly desire; → state of improvement
- new and expansive patterns of thinking are *nurtured*;
- collective aspiration is set *free*, and
- people are continually learning to see the whole *together*.



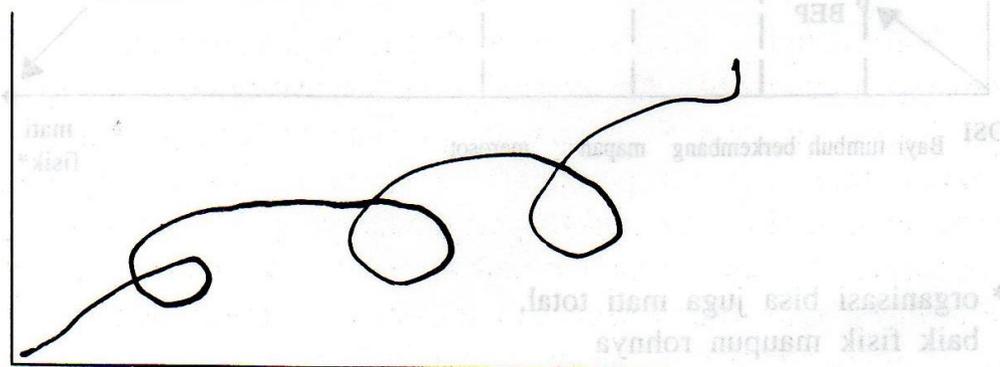
2.7. Siklus Organisasi

Kelimabelas macam gejala di atas merupakan titik-titik dan atau rute siklus organisasi yang berputar terus-menerus sepanjang sejarah. Titik dan rute itu juga menggambarkan anatomi siklus organisasi. Pada gambar dua dimensi, siklus organisasi terlihat fluktuatif, spiral, atau kombinasi keduanya. Garis fluktuatif terlihat jika gerakan organisasi hanya naik-turun sepanjang waktu, dan garis spiral terlihat jika gerakannya lebih bersifat naik-turun dan maju-mundur atau upward-downward dan onward-backward. Ada dua macam siklus spiral, yang pertama yang bergerak pada kuadran positif di atas garis X dalam ruang, yang dapat disebut siklus spiral timbul (positif), dan yang kedua, siklus spiral yang bergerak pada kuadran lainnya di bawah garis X (bisa di sebelah kanan atau kiri garis Y) dalam ruang, yang dapat disebut siklus spiral tenggelam (negatif). Dengan demikian terlihat gerakan yang bukan hanya naik-turun atau maju-mundur, tetapi juga timbul-tenggelam, terlepas dari fungsi manajemen. Siklus spiral tenggelam (negatif) di atas disebut saja siklus spiral positif-negatif. Tempo gerakan-gerakan tersebut bisa cepat, sedang atau lambat, dan gerakannya beraturan atau tidak.

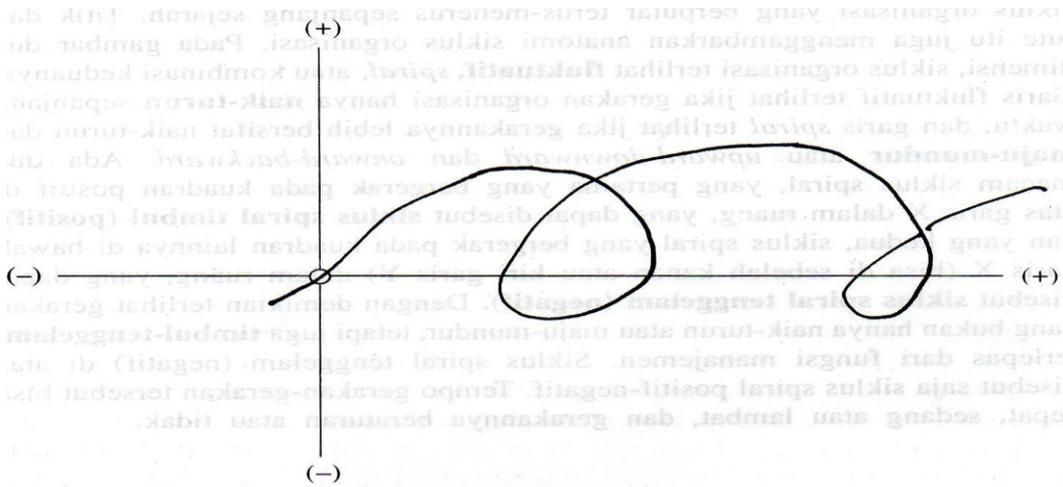
Gambar 13-4 Siklus Fluktuatif,
Geraknya Naik-Turun



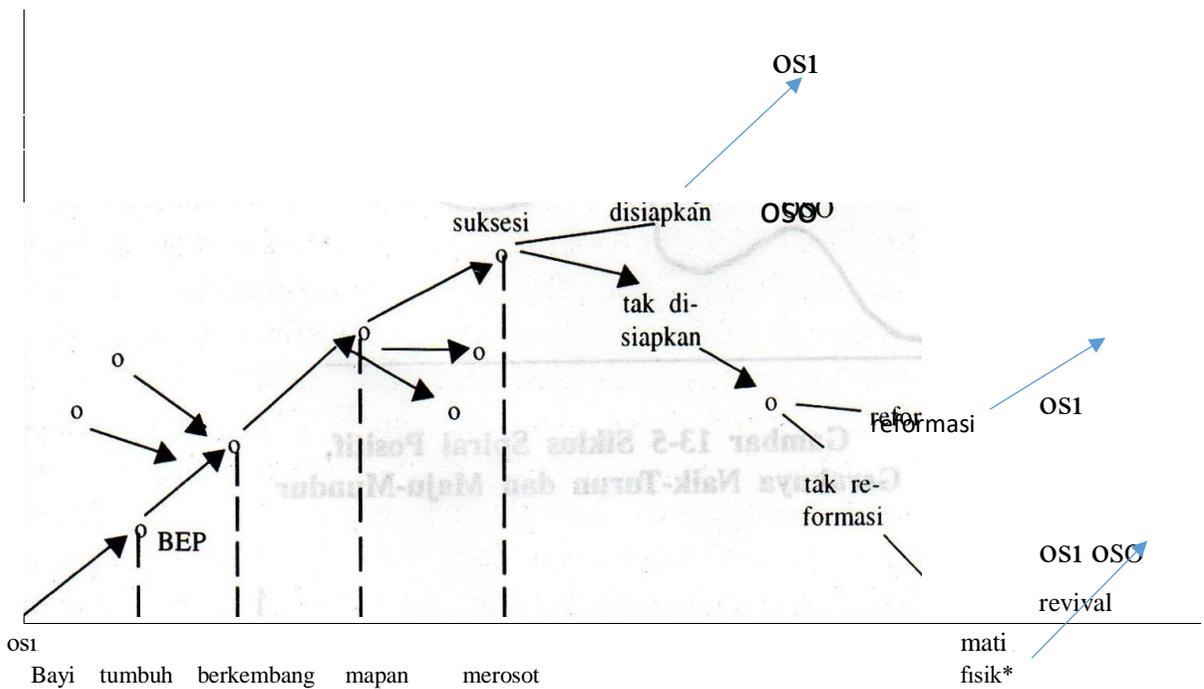
Gambar 13-5 Siklus Spiral Positif,
Geraknya Naik-Turun dan Maju-Mundur



Gambar 13-6 Siklus Spiral Positif-Negatif,
Geraknya Naik-Turun, Maju-Mundur, dan Timbul-Tenggelam



Gambar 13-7 Siklus Organisasi (diringkas) (Nihat juga Gambar 9-4)



*organisasi bisa juga mati total, baik fisik maupun rohnya

BAB III

STRUKTUR ORGANISASI PEMERINTAHAN

3.1. Birokrasi Bentuk Ideal Organisasi Pemerintahan

Bagaimana struktur organisasi pemerintahan? Apakah juga organisasi pemerintahan sama seperti organisasi pada umumnya? Semula, Max Weber (1864-1920) berpendapat bahwa untuk mencapai tujuannya, organisasi harus memiliki struktur ideal yang disebutkan birokrasi (ref. Mouzelis di atas), demikian Robbins (op. cit.) dan Gary Dessler dalam *Organization Theory* (1992). Birokrasi adalah struktur ideal bagi setiap organisasi, termasuk perusahaan. Birokrasi lahir dari disiplin, dan disiplin lahir dari pertimbangan-pertimbangan ekonomi. Dalam perjalanan sejarah ternyata, struktur birokratik model Weber tidak cocok dengan dunia bisnis. "Centralized decision making" "impersonal submission to authority," dan "narrow division of labor," diganti dengan "decentralized and democratic structures organized around flexible groups," demikian Robbins, yang berbicara tentang "the death of bureaucracy." Kritik terhadap tipe ideal Weber tersebut dibahas dalam berbagai sumber tentang Teori Organisasi. Istilah "red tape," "bureaupathology," "bureaupathic," "bureaumanis," dan sebagainya menandai komentar negatif terhadap birokrasi. Berbagai upaya menciptakan struktur organisasi yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat modern terlihat melalui sejumlah karya tentang organisasi, seperti Gifford Pinchot dan Elizabeth Pinchot dalam *The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization* (1993). Tetapi di lingkungan organisasi publik di kebanyakan negara yang sedang berkembang, organisasi birokrasi untuk jangka waktu lama memegang peranan penting di bidang pembangunan dan di bidang politik. Kendatipun di bidang pembangunan kemudian birokrasi menghadapi tantangan pasar, di bidang politik dan pemerintahan birokrasi tetap bertahan. Jadi organisasi pemerintahan adalah organisasi birokratik.

Organisasi bisnis yang semata-mata bergantung pada mekanisme pasar (bebas), segera bangkrut begitu produknya tidak laku ditawarkan di pasar. Siklus hidupnya pendek. Juga dia bisa cepat berubah agar terus survive. Siklus hidupnya sangat fluktuatif. Tidak demikian halnya organisasi pemerintahan. Organisasi pemerintahan sebagai organisasi kekuasaan, memiliki kemampuan untuk mempengaruhi, merekayasa, dan mengubah lingkungan dengan menggunakan kewenangan, kekuatan, paksaan, dan kekerasan yang sah. Oleh karena itu, organisasi pemerintahan

bisa bertahan hidup lebih lama, dengan mengorbankan lingkungannya, masyarakat, dan rakyat. Pemerintah seperti itu ibarat benalu! Siklus hidupnya bisa panjang (lama) dan "kaku". Kurang fluktuatif. Organisasi pemerintahan amat formal sehingga strukturnya sukar berubah dan cenderung menentang perubahan. Lebih reaktif ketimbang responsif. Organisasi pemerintahan juga bersifat makro, diatur pada level nasional, sehingga boleh dikatakan relatif seragam di mana-mana. Dilihat dari sudut ini, lebih leluasa mengamati organisasi publik ketimbang organisasi privat.

Organisasi pemerintahan adalah organisasi formal. Struktur organisasinya pun, formal. Begitu sebuah organisasi formal terbentuk, di dalamnya secara spontan terbentuk pula organisasi informal, yaitu "*network of personal and social relations, not established or required by the formal organization, but arising spontaneously as people associate with one another,*" (Keith Davis dan John W. Newstrom, *Human Behavior at Work: Organizational Behavior*, 1985, 559). Sudah barang tentu, jika ada organisasi informal, ada pula struktur informal. Definisi perilaku keorganisasian, yaitu "*Study and application of knowledge about how people act within organizations,* tepat sekali. Jadi sasaran kajian Teori Organisasi seharusnya adalah kedua macam struktur, baik struktur formal maupun struktur informal, agar perilaku manusia di dalam dan sekitar organisasi dapat diterangkan dan diramalkan. Maka setiap organisasi memiliki dua macam struktur: struktur formal dan struktur informal. Lihat kembali Gambar 13-3. "*Organization structure defines how tasks are to be allocated, who reports to whom, and the formal coordinating mechanisms and interaction patterns that will be followed,*" demikian Robbins yang berbicara tentang struktur formal. Struktur yang dimaksud adalah apa yang oleh John H. Jackson, Cyril P. Morgan dan Joseph G. P. Paolillo sebut "*Internal structure of organizations*" dalam *Organization Theory: Macro Perspective for Management* (1986, 109). Bila ada internal structure tentu ada juga external structure, yaitu struktur yang menghubungkan suatu single organization dengan organisasi-organisasi lain atau organisasi lain yang lebih besar yang meliputi single organization tersebut. Kata structure itu sendiri berasal dari Latin *struere*, to put together, yaitu cara yang menunjukkan bagaimana berbagai hal dihubungkan (berhubungan) satu dengan yang lain yang menjadi sebuah satuan yang dapat diamati.

Keberhubungan juga ada dua macam: keberhubungan formal dan keberhubungan informal. Keberhubungan formal itu sangat penting. V. A. Graicunas, "*Relationship in Organization,*" dalam *Luther Gulick dan L. Urwick (eds.), Papers on the Science of Administration* (1937, 183) merumuskan bahwa saling-hubungan

potensial antara seorang atasan langsung dengan bawahan dan antar bawahan itu sendiri:

$$C = n \left(\frac{2^n}{2} + n - 1 \right)$$

Berdasarkan formula itu, seorang atasan yang mempunyai 5 bawahan langsung menghadapi 100 hubungan berantai, dan oleh karena itu, sebanyak itu pulalah kemungkinan timbulnya masalah atau konflik organisasional yang langsung dihadapi oleh atasan yang bersangkutan. Sebuah rumah tangga yang terdiri dari ayah-ibu dan tiga anak, menghadapi kondisi yang demikian. Konon pula organisasi pemerintahan yang diatur pada level nasional dan bahan bangunan utamanya kekuasaan. Jika Gus Dur, Presiden Indonesia, dianggap bertanggung jawab atas 210 juta warga negara Indonesia, dapat dibayangkan betapa berat beban keorgamsasian yang dipikulnya, baik internal maupun eksternal. Jika demikian, penyusunan (pembentukan) dan pengubahan struktur organisasi, bukanlah pekerjaan sepele yang dapat dipercayakan kepada orang sembarangan.

3.2. Desain Struktur

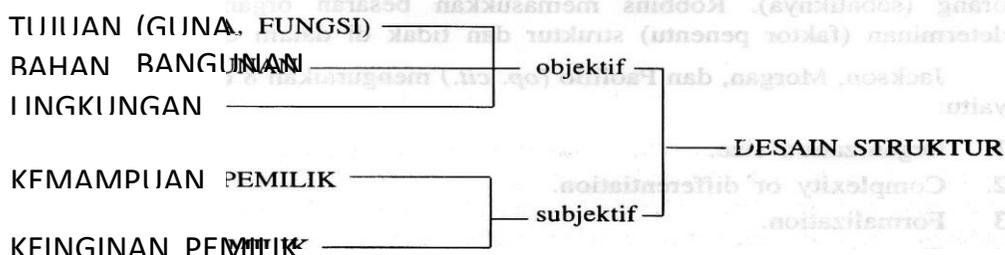
Pada pembahasan sebelumnya telah dikemukakan bahwa struktur menunjukkan "Bagaimana berbagai hal (dalam hal ini sumber daya, dan dalam hal organisasi pemerintahan, sumber daya yang bernama kekuasaan) dihubungkan atau berhubungan satu dengan yang lain menjadi sebuah satuan organisasional." Designing (perancangan) struktur yang juga adalah desain organisasi, berkaitan dengan pembentukan dan pengubahan struktur organisasi guna meningkatkan atau mencapai efektivitas pencapaian tujuan ("to achieve the organization's goals") yang telah ditetapkan. Bagi organisasi pemerintahan, perancangan struktur tidak hanya demi efektivitas dan efisiensi, tetapi juga demi keadilan (di Indonesia disebut keadilan sosial). Bahkan unsur keadilan tersebut yang terpenting. Suatu pelayanan, misalnya, baru dapat disebut adil, jika pelayanan itu dapat dicapai dan dinikmati oleh setiap orang yang berhak pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan.

Membangun sebuah organisasi persis seperti orang membangun sebuah rumah. Secara objektif, desain atau arsitektur sebuah rumah-tinggal tentu berbeda dengan desain sebuah gudang atau sebuah toko: bergantung pada tujuan atau fungsi bangunan, bahan bangunan (sekali lagi, bahan bangunan utama struktur:

kekuasaan), serta kondisi, perubahan, dan tuntutan lingkungan. Model desain struktur organisasi pemerintahan sangat ditentukan oleh tujuan, kemampuan dan kemauan pemilik organisasi serta tuntutan lingkungan eksternal maupun internal. Dengan demikian model desain struktur organisasi pemerintahan bersifat subjektif dan obyektif yang terkait dengan distribusi dan alokasi kekuasaan kewenangan, tugas dan tanggungjawab baik secara vertical dan horizontal maupun diagonal dan spasial.

Secara umum, desain itu bergantung pada kemampuan dan keinginan pemilik organisasi.

Gambar 13-8 Model Desain Struktur



Perancangan struktur organisasi privat berkaitan dengan alokasi tugas (job, taks), tetapi perancangan struktur organisasi pemerintahan, seperti didefinisikan, berkaitan dengan alokasi kekuasaan pada berbagai level: statal dan lokal. Di bidang privat, dibedakan tiga macam diferensiasi: horizontal (spesialisasi baik fungsional maupun sosial, dan departementasi), vertikal (hierarki), dan spasial. Di bidang pemerintahan, alokasi kekuasaan itu secara horizontal ditandai dengan berbagai sebutan, seperti pembedaan (differentiation), pembagian (division), dan pemisahan (separation) kekuasaan, sedangkan secara vertikal, dengan istilah delegasi, dekonsentrasi, desentralisasi, dan devolusi.

3.3. Dimensi dan Determinan Struktur

Struktur diukur pada dimensi atau indikatornya. Dimensi adalah *property* suatu konsep, oleh karena itu tidak boleh dikorelasikan dengan struktur itu sendiri. Ada berbagai pendapat tentang dimensi struktur. Dimensi struktur diuraikan oleh Donnelly, Gibson dan Ivancevich dalam *Fundamentals of Management* (1981, 128), yaitu complexity: semakin kompleks struktur organisasi semakin besar kemungkinan terjadinya ketidakserasian antara atasan dengan bawahan, atau antara pemilik perusahaan dengan para pekerja.

Dimensi besaran (size) diuraikan oleh Osborn, Hunt, dan Jauch dalam *Organization Theory* (1980, 230) dan William G. Scott, "Organizational Revolution," dalam *Administration and Society* (1985, 149). Dari berbagai sumber, Osborn, Hunt, dan Jauch berkesimpulan, besaran organisasi menunjukkan efektivitasnya: "semakin besar organisasi semakin banyak orangnya, semakin efektif organisasinya. Tetapi melalui analisis mereka selanjutnya, kesimpulan itu tidak selamanya tepat. Penelitian lain menunjukkan bahwa kemungkinan meningkatnya kepuasan kerja karyawan lebih besar di kalangan perusahaan berukuran sedang dan kecil ketimbang perusahaan besar dan raksasa. Besaran organisasi biasanya diukur dengan jumlah karyawannya.

Studi Porter dan Lawler membedakan perilaku manajemen perusahaan berstruktur gepeng di bawah jumlah 5.000 (lebih positif) orang dengan perilaku manajemen organisasi berstruktur jangkung di atas jumlah 5.000 orang (sebaliknya). Robbins memasukkan besaran organisasi di dalam determinan (faktor penentu) struktur dan tidak di dalam dimensi struktur, Jackson, Morgan, dan Paolillo (op. cit.) menguraikan 8 dimensi struktur, yaitu:

1. Organization size.
2. Complexity or differentiation.
3. Formalization.
4. ControlAdministrative Component.
5. Bureaucratization.
6. Centralization.
7. Levels of authority.

Lain lagi Arlyn J. Melcher dalam *Structure and Process of Organizations* (1976). Ia menyebut structure dimensions sebagai structural variables. Ia membedakan primary structural variables dengan secondary structural variables. Primary variables ada 4, yaitu *size (the pressure from numbers)*, diukur dengan *small-large*), *work flow (specialization at the operative level)*, diukur dengan *independent-interdependent*), *tasks (degree of complexity)*, diukur dengan *programmed-unprogrammed*), dan *spatial-physical factors (barriers within and among groups)*, diukur dengan *concentrated-dispersed*). Dari pengukuran tersebut dapat diidentifikasi profil atau typology organisasi dari *simple organization* ke *complex organization*.

Seperti telah disinggung di atas, Robbins menarik perbedaan antara dimensi struktur (aspek yang diukur pada struktur jika struktur dijadikan variabel tergantung, Y) dengan faktor penentu struktur (variabel bebas, X). menurut Robbins, ada tiga dimensi struktur, dan ada lima determinannya:

Tabel 13-2 Dimensi dan Determinan Struktur (menurut Robbins)

		STRUKTUR		
		DIMENSI-DIMENSI		
		COMPLEXITY	FORMALIZATION	CENTRALIZATION
DETERMINAN	STRATEGY	1	2	3
	SIZE	4	5	6
	ENVIRONMENT	7	8	9
	TECHNOLOGY	10	11	12
	POWER CONTROL	13	14	15

Oleh William G. Scott, Terence R. Mitchell, dan Philip H. Birnbarum dalam *Organization Theory* (1981, 162), faktor determinan itu disebut *organizational context*. Matrix-nya pun demikian:

Tabel 13-3 Relationships Between Organizational Context and Structure

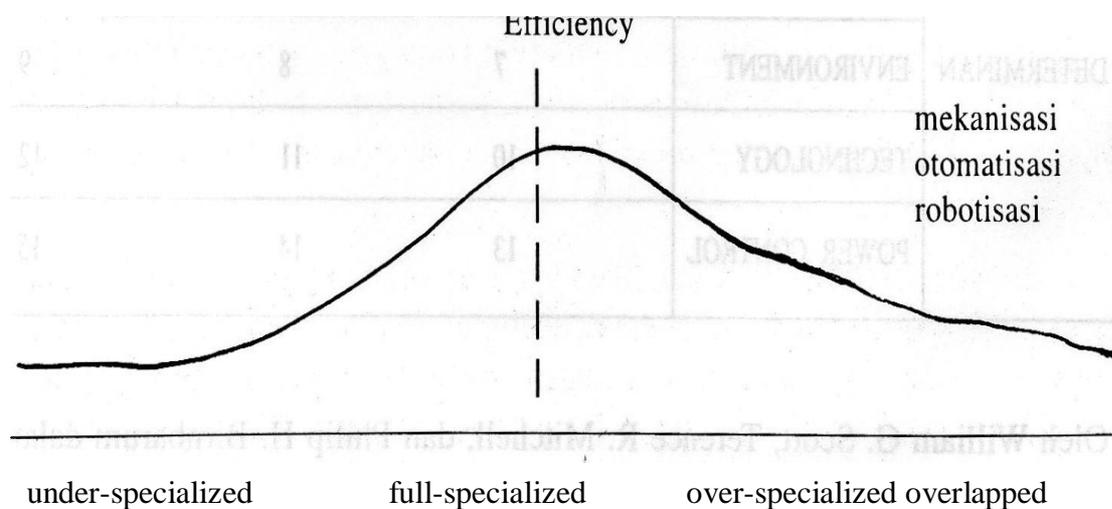
		ORGANIZATIONAL STRUCTURE		
		Specialization Cetralization	Formalization	
CONTEXT	SIZE	1	2	3
	TECHNOLOGY (WORKFLOW)	4	5	6
	DEPENDENCE	7	8	9

Keterangan:

Sel 1, + Sel 2, + Sel 3, Labil
 Sel 4, +, Sel 5+, Sel 6, Labil
 Sel 7, Labil, Sel 8, Labil Sel 9, +

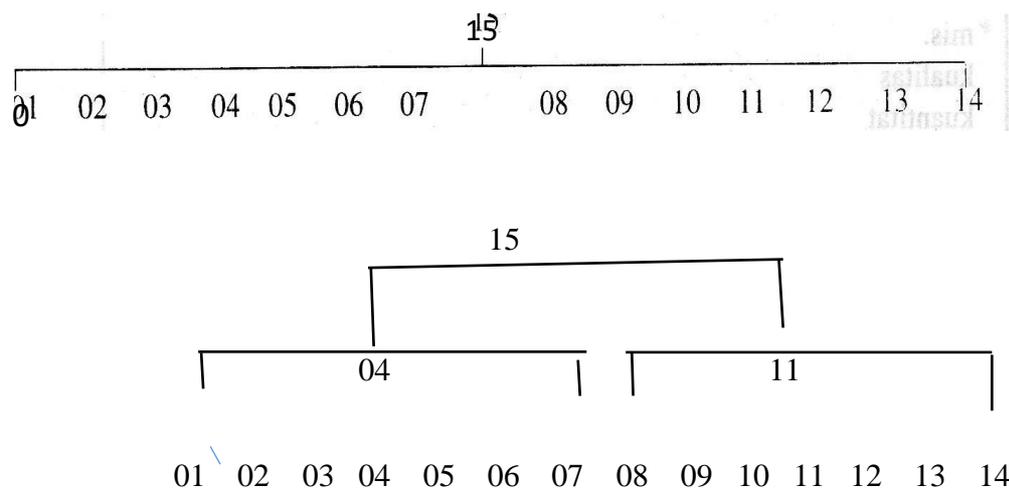
Complexity (Tabel 13-1) adalah "*degree of differentiation*," baik horizontal, vertikal, maupun spesial. Diferensiasi horizontal ("*the degree of horizontal separation between units*") dilakukan dalam bentuk spesialisasi atau departementasi, karena dalam batas-batas tertentu hal itu berkaitan dengan efisiensi dan produktivitas. Dalam batas tertentu, semakin spesial suatu tugas (full-specialized) atau pekerjaan, semakin efisien, tetapi di luar batas itu over-specialized atau under-specialized -- bahkan overlapped, efisiensi menurun:

Gambar 13-9 Hubungan Antara Spesialisasi dengan Efisiensi



Diferensiasi vertikal ("*the depth of the organizations hierarchy*") merupakan akibat besaran organisasi melalui span of control di satu pihak, dan sebagai produk delegasi atau dekonsentrasi kekuasaan di pihak lain. Jumlah jenjang (levels) hierarki mempengaruhi bentuk (desain) struktur, jangkung (tall) atau gepeng (flat). Dalam pada itu, diferensiasi spasial menunjukkan "*the degree to which the location of an organization's facilities and personnel are dispersed geographically.*"

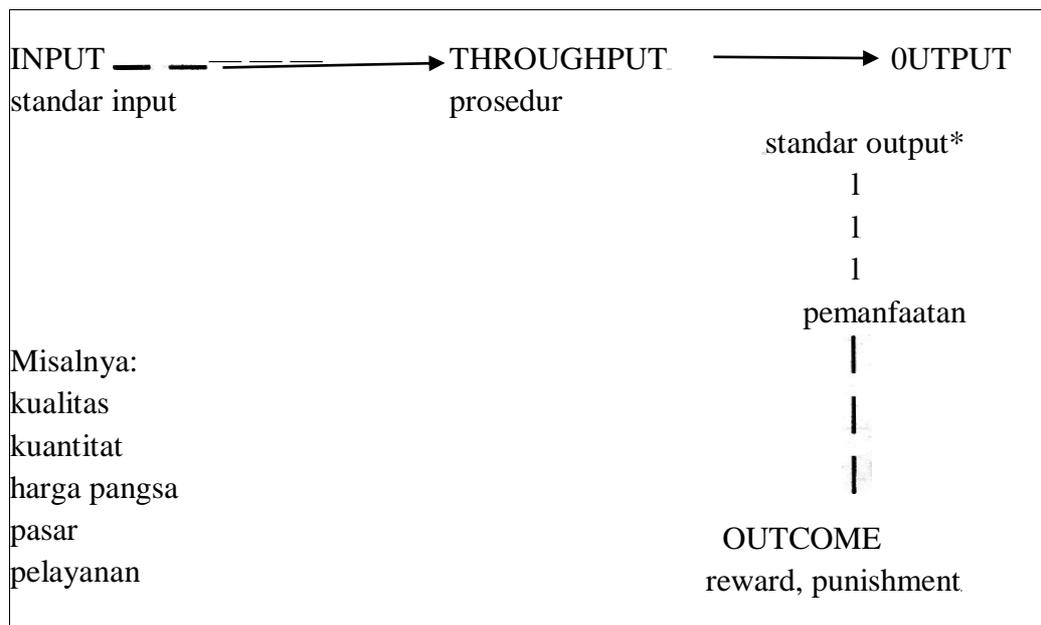
Gambar 13-10 Terbentuknya Diferensiasi Vertikal



Dampak diferensiasi ialah timbulnya gejala "dekat-jauh" antarunit kerja, baik dalam arti sasaran, maupun fungsi dan jarak. Dari segi fungsional, misalnya, tidak ada hubungan antara pekerjaan menyapu lantai dengan pekerjaan mengecat tembok. Yang satu tidak bergantung pada yang lain. Tetapi keberhasilan menyapu lantai rusak jika penyapuan lantai dilakukan duluan. Untuk mencegah terjadinya hal itu, antara kedua unit kerja perlu dibangun kesepakatan, siapa yang duluan dan siapa yang kemudian. Inilah **koordinasi waktu** atau **sinkronisasi**. **Koordinasi fungsional** diperlukan antar (antara) unit kerja jika yang satu bergantung pada atau dipengaruhi oleh yang lain. Demikian juga diperlukan **koordinasi wilayah** antara otoritas yang wilayahnya dilalui oleh proyek yang sama, agar proyek berkelanjutan. **Koordinasi institusional** dilakukan antarunit kerja yang berkepentingan atas suatu produk. Jika diferensiasi vertikal dikaitkan dengan diferensiasi horizontal, semakin ke atas, koordinasi semakin diperlukan, dan semakin ke bawah semakin mudah.

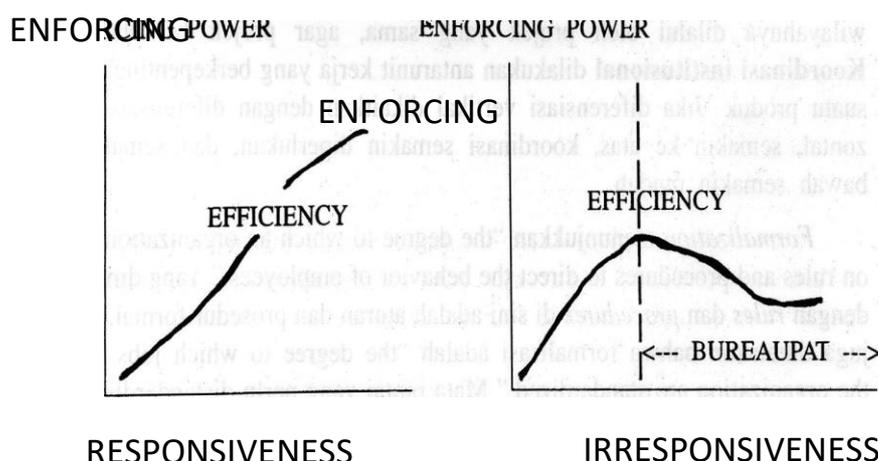
Formalization menunjukkan "*the degree to which an organization relies on rules and procedures to direct the behavior of employees.*" Yang dirnaksud dengan *rules and procedures* di sini adalah aturan dan prosedur formal. Dapat juga dikatakan bahwa formalisasi adalah "*the degree to which jobs within the organization are standardized.*" Mata rantai yang perlu distandardisasikan adalah *input, throughput, output, dan outcome*.

Gambar 13-11 Standardisasi Organisasi



Begitu norma atau standar diformalisasikan, sukar mengubahnya sewaktu-waktu diperlukan untuk disesuaikan dengan perkembangan keadaan. Di samping adanya *vested interests*, prosedur pengubahannya memakan waktu dan energi. Organisasi pun disebut kaku, red tape, reaktif, represif, atau menentang perubahan. Muncullah *law enforcement* terselubung, yaitu formatnya *law enforcement* tetapi sesungguhnya tidak lain adalah upaya untuk mempertahankan kekuasaan yang seharusnya responsif terhadap perubahan.

Gambar 13-12
Penegakan Hukum (Kekuasaan), Responsiveness, dan Efisiensi

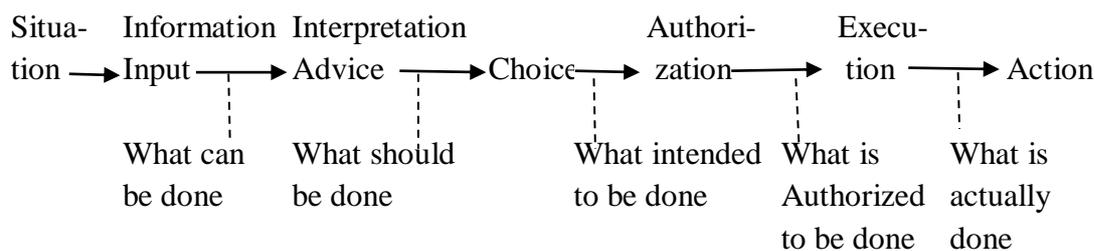


Sentralisasi menunjukkan tingkat penyebaran (dispersion) kewenangan pengambilan keputusan di seujur organisasi. Secara spesifik Robbins' menyatakan bahwa sentralisasi adalah: *The degree to which the formal authority to make discretionary*

choices is concentrated in an individual, unit, or level (usually high in the organization), thus permitting employees (usually low in the organization) minimum input into their work. Sepintas lalu, terdapat perbedaan antara organisasi privat dengan organisasi pemerintahan dalam hal sentralisasi ini, karena seolah-olah organisasi privat hanya mengenal konsentrasi versus dekonsentrasi, sementara organisasi pemerintahan mengenal bentuk-bentuk lain seperti desentralisasi dan medebewind. Namun pada perkembangannya yang lebih berseluk-beluk, organisasi pemerintahan juga mengenal otonomi. Otonomi pada organisasi privat biasanya terletak pada level bisnis (production lines), sementara birokrasinya pada level korporat.

Sentralisasi terlihat sepanjang proses pengambilan keputusan. Hal itu ditunjukkan sejauh mana kepala unit kerja memahami kondisi dan menyerap informasi, keluhan, dan aspirasi bawahan atau lingkungan. Sikap kepala unit kerja berkisar antara otoriter sampai pada responsif. Semakin otoriter perilakunya, semakin sentralistik kekuasaan, dan sebaliknya, semakin reponsif, semakin desentralistik.

Gambar 13-13 Proses Pengambilan Keputusan
(menurut Paterson, dikutip oleh Robbins)



Determinan struktur berturut-turut diuraikan sebagai berikut. Strategi menunjukkan tujuan (ends) dan upaya mencapainya (means). Sehubungan dengan itu, strategi didefinisikan sebagai:

- 1. *The determination of the basic long term goals and objectives of an enterprise, and the adoption of courses of action and the allocation of resources necessary for carrying out these goals.*

Ambillah strategi militer sebagai contoh. Memenangkan perang (war), misalnya, merupakan ends. Ini dirancang atau dianggap bersifat long term. Arah, jalan, alat, dan cara terbaik untuk memenangkan perang seperti itu, itulah means. Untuk menjalankan peperangan dilakukan serangkaian pertempuran (battles). Pertempuran-pertempuran adalah sasaran antara. Boleh kalah bertempur tetapi jangan sampai kalah perang! Bagaimana supaya pada akhirnya perang dimenangkan, itulah strategi! Sudah barang tentu, strategi harus didukung dan diikuti dengan organizing sumber-sumber, sehingga

struktur organisasi yang terbentuk sangat diwarnai oleh strategi tersebut. Menurut Robbins, dimensi-dimensi strategi adalah inovasi, diferensiasi pemasaran, daerah pemasaran, dan pengendalian biaya.

Adakah strategi pemerintahan? Baik pada level statal maupun daerah, semakin hari semakin terasa pentingnya strategi pemerintahan menghadapi zaman pasar bebas dan persaingan global. Misalnya tanggal 20 Juli 2000 Partai Golkar menyatakan siap menjadi oposisi, jika rezim yang sedang berkuasa gagal memberi repons yang memuaskan, merupakan sebuah strategi guna memenangkan pemilu tahun 2003. Hubungan antara pusat dengan daerah juga memerlukan strategi, terutama dalam rangka membangun bargaining position antara keduanya melalui empat kekuatan: sentrifugal, sentripetal, koperiferal, dan ekstraperiferal. Pada tingkat daerah, kerjasama saling menguntungkan dan persaingan antardaerah merupakan dua Sisi sebuah mata uang: sangat penting!

Organization size didefinisikan sebagai "the total number of employees." Walaupun yang dimaksud dengan jumlah adalah tenaga tetap, namun harus diperhitungkan juga tenaga paro-waktu, tenaga musiman, dan kontrak. Dalam batas-batas tertentu, demikian kesimpulan para ahli, besarnya organisasi berpengaruh positif terhadap complexity dan formalization struktur organisasi. Lebih-lebih organisasi pemerintahan. Pada negara-negara demokratik-unitaristik, hubungan antara besaran organisasi dengan centralization, tidak signifikan, bahkan bisa negatif.

Teknologi menunjukkan "*the information, equipment, techniques, and processes required to transform inputs into outputs in the organization.*" Transformasi input menjadi output itu terlihat dalam dua cara: rutin (berulangtetap) dan sekali-lalu, yaitu yang sangat bergantung pada situasi dan kondisi lingkungan yang berubah-ubah dan subjek yang berkepentingan yang berlainlainan pula. Jadi diperlukan kreativitas dalam menghadapi kasus yang berbeda-beda (lihat Bab 19 tentang Seni Pemerintahan). Semakin rutin teknologi, semakin kurang kompleksitas struktur. Sebaliknya, semakin tidak rutin teknologi, semakin tinggi kompleksitas. Hipotesis selanjutnya adalah semakin rutin teknologi, semakin tinggi formalisasi struktur.

Dalam hal teknologi, terdapat perbedaan yang signifikan antara organisasi privat (bisnis) dengan organisasi pemerintahan. Sementara ada organisasi privat yang proses produksinya total rutin, minimal semakin rutin sehingga mekanisme, otomatisasi, dan robotisasi selalu meningkat (lihat Gambar 13- 8), sementara teknologi rutin di bidang pemerintahan meningkat, kompleksitas struktur organisasinya tidak pernah surut, bahkan semakin meningkat pula. Kegiatan nonrutin yang semakin padatlah yang menjadi biang keladinya. Mengatasi hal ini seharusnya tidak dengan meningkatkan kompleksitas tetapi dengan mengembangkan Seni Pemerintahan!

Sepanjang yang dimaksud dengan organisasi adalah organisasi formal, maka definisi *environment* atau lingkungan adalah "*everything outside an organization's boundary,*" yang dibedakan menjadi lingkungan umum dan lingkungan spesifik. Kendatipun lingkungan dapat diukur pada berbagai dimensi dengan berbagai ukuran, namun bagi organisasi pemerintahan, ada beberapa dimensi yang relevan: *complexity*

yang menunjukkan tingkat heterogenitas lingkungan (*complex atau simple*), *capacity* yang menunjukkan sejauh mana pengaruh total lingkungan (spesifik) yang bersangkutan terhadap organisasi (*abundant atau scarce*), dan *volatility* yang menunjukkan tingkat stabilitas lingkungan (stabil atau labil, tak menentu). Hubungan antara ketidakmenentuan lingkungan dengan kompleksitas struktur positif, lingkungan yang stabil dengan formalisasi struktur juga positif. Sementara itu hubungan antara disparitas lingkungan dengan sentralisasi struktur, negatif. Yang dimaksud *power-control* adalah pengaruh kekuasaan terhadap struktur organisasi dan bagaimana kekuasaan mengontrol organisasi dan lingkungannya. Hal ini jelas terlihat pada organisasi pemerintahan. Jika ditelusuri, *power-control* ini dilatarbelakangi oleh lahirnya organisasi pada awalnya sebagai alat (input) bagi manusia, didirikan oleh manusia, untuk memenuhi kepentingannya (Gambar 9-3) tetapi kemudian manusia berada di dalamnya (Gambar 18-6) dengan membawa kepentingannya sendiri di samping kepentingan organisasional. Di dalamnya kepentingan manusia tertanam. Manusia dalam hal ini adalah pemegang kekuasaan sah (mempunyai legitimasi) organisasi (pendiri), pemilik, pengurus). Kepentingan organisasi adalah kepentingan semua pihak, baik pendiri, pemilik, pengurus, dan karyawan (bawahan). Dari berbagai peneliitardiperoleh informasi bahwa di antara semua kepentingan itu, kepentingan pemegang kekuasaanlah yang biasanya dominan, sehingga seperti dinyatakan oleh Bryant dan White (dalam *Managing Development in the third World*, 1982): "*events have shown that benefits tend to go to those in power.*" Hubungan antara kedua macam kepentingan itu mewarnai proses pengambilan keputusan organisasi. Hubungan itu dapat terjadi dalam empat bentuk:

Pertama, kepentingan organisasi bersubordinasi terhadap (berada di dalam) kepentingan pemegang kekuasaan,

Kedua, kepentingan pemegang kekuasaan konflik dengan (menyimpang dari) kepentingan organisasi,

Ketiga, kepentingan pemegang kekuasaan mutual dengan kepentingan organisasi, dan Keempat, kepentingan pemegang kekuasaan berada di dalam kepentingan organisasi.

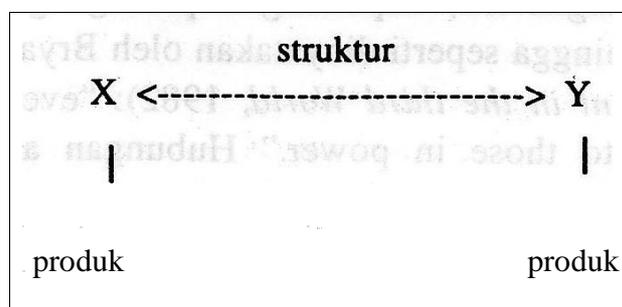
Bagaimana dengan kepentingan lingkungan? Kembali model di atas terulang dalam hubungan antara organisasi dengan lingkungannya: pertama, kepentingan organisasi berada di dalam kepentingan lingkungan, kedua, kepentingan organisasi mutual dengan kepentingan lingkungan, ketiga, kepentingan organisasi konflik dengan kepentingan lingkungan, dan keempat, kepentingan lingkungan berada di dalam kepentingan organisasi. Tetapi bagaimanapun, kepentingan pemegang kekuasaan tetap bisa dominan mengingat pernegang kekuasaan dapat merekayasa lingkungannya sehingga melemah, seperti yang dilakukan Soeharto selaku presiden pada awal tahun 70-an tatkala ia meredesain lingkungan politik kekuasaannya (lihat juga Taliziduhu Ndraha, *Metodologi Ilmu Pemerintahan*, 1997). Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan

bahwa hubungan antara *power-control* dengan *complexity*, *formalization*, dan *centralization*, positif.

3.4. Perkembangan Struktur Organisasi

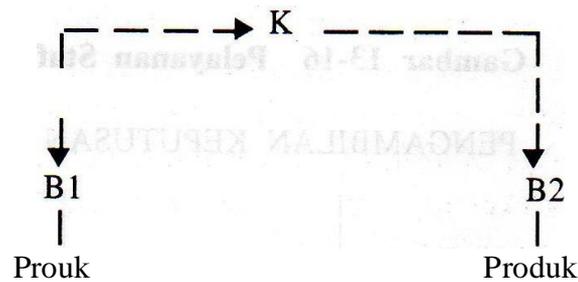
Struktur organisasi berkembang dari tahap ke tahap berikutnya, dari bentuk yang satu ke bentuk yang lain, seiring dengan perubahan keadaan, Struktur Sederhana (Simple Structure). Struktur sederhana bersifat horizontal, terbentuk berdasarkan kesepakatan bersama antarwarga yang terlibat, didorong oleh kesadaran akan keterbatasan-diri, saling membutuhkan, kerjasama atau pertukaran, guna mencapai kondisi saling menguntungkan. Setiap warga menghasilkan produk yang merupakan bagian produk organisasional.

Gambar 13-14 Struktur Sederhana

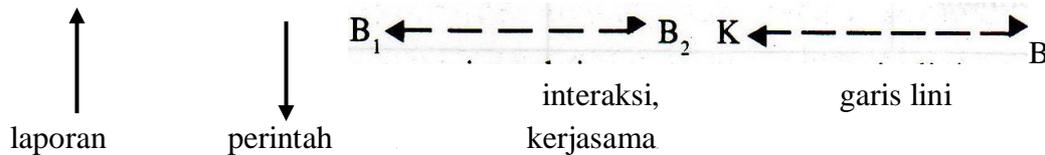


Struktur Lini (*Line Structure*). Jika di antara pihak pertama dengan pihak kedua muncul pihak ketiga, organisasi rawan menjadi konflik. Konflik adalah kondisi yang timbul tatkala seseorang langsung ataupun tidak langsung menghalangi atau menghambat usaha orang lain untuk mencapai tujuan yang sama secara tidak sah (bandingkan Steve Turner dan Frank Weed dalam *Conflik in Organization*, 1983, 18). Untuk menyelesaikan, mengatasi, atau menanggulangi konflik, atau dengan perkataan lain, untuk mengubah kondisi konflik menjadi kondisi kondusif dan kompetitif, rambu-rambu (aturan main) harus dibuat dan ditegakkan. Untuk itu, dan kemudian untuk memelihara kompetisi dan memotivasi peningkatan kinerja organisasi terus-menerus, diperlukan kekuasaan (power) yang sah (legitimate, memiliki legitimacy) yang disebut kewenangan (authority). Kewenangan itu harus dibentuk, digunakan dan penggunaannya dipertanggungjawabkan. Dalam organisasi, orang yang menjabat kekuasaan sah itu disebut kepala (K) atau atasan, dan yang lain disebut bawahan (B, lazim juga disebut unsur pelaksana, P).

Gambar 13-15 Struktur Lini



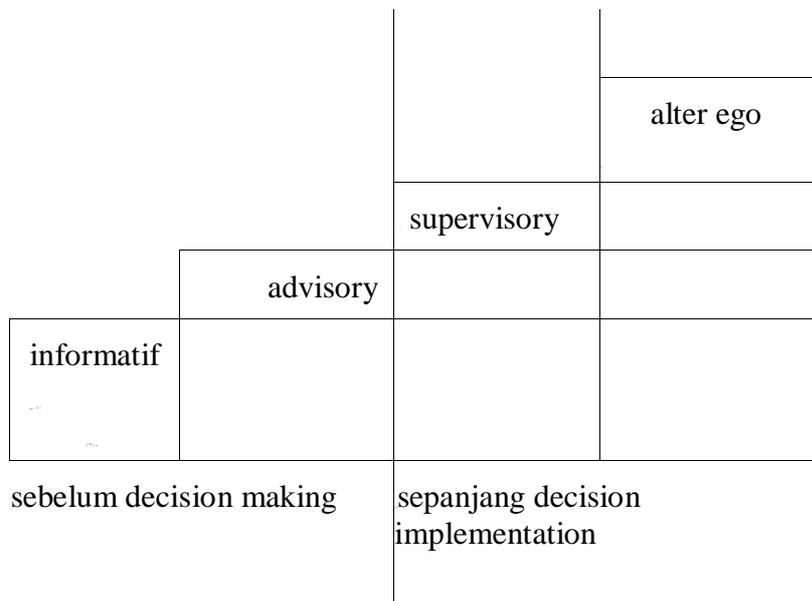
Keterangan:



Struktur Lini dan Staf. Jika unsur B pada Gambar 18-14 membesar, dan pengambilan keputusan memerlukan manajemen informasi objektif dan profesional, bebas dari kepentingan pribadi **K**, diperlukan lembaga organisasional lain, yang disebut **staf** (S). Untuk memahami gejala staf, perlu dilihat lagi Bab 13 tentang Kekepalaan, dan Taliziduhu Ndraha dalam Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia (1989, 25 dan seterusnya). Seperti telah dikemukakan, ada dua macam tugas kepala: **tugas kepala pribadi** (kekepalaan yang tidak dapat didelegasikan, harus dilakukan sendiri oleh kepala, TKP), dan **tugas kepala yang dapat didelegasikan**, didekonsentrasikan, atau didesentralisasikan. Dalam hubungan itu, kepala memerlukan staf pribadi dan staf kepala (lazim disebut secara kurang pas staf pimpinan). Jika staf dianggap sebagai unsur organisasi, maka staf dapat dipandang sebagai staf organisasi, bukan hanya staf kepala. Jadi dengan demikian **ada tiga macam staf, staf pribadi, staf kepala, dan staf organisasi. TKP antara lain** (1) hak prerogatif, (2) privilese, (3) pertanggungjawaban terakhir, (4) pengambilan keputusan tertinggi, (5) pemberian teladan (bukan peragaan atau simulasi) secara pribadi, (6) pemberian contoh konkret, (7) pengorbanan (*self-sacrificing*), (8) pemberian nasihat, fatwa, petuah, (9) kehadiran secara pribadi, (10) lambang organisasi.

Pelayanan staf ada empat macam, yaitu **pelayanan informatif** dan **pelayanan advisory** sebelum pengambilan keputusan oleh kepala, **pelayanan supervisory** dan **pelayanan alter ego** yang dilakukan sepanjang pelaksanaan keputusan. Yang disebut pertama dan kedua dilakukan secara bebas (dijiwai dengan kebebasan akademik, profesionalisme dan kebebasan mimbar), sedangkan yang ketiga dan keempat sesuai dengan prosedur yang berlaku diwarnai dengan integritas organisasional. Keputusan kepala harus ditegakkan.

Gambar 13-16 Pelayanan Staf

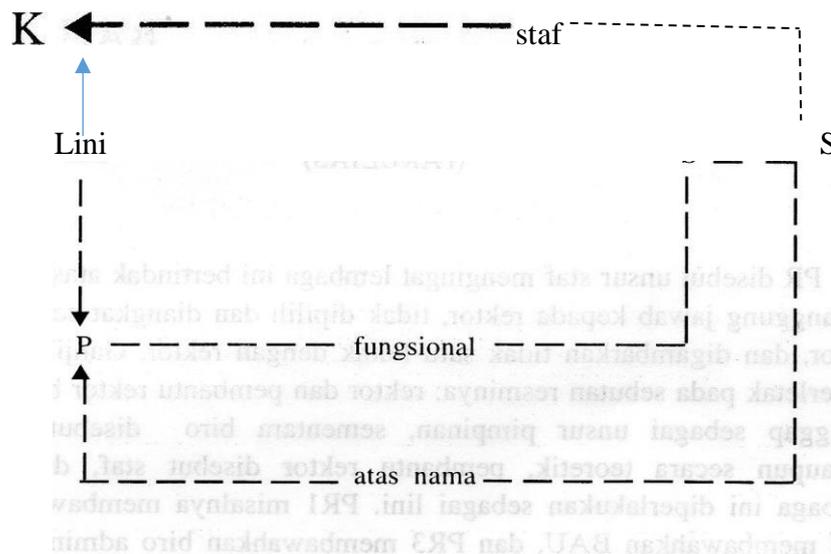


Pada posisi staf pribadi dan staf kepala, staf tidak mempunyai hubungan langsung dengan unsur B:



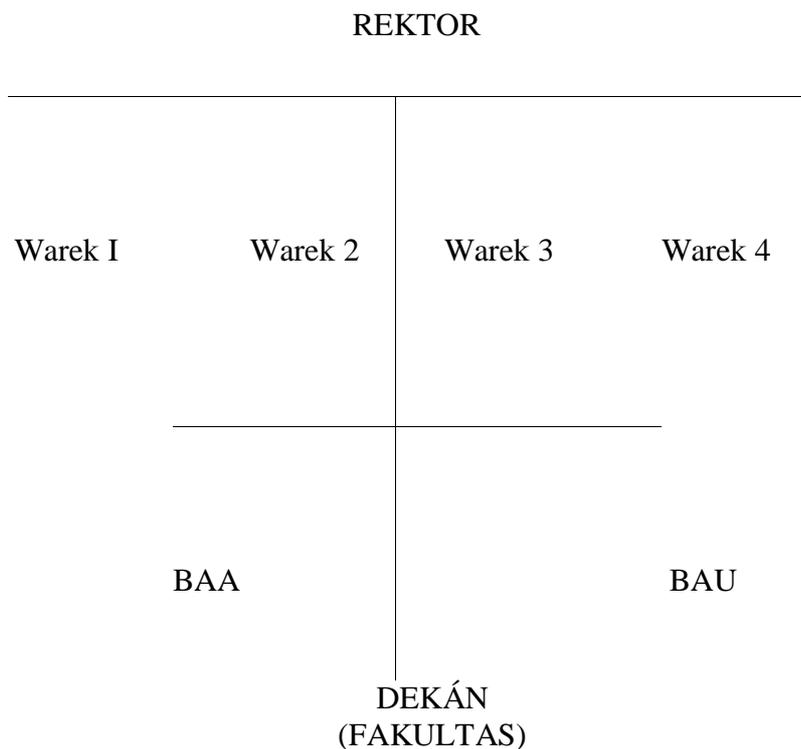
Posisi staf organisasi juga tidak memiliki garis lini dengan P, jadi tidak ada hubungan perintah atau komando, melainkan garis yang menunjukkan hubungan fungsional. Hubungan fungsional itu dapat digunakan oleh kepala sebagai saluran untuk mendelegasikan kewenangannya kepada staf untuk melakukan tugas-tugas lapangan, seperti supervisi, penyuluhan, koordinasi, *fact finding*, komunikasi, dan sebagainya. Dalam hubungan itu staf bertindak atas nama kepala.

Gambar 13-18 Posisi Staf Organisasional



Posisi staf pribadi, staf kepala, dan staf organisasi bervariasi, organisasional ini berkembang terus. Ada versi staf ahli, khusus, staf pimpinan, staf umum, tim asistensi, dan sebagainya. Tetapi yang lebih penting ketimbang itu semua adalah perkembangan staf secara struktural. Khususnya di bidang pemerintahan di Indonesia. Pertama, gejala staf yang disebut pembantu, di samping unsur staf seperti di atas yang disebut biro, seperti pembantu atau wakil rektor, pembantu gubernur, dan pembantu bupati. Pembantu, misalnya wakil rektor (Warek), dan biro (antara lain biro administrasi akademik, BAA, biro administrasi umum, BAU, dan biro administrasi kemahasiswaan, BAK), ketiganya unsur staf, serta fakultas sebagai unsur pelaksana, digambarkan demikian:

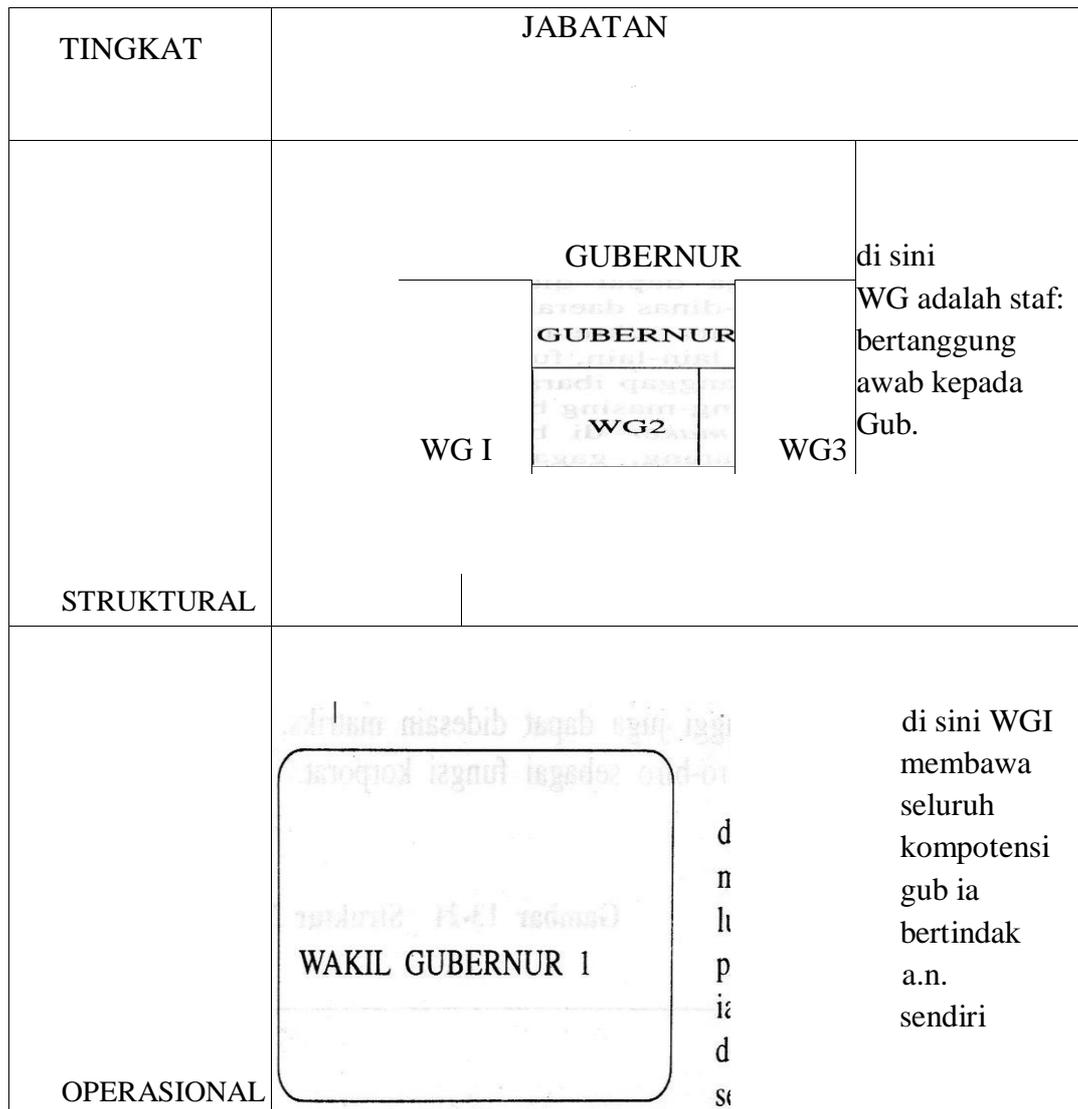
Gambar 13-19 Posisi Staf: Wakil Rektor



Wakil Rektor (Warek) disebut unsur staf mengingat lembaga ini bertindak atas nama rektor, bertanggung jawab kepada rektor, tidak dipilih dan diangkat sepaket dengan rektor, dan digambarkan tidak satu kotak dengan rektor. Ganjilnya lembaga ini terletak pada sebutan resminya: rektor dan wakil rektor bersama-sama dianggap sebagai unsur pimpinan, sementara biro disebut unsur staf. Walaupun secara teoretik, warekkis disebut staf, dalam praktik lembaga ini diperlakukan sebagai lini. Warek 1 misalnya membawahkan BAA, Warek 2 membawahkan BAU, dan Warek 3 membawahkan biro administrasi kemahasiswaan. Dalam organisasi, antara wakil rektor dengan pelaksana terdapat garis atas nama (Gambar 13-17), sementara biro hanya memiliki garis fungsional.

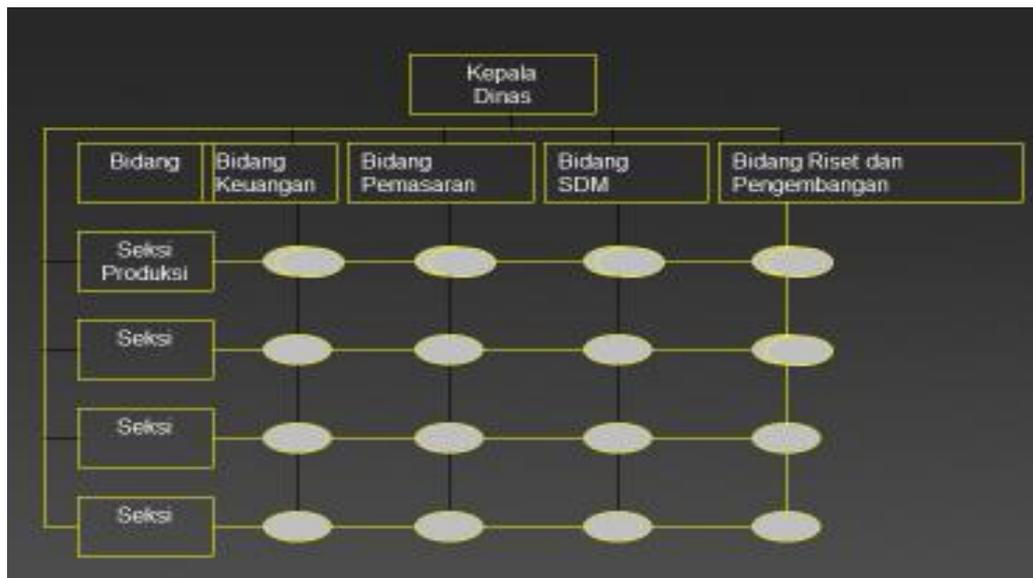
Kedua, gejala staf yang disebut wakil, dalam hal ini wakil presiden, wakil gubernur, dan wakil bupati/wakil walikota. Sekarang, semua jabatan wakil itu dipilih dan diangkat sepaket dengan kepala yang bersangkutan: presiden, gubernur, bupati, dan walikota. Meskipun demikian, wakil bertanggung jawab kepada kepala. Dalam pada itu wakil menandatangani surat-menyurat bukan atas nama kepala tetapi atas nama sendiri. Posisi wakil gubernur (WG), misalnya digambarkan sebagai berikut:

Gambar 13-20 Posisi Wakil Kepala



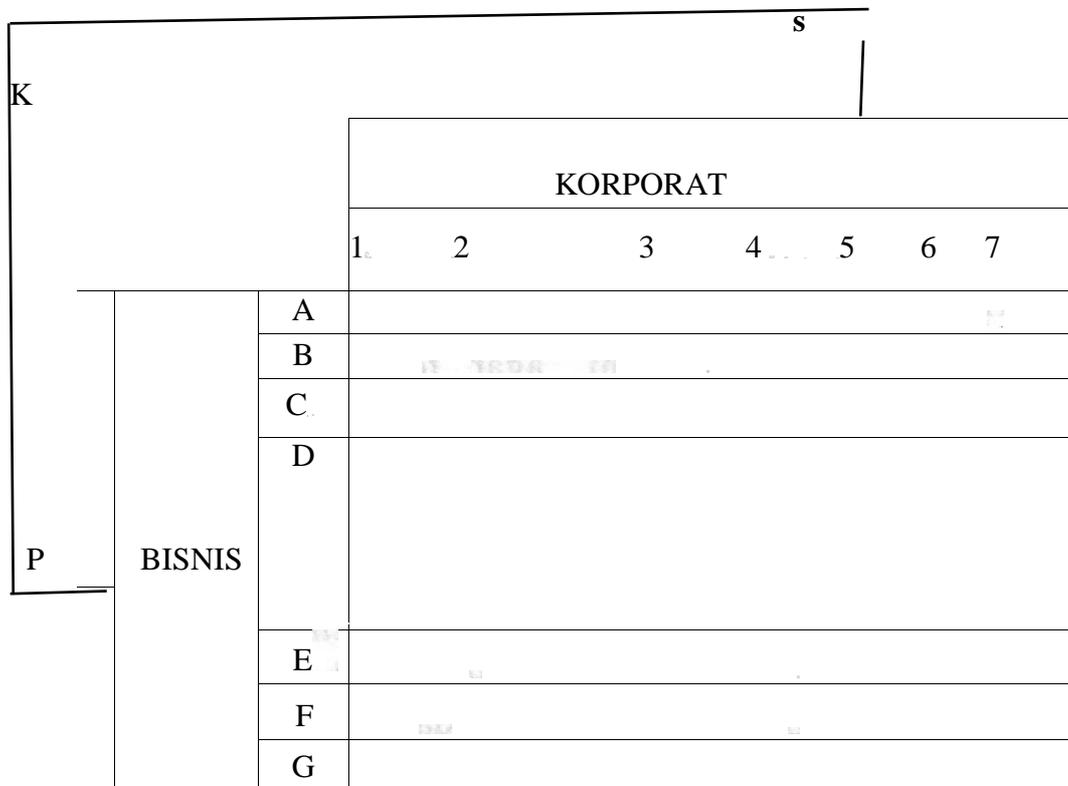
Struktur Matriks. Struktur matriks disusun berdasarkan anggapan dasar bahwa produk organisasi sedemikian diversifikatifnya sehingga kepada setiap lini-produksi diberikan otonomi untuk melakukan fungsi bisnis: buat, jual, dan beli. Tetapi jika masing-masing lini-produksi dibiarkan berjalan sendirisendiri, dikhawatirkan terjadi ketidakseimbangan, ketidakselarasan, dan ketidakserasian antarlini. Oleh karena itu, fungsi korporat diperlukan, guna mengoordinasikan semua lini, agar tercipta dan terpelihara adanya keseimbangan, keselarasan, dan keserasian antarlini di satu pihak, dan sound competitiveness antarlini di pihak lain. Fungsi korporat misalnya (1) human resource development, HRD, (2) legal affair, (3) international relations, (4) overall budget, (5) audit and accounting, (6) research and development, RI, (7) organizational development, (8) contracting, dan lain-lain. Robbins menyajikan contoh lain, yaitu sebuah perusahaan bernama Aerospace, dengan berbagai projek sebagai lini-produksi, dan sejumlah kegiatan manajemen sebagai fungsi korporat, yaitu (1) design engineering, (2) manufacturing, (3) contract administration, (4) purchasing, (5) accounting, dan (6) personnel.

Susunan Organisasi berdasarkan Struktur Matriks:\



Seperti telah dikemukakan, daerah (daerah otonom) dapat dipandang sebagai sebuah unit ekonomi. Otonomi adalah hak untuk mengelola urusan rumah tangga (daerah) sendiri, sedangkan oikos dan nomos dalam konsep ekonomi berarti mengatur rumah tangga sendiri. Dalam hubungan itu, otonomi identik dengan ekonomi. Oleh karena itu, seperti halnya perusahaan, pemerintahan daerah juga dapat didesain menurut struktur matriks. Lini produksinya adalah dinas-dinas daerah dengan berbagai variannya, sedangkan bagian/biro di lingkungan sekretariat daerah dengan variannya seperti inspektorat, Bappeda, dan lain-lain, fungsi korporatnya. Bahkan kepala bagian atau kepala biro dapat dianggap ibarat menteri-menteri negara di lingkungan pemerintahan pusat. Masing-masing bertindak selaku pembantu kepala daerah di satu sisi dan policy maker di bidangnya di sisi lain. Memang untuk Indonesia pada saat sekarang, gagasan ini menghadapi persoalan, karena eselon kepala dinas (11b) lebih tinggi ketimbang eselon kepala bagian (11a). Perguruan tinggi juga dapat didesain matriks. Program studi sebagai unit bisnis dan biro-biro sebagai fungsi korporat.

Gambar 13-21 Struktur Matriks



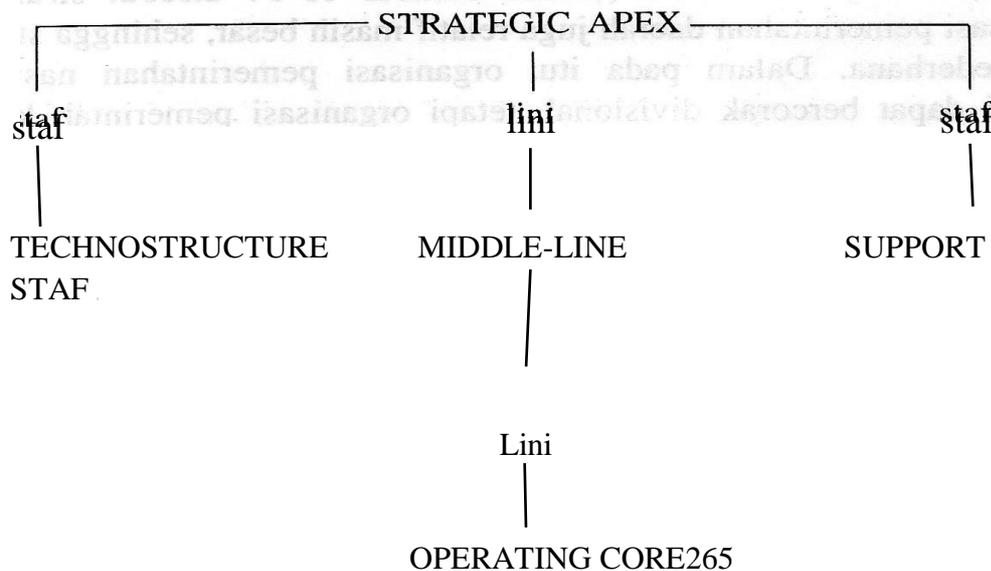
Kelemahan desain struktur matriks terletak pada tingkat efektivitas standardisasinya (Gambar 13-10). Standardisasi efektif jika hal itu dilakukan secara responsif dinamik, tidak represif. Standar harus "full," (full standardized), tetapi senantiasa mengantisipasi perubahan keadaan. Di samping itu, setiap standar harus ditegakkan (Gambar 13-11). Standardisasi mengikuti hukum rantai: kekuatan sebuah rantai sama dengan kekuatan mata rantainya yang terlemah. Oleh karena itu, pada struktur harus ada unit kerja yang bertanggung jawab secara objektif dan profesional atas pembuatan dan penegakan standar-standar organisasi.

Maka Henry Mintzberg menciptakan Structure-In-Fives (1983). Mintzberg berpendapat bahwa tiap organisasi formal memiliki lima bagian, yaitu (1) strategic apex (pucuk pimpinan, unsur kepala), (2) middle line (lini-tengah), (3) technostructure, (4) support staff (staf pendukung), dan (5) operating core (unsur pelaksana). Berbeda dengan kelaziman di Indonesia, penyebutan susunan organisasi tidak dimulai dari unsur pimpinan, lalu unsur staf, baru unsur pelaksana, Mintzberg mulai dari unsur *operating core* ("encompasses those members—the operators—who perform the basic work related directly to the production of products and services"). Unsur pelaksana bisa bekerja mandiri tanpa unsur kepala, tetapi unsur kepala tidak berarti apa-apa tanpa unsur pelaksana. Menyusul kemudian technostructure ("the control analysts *strategic apex* ("charge with ensuring that the organization serve its mission in an effective way,

and also that it serve the needs of those who control or otherwise have power over the organization"), middle line ("the strategic apex is joined to the operating core by the chain of middle-line managers with formal authority"), of the technostructure serve to effect certain forms of standardization in the organization"), yang bertanggung jawab atas penyusunan dan penegakan standar organisasi, terakhir *support staff* ("units, all specialized, that exist to provide support to the organization outside its operating work flow.

work flow").

Gambar 13-22 Structure-In-Fives



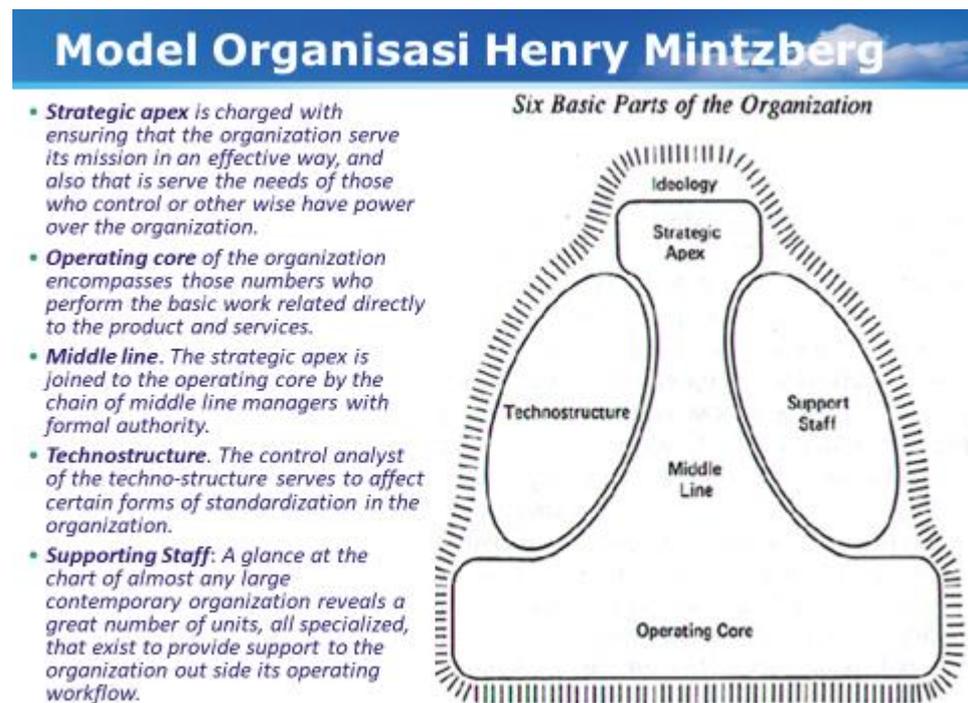
Melalui bahasan sebelum ini, isi lini bisa terbayang, tetapi bagaimana dengan *technostructure* dan *support staff*? Jika organisasi perusahaan diambil sebagai contoh, maka isi technostructure, demikian Mintzberg, antara lain adalah "strategic planning, controller, personnel training, operation research, production scheduling, work study," dan "technocratic clerical staff." Isi support staff antara lain: "legal counsel, public relations, industrial relations, research and development, pricing, payroll, reception, mailroom," dan "cafeteria."

Organisasi dapat dikelompokkan menurut dasar (basis) tertentu. Dasar tertentu itu mewarnai unsur tertentu pula, sedemikian rupa sehingga unsur itu menjadi unsur kunci (key park) organisasi. Mintzberg menyajikan pengelompokan lima macam bentuk struktur:

Tabel 13-4 Bentuk Struktur (Menurut Mintzberg)

BENTUK STRUKTUR	BASES	KEY PART
1. Simple Structure	direct supervision	strategic apex
2. Machine Bureaucracy	standardization of work process	techno-structure
3. Professional Bureaucracy	standardization of skills	operating core
4. Divisionalized Form	standardization of outputs	middle line
5. Adhocracy	mutual adjustment	support staff

Sejauh manakah teori Mintzberg di atas dapat diterapkan di bidang pemerintahan?



Organisasi pemerintahan adalah organisasi permanen, jadi bukan adhoc. Organisasi pemerintahan yang diatur pada tingkat nasional tidak merupakan simple structure (dalam Gambar 13-14 disebut struktur lini). Organisasi pemerintahan daerah juga relatif masih besar, sehingga strukturnya tidak sederhana. Dalam pada itu, organisasi pemerintahan nasional dan provinsi dapat bercorak divisional, tetapi Organisasi Pemerintahan dalam Teori dan Praktik

organisasi pemerintah kabupaten/ kota, relatif tidak. Namun standardisasi output dan outcomenya tetap diperlukan! Dengan demikian, organisasi pemerintahan merupakan kombinasi *machine bureaucracy*, *professional bureaucracy*, dan *divisionalized form*.

Konsekuensinya ialah, mau tidak mau, organisasi pemerintahan secara bertahap dan berencana harus menuju kondisi full-standardized, baik input, throughput, output, maupun outcomenya. Hal ini dapat meningkatkan formalisasi organisasi dan pada gilirannya memperbesar kemungkinan munculnya gejala biopatologi. Kemungkinan buruk itu dapat dicegah, pertama, melalui peningkatan responsiveness birokrasi (Gambar 13-11). Hal ini diuraikan oleh Charles Hampden-Turner dalam *Corporate Culture* (1994), melalui teori vicious circle dan virtuous circle. Kedua, melalui pendekatan etik, etika, dan teologik.

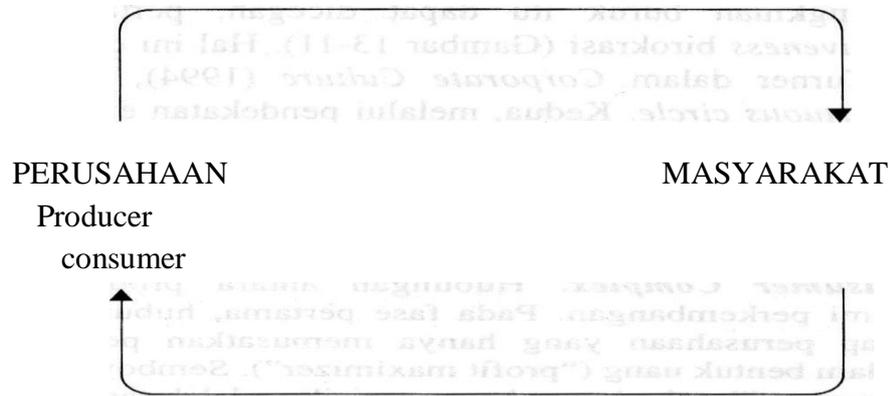
Producer-Consumer Complex. Hubungan antara produser dengan konsumen mengalami perkembangan. Pada fase pertama, hubungan tersebut diwarnai oleh sikap perusahaan yang hanya memusatkan perhatian pada produk dan laba dalam bentuk uang ("profit maximizer"). Semboyan hubungan ini adalah caveat emptor, "let the buyer beware, risiko adalah tanggung jawab konsumen, demikian Robert Hay dan Ed Gray, *Social Responsibilities of Business Managers*," dalam Archie B. Carroll (ed.), *Managing Corporate Social Responsibility* (1977, 11-13). Hubungan antara produser dengan konsumen terhenti pada saat jual-beli terjadi di tempat pertunjukan, lapangan pertandingan, toko, warung, atau pasar.

Kesadaran sosial akan kenyataan saling membutuhkan sebagai jembatan antarperbedaan, menuju kondisi saling menguntungkan, menjadi dasar perkembangan pemikiran tentang hubungan tersebut pada fase kedua. Di bidang manajemen, fase ini disebut fase trusteeship management. Semboyannya: "apa yang baik bagi perusahaan, baik juga buat masyarakat." Seorang manajer adalah "profit satisficer," penyeimbang antara kepentingan perusahaan dengan kepentingan publik.

Pada fase ketiga, terjadi perubahan besar. Karyawan tidak hanya dianggap sebagai alat produksi tetapi juga sebagai "people," bahkan buyer dan konsumen terhadap kebijaksanaan perusahaan. Produser yang adalah juga "seller," berhadapan dengan karyawan sebagai "buyer." Maka semboyan fase ini adalah caveat venditor, "let the seller beware!" Risiko ditanggung oleh penjual atau produser. Didorong oleh sikap hidup tersebut, perusahaan membangun hubungan struktural dengan klien, pelanggan, dan konsumernya, sedemikian, sehingga setiap orang merasa sebagai warga terhormat perusahaan yang bersangkutan. Kepada setiap warga diberikan kartu keanggotaan. Hubungan struktural itu ditandai dengan berbagai program perusahaan dan partisipasi masyarakat. Program perusahaan seperti after sales service, garansi, pasokan suku cadang, pemeliharaan/perawatan produk, pelatihan, angket kepuasan konsumen, hadiah, temu-konsumer, road Show, asuransi, dan lain-lain, semakin marak. Dampak yang diharapkan dari hubungan tersebut adalah terbentuknya kepuasan masyarakat terhadap

perusahaan, sehingga pada gilirannya masyarakat pun memberikan preferensi dan harapan, ibarat iklan sebuah produk: "Dengan R. aku selamat."

Gambar 13-23 Producer-Consumer Complex



Struktur di atas amat penting di bidang pemerintahan, terutama jika Indonesia ingin belajar dari ajaran "put customers first," sebagai "standards for serving the Indonesian people." Jabaran ajaran tersebut amat dalam dan luas. Customers di sini diartikan mulai dari customer sebagai manusia, sampai pada customer sebagai pemikul risiko atau korban kesalahan orang lain

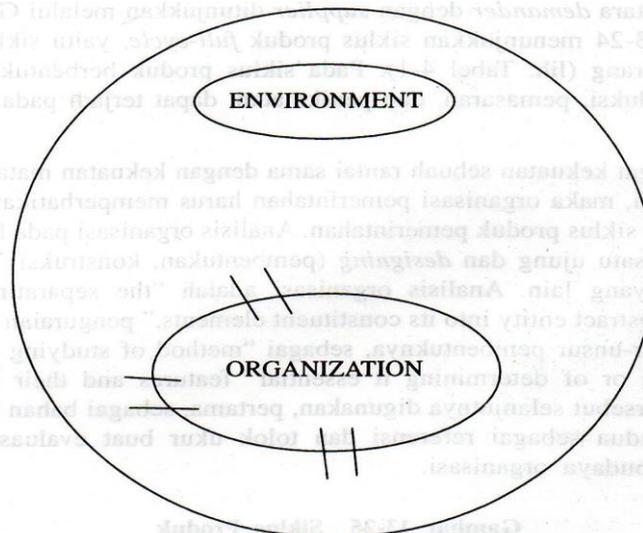
Organization-Environment Complex menunjukkan hubungan antara produser dengan konsumen dapat juga dilihat sebagai hubungan antara organisasi dengan lingkungannya. Pada suatu saat, konsumen dapat terlihat sebagai bagian dari perusahaan, dan pada saat lain sebaliknya, perusahaan terlihat sebagai bagian masyarakat konsumernya. Gejala yang disebut terakhir itulah yang dibahas dalam seksi ini. Acuanya diperoleh antara lain dari Janet M. Kraegel (ed.), *Organization-Environment Relationships* (1980) dan Stahrl Edmunds, *Environmental Administration* (1973).

Jika orang Papua memberi komentar tentang Freeport: "Ada perusahaan asing di lingkungan kita," maka kata "asing" bisa berarti status foreign, bisa juga berarti tidak dikenal. Tak kenal maka tak sayang. Duri dalam daging! Perasaan dan pemikiran itu timbul karena selama itu Freeport tidak memberikan manfaat secara langsung kepada masyarakat sekitarnya, bahkan dapat dianggap menguras dan merampok harta kekayaan rakyat setempat. Gejala ini dapat disebut gejala enclavisme. orang Amerika pemilik Freeport sebaliknya menyatakan: "Ada perusahaan kita di lingkungan asing." Kata "asing" di sini menunjukkan jarak, baik geografik maupun kultural. Freeport merasa terkepung. Pada gilirannya hal itu menimbulkan was-was dalam hati pemiliknya. Inilah gejala exclavisme.

Untuk menjembatani jurang yang terdapat antara organisasi dengan lingkungannya, perlu dibangun struktur antara lingkungan dengan organisasi yang bersangkutan. Struktur itu diisi dengan program yang dapat digunakan oleh kedua belah pihak untuk saling berkenalan dan berkomunikasi. Pemerintah misalnya mewajibkan para developer untuk menaati rumus satu tiga enam dalam membangun perumahan, guna memberikan kesempatan yang luas bagi keluarga berpendapatan rendah membeli rumah sangat sederhana. Pemerintah juga mewajibkan pengusaha untuk membangun

Fasum dan Fasos, seperti klinik, ATM, sekolah, lapangan olah raga, kolam renang, jalan umum, kantin, toko, dan sebagainya, untuk dimanfaatkan oleh warga sekitar. Perusahaan diharapkan membuat program peduli lingkungan untuk mengelola cemaran, sampah, dan sebangsanya, dan untuk berpartisipasi dalam kegiatan kemasyarakatan. Ndraha (2003) melukiskan tekanan lingkungan terhadap organisasi sangat kuat. Lingkungan dalam hal ini baik sebagai input maupun sebagai output semuanya memberikan pengaruh terhadap organisasi.

Gambar 13-24 Organization-Environment Complex



Lingkungan sebagai input berisikan pengaruh tuntutan, dukungan, penawaran, permintaan, ketidakpercayaan, delegitimasi, ancaman, tantangan, peluang, potensi, kelebihan, harapan, kepuasan, keinginan dan kebutuhan. Sedangkan lingkungan sebagai output organisasi sesungguhnya bermakna bahwa semua produk dari system organisasi yakni barang dan jasa baik bersifat public dan privat maupun jasa layanan civil akan dikonsumsi, dimanfaatkan, dipergunakan sesuai kebutuhan masing-masing. Dengan menggunakan prinsip konsumerisme, maka lingkungan tidak sekedar penerima manfaat baik, manfaat sesuai kebutuhan, tetapi juga sebagai penerima dampak negatif, penerima risiko, korban kebijakan, korban konsumsi produk dan pihak yang dirugikan dari output yang sampai ke lingkungan sebagai penerima dan pengguna output organisasi.

Dengan demikian diperlukan desain organisasi dengan mempertimbangkan membiayai *outcomes*, bukan membiayai output. Perspektif ilmu pemerintahan menghendaki pemerintah dalam mendesain organisasi wajib secara moral memperhitungkan risiko bagi penerima dampak produk organisasi. Desain organisasi yang berorientasi *outcomes* yang akan sustain dan dibutuhkan.

BAB IV

DESAIN ORGANISASI PEMERINTAHAN

4.1. Konsep Dasar Pengorganisasian

Merancang desain organisasi dapat menggunakan pandangan Klasik dengan tokoh seperti F.W. Taylor, Henry Fayol, dan Max Weber. Misalnya pemikiran Weber yang mendefinisikan birokrasi sebagai desain organisasi yang optimal karena rasional dan efisien. Demikian juga dengan padangan Neo- Klasik, yang berusaha menonjolkan sisi manusiawi organisasi dengan dua 2 (dua) tujuan organisasi yang sama yakni aspek ekonomi dan kepuasan karyawan. Resis Likert mengemukakan adanya empat tahap dalam organisasi, yakni sistem 1,2,3 dan 4. Sistem 1 tidak mendorong partisipasi dan kepuasan pekerja. Sistem 4 merupakan sistem yang ideal. Douglas McGregor menggunakan 2 (dua) asumsi manusia X dan Y. Unsur X merupakan asumsi negatif (manusia malas bekerja) dan sebaliknya. Pendekatan klasik sesuai dengan asumsi X, sementara organisasi bisa ditingkatkan apabila asumsi Y digunakan. Chris Argyris menyatakan bahwa desain organisasi yang ideal adalah desain yang memberi kebebasan dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan kerja, serta situasi kerja yang lebih informal. Kritikan mereka terhadap Neo-Klasik adalah bahwa kelebihannya dalam menekankan sisi manusia sedangkan kelemahannya adalah masih mencari satu cara terbaik untuk semua situasi, motivasi merupakan proses yang kompleks yang hanya satu dari beberapa faktor yang mempengaruhi prestasi kerja.

Dalam fungsi pengorganisasian, manajer mengalokasikan keseluruhan sumber daya organisasi sesuai dengan rencana yang telah dibuat berdasarkan suatu kerangka kerja organisasi tertentu. Kerangka kerja tersebut dinamakan sebagai Desain Organisasi. Bentuk Spesifik dari kerangka kerja organisasi dinamakan dengan Struktur Organisasi. Stuktur Organisasi pada dasarnya merupakan desain organisasi dimana manajer melakukan alokasi sumber daya organisasi, terutama yang terkait dengan pembagian kerja dan sumber daya yang dimiliki organisasi, serta bagaimana keseluruhan kerja tersebut dapat dikordinasikan dan dikomunikasikan.

4.2. Komponen Struktur Organisasi

1. Wewenang

a. Pandangan Klasik

Wewenang datang dari atas yang kemudian diturunkan ke tingkat yang lebih bawah. Manajer memperoleh wewenang memerintah dari tingkatan yang lebih tinggi (pemegang saham), dan karyawan mempunyai kewajiban melaksanakan perintahnya.

- b. Pandangan Penerimaan
 - 1) Fokus pada karyawan.
 - 2) Penerima perintah bersedia menjalankannya karena dia menerima perintah tersebut.
 - 3) Wilayah penerimaan merupakan wilayah dimana seseorang bersedia menerima perintah.
- 2. Wewenang Lini dan Staff
 - a) Wewenang Lini dimiliki oleh Manajer Lini yang mengambil keputusan untuk mencapai tujuan organisasi secara langsung.
 - b) Wewenang staff dimiliki oleh orang atau kelompok yang memberikan nasehat kepada manajer lini.
- 3. Delegasi Wewenang
 - a) Penugasan wewenang atau tanggung jawab formal organisasi kepada orang lain (karyawan atau manajer tingkat bawah)
 - b) Mempunyai keuntungan membuat manajer dapat menyelesaikan tugas lebih banyak.
 - c) Halangan: keengganan manajer mendelegasikan wewenangnya ke bawahan.
- 4. Rentang kendali

Jumlah bawahan yang melapor ke satu atasan. Pendekatan klasik berusaha mencari rentang kendali yang ideal, sementara pendekatan modern menganggap rentang kendali yang efektif tergantung situasi. Keterbatasan Organisasi Formal adalah tidak memperhatikan dinamika yang utuh yang ada dalam suatu organisasi.
- 5. Pengelompokan Kerja (*Departementalisasi*)

Mengelompokkan pekerjaan yang sama atau mirip satu sama lain, berdasarkan kriteria tertentu, ke dalam satu atap tertentu serta berdasarkan fungsi, produk, lokasi, dan pelanggan.
- 6. Desain Kerja
 - 1) Pendekatan Desain Kerja
 - 2) Pendekatan Mekanis atau spesialisasi
 - 3) Pendekatan Motivasional
 - 4) Pendekatan Biologis
 - 5) Pendekatan perceptual/motor
 - 6) Desain Kerja dan Kepuasan Kerja

4.3. Empat Pilar Pengorganisasian (Four Building Blocks of Organizing)

Pilar Pertama Pembagian kerja (*division of work*). Pembagian Kerja adalah Upaya untuk menyederhanakan dari keseluruhan kegiatan dan pekerjaan (yang telah disusun dalam proses perencanaan) yang mungkin saja bersifat kompleks menjadi lebih sederhana dan spesifik dimana setiap orang akan ditempatkan dan ditugaskan untuk setiap kegiatan yang sederhana dan spesifik tersebut; Kadangkala Pembagian Kerja dinamakan dengan Pembagian Tenaga Kerja, namun lebih sering digunakan Pembagian Kerja karena yang dibagi-bagi adalah pekerjaannya, bukan orangnya.

Contoh dari Pembagian Kerja misalnya Pembagian Kerja dalam Bisnis Restoran, pembagian kerja dapat berupa pembagian kerja untuk bagian dapur, pelayanan pelanggan di meja makan, kasir, dan lain sebagainya.

Pilar Kedua pengelompokan pekerjaan (*Departmentalization*). Setelah pekerjaan dispesifikan, maka kemudian pekerjaan-pekerjaan tersebut dikelompokkan berdasarkan kriteria tertentu yang sejenis. Pengelompokan Pekerjaan atau Departementalisasi pada dasarnya adalah Proses pengelompokkan dan penamaan bagian atau kelompok pekerjaan berdasarkan kriteria tertentu

Pilar Ketiga Penentuan Relasi antar bagian dalam organisasi (*hierarchy*). Hierarchy adalah proses penentuan relasi antar bagian dalam organisasi, baik secara vertikal maupun secara horisontal. Jenis-jenis hirarki yakni Hirarki Vertikal (Tall Hierarchy) dan Hirarki Horisontal (Flat Hierarchy). Terdapat 2 konsep penting dalam Hierarchy, yaitu *Span of management control* atau *span of control* dan *Chain of Command*. *Span of management control* terkait dengan jumlah orang atau bagian di bawah suatu departemen yang akan bertanggung jawab kepada departemen atau bagian tertentu. *Chain of command* juga menunjukkan garis perintah dalam sebuah organisasi dari hirarki yang paling tinggi misalnya hingga hirarki yang paling rendah. *Chain of command* juga menjelaskan bagaimana batasan kewenangan dibuat dan siapa dan bagian mana akan melapor ke bagian mana.

Pilar Keempat Penentuan Mekanisme untuk mengintegrasikan aktifitas antar bagian dalam organisasi atau koordinasi (*coordination*). Koordinasi adalah proses dalam mengintegrasikan seluruh aktifitas dari berbagai departemen atau bagian dalam organisasi agar tujuan organisasi dapat tercapai secara efektif. *The process of integrating the activities of separate departments in order to pursue organizational goals effectively (Stoner, Freeman & Gilbert, 1995)*

Faktor-faktor yang memengaruhi struktur organisasi adalah strategi organisasi, skala organisasi, teknologi, lingkungan. Beberapa pendekatan dalam departementalisasi berdasarkan fungsional, produk, pelanggan, geografis dan berdasarkan matriks. Pendekatan Situasional dipengaruhi oleh lingkungan Mekanistik di mana sesuai dengan pendekatan klasik dan sesuai dengan lingkungan stabil. Sedangkan pengaruh lingkungan Organik didasarkan pada kelompok dengan komunikasi dan partisipasi lebih tinggi, sesuai untuk lingkungan yang berubah-ubah. Selain pengaruh lingkungan organik dan mekanis struktur organisasi juga dipengaruhi oleh Tugas-Teknologi. Ada tiga jenis teknologi yakni Unit atau *batch* kecil, Produksi Masal dan Produksi Proses.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam Desain Struktur Organisasi adalah Desain organisasi ternyata berbeda tergantung teknologi yang digunakan. Semakin kompleks teknologi, organisasi semakin tall. Rentang kendali bertambah dari unit

ke masal, tetapi menurun dari masal ke proses. Semakin kompleks teknologi, semakin besar pekerjaan staff dan administratif. Ukuran Teknologi berpengaruh terhadap organisasi terutama organisasi kecil. Organisasi besar tidak terpusat pada satu teknologi saja.

Selain ukuran teknologi yang digunakan dalam mendesain suatu organisasi maka faktor lainnya yang patut diperhatikan adalah Siklus Kehidupan Organisasi dan Kebutuhan Reorganisasi. Pada waktu kecil, desain fungsional akan berfungsi dan jika sudah besar maka desain multi-divisi mungkin akan lebih tepat. Untuk itu perlu dipahami tipe organisasi seperti apa yang akan didesain.

Tipe Organisasi dapat dibedakan berdasarkan **Fungsi**. *Kelebihan tipe organisasi berdasarkan fungsi ini adalah* kerja lebih efisien, pengawasan menjadi lebih mudah. Sedangkan kekurangannya sulit mengintegrasikan dan mengkoordinasikan kegiatan yang berbeda, pertanggung jawaban menjadi kurang jelas. Tipe organisasi berdasarkan **Produk atau Pasar** mempunyai kelebihan pengambilan keputusan menjadi semakin cepat, koordinasi menjadi lebih mudah, dan pertanggungjawaban jelas. Sedangkan kekurangannya adalah biaya operasional meningkat, duplikasi kegiatan/fungsi, pandangan sempit yang mengutamakan divisi/bagiannya.

Setiap desain organisasi harus mempertimbangkan aspek Koordinasi dalam organisasi. Semakin terspesialisasi kerja, koordinasi semakin penting. Kebutuhan koordinasi semakin tinggi apabila ketergantungan semakin tinggi. *Pooled Interdependence* (misal: konglomerasi), *Sequential Interdependence* (misal: lini perakitan), *Reciprocal Interdependence* (setiap bagian saling mempengaruhi) Diferensiasi (spesialisasi) yang menghalangi koordinasi yang efektif antara lain karakteristik yang berbeda untuk bagian yang berbeda, orientasi waktu yang berbeda, gaya interaksi yang berbeda, tingkat formalitas yang berbeda.

Pendekatan untuk efektivitas koordinasi adalah penerapan teknik manajemen dasar dan meningkatkan potensi koordinasi, mengurangi kebutuhan koordinasi dan memperhatikan aspek desentralisasi dan sentralisasi. Desentralisasi merupakan proses pendelegasian wewenang dan tanggung jawab secara sistematis ke tingkat organisasi yang lebih rendah. Sentralisasi merupakan proses menahan wewenang dan tanggung jawab di tangan manajemen puncak.

Aspek Lingkungan juga menjadi unsur penting dalam mendesain organisasi. Lingkungan dengan persaingan ketat, berubah dinamis akan lebih sesuai dengan desentralisasi. Semakin besar ukuran organisasi, desentralisasi semakin diperlukan analisis lingkungan. Faktor Lain jika keputusan berisiko tinggi maka sentralisasi lebih sesuai. Bawahan yang mempunyai kemampuan tinggi sesuai dengan desentralisasi.

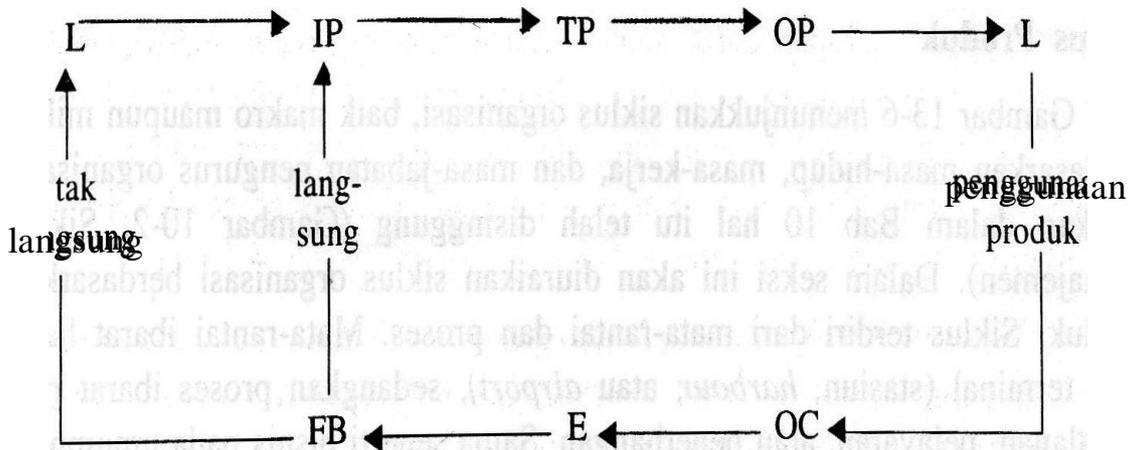
4.4. Analisis Organisasi

4.4.1. Siklus Produk

Gambar 13-6 menunjukkan siklus organisasi, baik makro maupun mikro berdasarkan masa-hidup, masa-kerja, dan masa-jabatan pengurus organisasi. Bahkan dalam Bab 10 hal itu telah disinggung (Gambar 10-2, Siklus Manajemen). Dalam seksi ini akan diuraikan siklus organisasi berdasarkan produk. Siklus terdiri dari mata-rantai dan proses. Mata-rantai ibarat halte atau terminal (stasiun, harbour, atau airport), sedangkan proses ibarat rute perjalanan, pelayaran, atau penerbangan. Sama seperti bisnis pada umumnya, inisiatif berusaha bisa berasal dari 'entrepreneur yang menawarkan suatu produk kepada lingkungan (L) sebagai calon pembeli, dengan mendapat imbalan, atau seorang yang berada dalam suatu lingkungan (L), yang membutuhkan dan meminta suatu produk (demander) kepada pihak lain yang dianggap dapat menyediakannya, yaitu provider atau supplier, producer atau seller, dan bersedia membayarnya. Permintaan tersebut merupakan input (IP) utama bagi transformasi input menjadi output (throughput, TP, baik manajemen maupun operasional) penyediaan produk (output, OP), yang kemudian dijual atau didistribusikan kepada pembeli dan atau pemakai. Melalui penikmatan dan atau penggunaan output tersebut, lahirlah dampak atau manfaat, reward, risk, atau punishment (outcome, OC). OC itu kemudian dievaluasi (E) oleh konsumen, dan hasilnya dijadikan bahan feedback (FB) baik langsung (ke perusahaan) maupun tak langsung (melalui masyarakat). Hubungan antara demander dengan supplier ditunjukkan melalui Gambar 131. Gambar 13-24 menunjukkan siklus produk full-cycle, yaitu siklus produk berbentuk barang (lih. Tabel 4-1) Pada siklus produk berbentuk jasa atau layanan, produksi, pemasaran, dan penikmatan, dapat terjadi pada saat yang sama.

Mengingat kekuatan sebuah rantai sama dengan kekuatan mata rantainya yang terlemah, maka organisasi pemerintahan harus memperhatikan tiap rute dan tiap halte siklus produk pemerintahan. Analisis organisasi pada hakikatnya berada pada satu ujung dan designing (pembentukan, konstruksi) organisasi pada ujung yang lain. Analisis organisasi adalah "the separating of any material or abstract entity into its constituent elements," penguraian organisasi menjadi unsur-unsur pembentuknya, sebagai "method of studying the nature of something or of determining its essential features and their relations." Hasil studi tersebut selanjutnya digunakan, pertama, sebagai bahan konstruksi teori, dan kedua sebagai referensi dan tolok ukur buat evaluasi struktur, proses, dan budaya organisasi.

Gambar 13-25 Siklus Produk
(lihat juga Gambar 10-2)



4.4.2. Organisasi Cerdas

Konsep organisasi cerdas atau intelligent organization merupakan reaksi terhadap biopatologi yang menggejala jauh ke dalam struktur, manajemen, dan budaya organisasi dewasa ini, dan selanjutnya jawaban terhadap tuntutan pembaruan di masa depan. Setelah menguraikan timbul-tenggelamnya birokrasi dalam *The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization* (1993), Gifford Pinchot dan Elizabeth Pinchot dalam buku yang sama menjelaskan tujuh inti organisasi cerdas. Pinchots menggambarannya demikian:

Tabel 13-5 Tujuh Inti Organisasi Cerdas

FREEDOM OF CHOICE	RESPONSIBILITY FOR THE WHOLE
1. Widespread truth and rights	4. Equality and diversity
2. Freedom of enterprise	5. Voluntary learning networks
3. Liberated teams.	6. Democratic self-rule
7 Limited corporate government	

Freedom of choice (kebebasan memilih) merupakan kondisi yang

Freedom of choice (kebebasan memilih) merupakan kondisi yang diperlukan untuk membangun rasa tanggung jawab dan self-commitment setiap orang. Sokoguru ini meliputi tiga hal, pertama, widespread truth and rights: setiap orang memperoleh informasi yang benar, cepat, dan akurat, dan setiap orang menyadari hak-haknya, serta berkesempatan untuk memperjuangkannya. Kedua, freedom of enterprise, artinya setiap orang bekerja sesuai dengan pengetahuan, keahlian, dan keterampilannya, guna memenuhi harapan konsumen. Ketiga, liberated (empowered)

teams: bekerja sebagai tim. Anggapan dasar sebuah tim adalah kesadaran bahwa tidak ada manusia sempurna, setiap orang memiliki kelebihan dan kekurangan, kelebihan itu berbeda-beda, kelemahan yang seorang diimbangi atau ditutupi dengan kelebihan orang lain, dan dengan demikian, jika kelebihan-kelebihan itu dipadukan, terbentuklah sebuah kekuatan sinergi yang dahsyat.

Responsibility for the whole (tanggung jawab untuk keseluruhan) adalah kondisi yang diperlukan guna membangun hubungan kerja sama produktif antara warga organisasi dengan masyarakat lingkungan. Tiang utama ini terdiri dari tiga komponen. Pertama, equality and diversity (kebersamaan dan perbedaan). Kebersamaan dalam perbedaan. Kesempatan yang sama bagi semua orang dan penghargaan terhadap perbedaan. Kedua, voluntary learning networks, yaitu jaringan-belajar sukarela secara menyeluruh, guna meningkatkan kecerdasan setiap warga organisasi. Dengan demikian setiap orang mampu memberi sumbangan sebesar-besarnya kepada masyarakat. Masyarakat cerdas adalah masyarakat yang mampu berpikir panjang: sadar akan akibat setiap tindakannya dan mengapa ia berbuat demikian. Ketiga, democratic self- rule, artinya, organisasi harus tersusun dan berjalan secara demokratik.

Kendatipun organisasi cerdas mengandalkan kekuatan inteligensia manusia, kedua sokoguru di atas memerlukan sebuah ambang yang menguatkan (empowering), yaitu limited corporate government. Ini berarti, elemen kekuasaan bagaimanapun tetap diperlukan oleh setiap organisasi, guna menegakkan setiap aturan main yang telah disepakati bersama. Disebut "limited," karena kekuasaan seperti itu hanya digerakkan pada saat diperlukan: alat, bukan tujuan. Dalam sebuah organisasi cerdas, nilai tertinggi yang berfungsi mengikat dan menggerakkan organisasi bukanlah ketaatan atau kepatuhan bawahan terhadap atasan, tetapi mutual trust. Secara singkat, organisasi cerdas adalah organisasi yang mampu berperan dalam situasi dan kondisi yang bagaimana pun, di satu pihak, dan yang siap menjalankan perubahan terus-menerus. Sama seperti manusia, agar organisasi menjadi cerdas, organisasi harus belajar. Dari sinilah lahir konsep tentang learning organizations, learning culture, bahkan learning race (Charles HampdenTurner dalam Corporate Culture, 1994). Sejauh mana organisasi pemerintahan di Indonesia bisa belajar dari teori organisasi cerdas?

4.4.3. Organisasi Sakit

Seperti manusia, organisasi juga bisa jatuh sakit. Sakit dan sakit adalah dua hal yang berbeda. Sakit pertama merupakan penggenapan hukum alam, menunjukkan bahwa sudah waktunya bagi organisasi untuk membaharui dirinya: saat regenerasi sudah tiba. Sakit kedua, organisasi lagi jaya-jayanya, tiba-tiba datang bencana, bukan karena kehendak alam, tapi karena ulahnya belaka, tidak mau belajar dari kegagalan, terperosok dalam jurang yang sama. Tanda-tanda yang terlihat pada organisasi sakit antara lain (1) kinerja menurun, (2) timbul konflik vertikal atau horizontal yang tak berujungpangkal, (3) karyawan memilih diam, (4) turnover dan absenteeism tinggi, ■

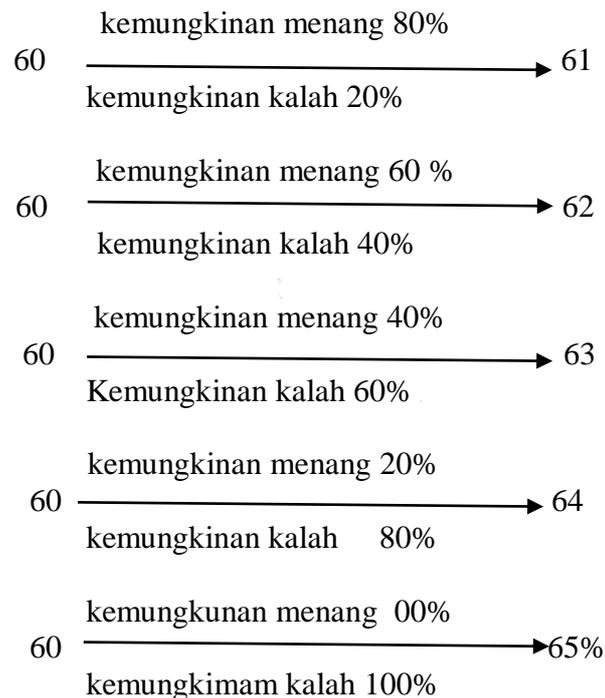
dan lain sebagainya. Namun, betapa pun berkuasa dan besarnya suatu organisasi, setelah pada suatu masa ia tumbuh dan berkembang, pada saat lain ia merosot lalu ... mati, demikian Daniel dan Robert L. Kahn dalam *The Social Psychology of Organizations* (1978, 81). David Nachmias dalam *Organizational Conflicts in Public Bureaus* (1982), dan William G. Scott dalam *Organizational Revolution* (1985) berpendapat bahwa besarnya (size) organisasi berkorelasi positif dengan merosotnya kebaikan dan meningkatnya penderitaan manusia di dalamnya. John W. Durham dan Howard L. Smith dalam *Toward a General Theory of Organization Deterioration* (1982) berkesimpulan bahwa gejala kemerosotan organisasi telah dialami oleh berbagai budaya sepanjang sejarah. Kebudayaan timbul-tenggelam. Usahawan yang berhasil mencapai puncak kejayaan dalam dunia bisnis memulai kariernya dengan cucuran keringat dan kerja keras, tetapi mengakhirinya dengan bunuh diri.

Para ahli Teori Organisasi berusaha menjawab teka-teki deteriorasi organisasi. Menurut Durham dan Smith yang mengemas studinya dalam bentuk Teori Momentum Yang Hilang (*The Lost-Momentum Theory*), berpendapat, hal itu berkaitan dengan kegagalan organisasi merebut sasaran berikutnya. Sebelum teori tersebut diuraikan, teori yang disebut teori Korupsi (Corruption Theory) diuraikan terlebih dahulu.

Menurut Teori Korupsi, bibit kemerosotan organisasi terdapat justru dalam perkembangan dan keberhasilan organisasi. Keberhasilan menghasilkan kepuasan, kepuasan membuat orang mabuk, lalu dorongan untuk maju berkurang. Belum lagi jika orang asyik menepuk dada dan memandang orang lain tiada berguna. "Kalau bukan saya Akan aku buktikan bahwa aku tak tergantikan. (sikap indispensable). Timbul kecenderungan mempertahankan status quo, para tokoh berebut sebutan paling berjasa, menuntut imbalan (spoiling) dan pengakuan, sampai akhirnya organisasi kehilangan elan vital. Mati percuma. Teori ini dipelopori oleh E. Gibbon dalam *The Decline and Fall of the Roman Empire* (1776), kemudian dikembangkan oleh Oswald Spengler dalam *Der Untergang des Abendlandes* (1923). Eksponen Teori Momentum-yang-Hilang adalah mahasejarawan Arnold Joseph Toynbee dalam *A Study of History* (1935). Berbeda dengan Teori Korupsi yang mengatakan bahwa deteriorasi itu tak terhindarkan, Teori Momentum-yang-Hilang memperkirakan bahwa organisasi dapat hidup terus jika ia mampu menemukan horizon baru untuk ditaklukkan (ibarat misi Star Trek). Dengan demikian, "man can retain his spiritual beliefs in today's confusing world," demikian tesis Lecomte du Nouy dalam *Human Destiny* (1958)

Bagaimana cara memperbesar kemungkinan merebut sukses berikutnya? Ambillah contoh seorang lifter. Jika dari angkatan 60 kg langsung ke 65 kg dan gagal (100%), timbul dugaan bahwa jika ia lepas dari teknik pertandingan yang sesungguhnya tidak langsung ke 65 kg melainkan bertahap, katakanlah dari 60 kg ke 64 kg, maka kemungkinan untuk menang 20% dan gagal 80%. Perhatikanlah tabel di bawah ini.

Tabel 13-6 Keberhasilan Mencapai Sukses



Analisis di atas menunjukkan, perencanaan yang efektif memberikan alternatif sasaran yang menjanjikan kemungkinan sukses optimal berdasarkan perhitungan rasional dalam mengantisipasi masa depan sejauh dan seluas mungkin. Demikian juga halnya ekspansi bagi perusahaan dan akselerasi bagi pembangunan. Sampai tahun 70-an, akselerasi atau percepatan pembangunan dijadikan isu yang seolah-olah mampu menjawab masalah kemiskinan. Saul M. Katz dalam Fred. W. Riggs (ed.) *Frontiers of Development Administration* (1971, 110), El-Rashidi dalam *Human Aspects of Development* (1971, 6), Gunnar Myrdal dalam P. T. Bauer *Dissent on Development* (1976, 207), D. Lerner dalam Eduard Depari dan Colin McAndrews (eds.), *Peranan Komunikasi Massa Dalam Pembangunan* (1978, 83), membahas terma tersebut.

Namun kemudian ternyata, pembangunan terlalu cepat, demikian Harry W. Blair dalam *The Political Economy of Participation in Local Development Programs: Short-term Impasse and Long-term Change in South-East Asia and the United States from the 1950s to the 1970s* (1981, 64), dan Colin McAndrews dan Chia Lin Sien (eds.) dalam *Too Rapid Rural Development* (1982, 2-7), dalam arti faktor learning terabaikan atau kurang efektif. Loncatan atau lompatan teknologi ternyata menyesatkan! Faktor learning dalam konteks proses perubahan sosial menjadi tema pokok Martin J. Gannon dalam *Organizational Behavior. A Managerial and Organizational Perspective* (1979, 134-51), Fred Luthans dalam *Organizational Behavior* (1981, 235-62), dan Coralie Bryant dan Louise G. White dalam *Managing Development in the Third World* (1982, 68). Lemahnya faktor learning tersebut menyebabkan rendahnya daya dukung dan sustainability organisasi.

Korupsi juga dapat terjadi karena kelemahan sistem. Hal ini diterangkan melalui Teori Substratum. Teori ini dipelopori antara lain oleh James C. Scott dalam *Comparative Corruption* (1972). Korupsi menciptakan jalur baru di dalam dan atau ke luar organisasi formal. Organisasi formal kemudian merosot dan fungsinya diambil-alih oleh substratum tersebut. Teori Scott ini dapat juga diterangkan melalui Teori Sistem, salah satu teori dasar bagi Teori Organisasi. Teori J. G. Miller dalam *Living System* (1978) mengenai feedback negatif berkaitan erat dengan teori Scott). Menurut Miller, feedback negatif; yaitu feedback yang berfungsi sebagai alat kontrol terhadap tindakan atau hal yang cenderung merusak sistem, merupakan faktor esensial pemeliharaan organisasi.

Organisasi berdiri dan jatuh, hidup dan mati, timbul tenggelam, karena kendatipun organisasi bisa mempengaruhi manusia, antara lain melalui negative feedback di atas, namun seringkali kepentingan manusia, dalam hal ini pemegang kekuasaan, di luar kepentingan organisasi, lebih kuat. Pemegang kekuasaan dapat menggunakan organisasi secara sah, langsung ataupun tidak, untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Dengan perkataan lain, jika pemegang organisasi menjadi gila, organisasi pun menjadi gila. William A. Cohen dan Nurit Cohen dalam *The Paranoid Corporation And 8 Other Ways Your Company Can Be Crazy* (1993). Cohens menggelar 9 gejala penyakit organisasi sebagai berikut (Ndraha, 2003).

Tabel 13-7 Penyakit Organisasi

PENYAKIT	GEJALA	SOLUSI
Psychosses		
1. Manic behavior	a. Expansive moods b. Grandiosity c. Excessive excitement d. Little attention paid to detail	a. Get a contract b. Get a plan c. Using anchoring techniques.
2. Manic depression	Like being on the roller coaster	Strict discipline, focus on purpose, leadership
3. Schizophrenia	Afraid of social and behavior doubts in own abilities	Involvement, Control, objectives, support focus, restructure the organization.
4. Paranoid behavior	Routinely interpret one with suspicion and assumpt of malicious intent, lack of trust	Reframing the cause of the social support focus, restructure the organization. Build trust, use the rule of reciprocity, employ reality confrontation, redirect
5. Neurotic behavior	All around are indifferent, apathetic, lethargic, little energy, lack of commitment, guilt, de sire to give up	Getting it to focus on something else give it something to feel good about, build the organization's confidence by giving it a real victory
6. Depression	Inability to do a self analysis, self-doubt, insecurity, addictio	Confrontation after rapport past-present-future therapy impact therapy
7. Intoxication	Look over people's compulsion shoulders to catch mistakes, lack of initiative, no one is willing to take risk, innovations cease, decisions are agoniz ingly slow	a. Empowerment b. Deregulation c. Charters d. Rule breaking based on unique expertise
8. Obsessive compulsion	Shock, erratic behavior, overreference to a negative event in the past	Progressive goal setting, cohesion therapy, distraction therapy.
9. Post-trauma Syndrome		

Kesembilan *psychological disorders* di atas membawa malapetaka bagi organisasi dan pada gilirannya bagi masyarakat: (1) merusak semangat kerja pegawai, (2) merampas produktivitas perusahaan, (3) menurunkan kualitas produk, (4) menyakiti dan melukai hati konsumen, (5) membuat pegawai frustrasi dan merusak karier, (6) mendorong organisasi untuk bertindak ugalugalan, (7) perbaikan mutu menjadi tidak efektif, (8) kepemimpinan rusak dan organisasi berantakan.

Jika organisasi perusahaan yang sakit, gejalanya cepat terlihat dan diketahui, sehingga kalau mau, penyebab segera dapat ditelusuri dan terapinya segera dapat diresepkan. Kalau konsumen komoditi Pasar dikecewakan dan perasaannya 'terluka, ia bisa berpaling ke toko lain, membeli merek lain, atau paling-paling patah arang dengan toko atau barang yang bersangkutan. Pilihan lain masih ada, dan ia bebas memilih. Tidak demikian halnya organisasi pemerintahan. Bagaimana halnya dengan layanan publik yang tidak diprivatisasikan dan lebih-lebih layanan civil yang provider-nya pemerintah? Pilihan lain tidak ada, dan orang tidak bebas memilih? Anggota masyarakat sebagai konsumen produk-produk pemerintahan bisa benar-benar terluka, tiada obat, dan ia berhadapan dengan kekuasaan. Oleh karena itu, jika organisasi pemerintah sakit ataupun gila, semuanya menjadi gila!.

Indonesia dewasa ini sedang mengedari siklus spiral positif-negatif (Gambar 13-6). Geraknya bukan hanya naik-turun secara tajam karena malmanajemen, maju-mundur karena jika diumpamakan seperti mobil mesinnya rusak, tetapi juga timbul-tenggelam dalam-dalam, karena tiada seorang pun di antara pemegang kekuasaan yang mau mengorbankan kepentingannya demi kepentingan bersama. Untuk bisa timbul ke permukaan, sebuah kapal yang tenggelam seharusnya membuang seluruh muatan kapal, yaitu kepentingan pribadi, kelompok, atau partai, demi kepentingan seluruh bangsa, baik mayoritas maupun minoritas. Kemudian setelah muncul di permukaan laut, mesinnya diganti dan manajemen yang sehat digunakan.

4.4.4. Pengembangan Organisasi

Kembali pada anggapan dasar tentang organisasi: organisasi lahir dan mati, sehat dan sakit, seperti halnya manusia. Penyembuhan penyakit, baik, tetapi mencegah penyakit lebih baik. Manusia menempuh pemeriksaan kesehatan (check-up) secara teratur; organisasi harus demikian juga. Jika ternyata sakit, diobati, dan dirawat, jika sudah sembuh, kesehatan dipelihara, dan jika perlu dilakukan make-up. Fisik manusia tidak bisa didesain kembali, tetapi mentalnya bisa. Organisasi lebih leluasa, baik fisik dan lebih-lebih mentalnya (visi, misi, budaya, dan sebagainya) dapat direkayasa, dapat diredesain. Bahkan dapat dikembangkan dalam rangka mengantisipasi masa depan yang panjang.---

Untuk dapat melakukan hal-hal itu, pada manajemen organisasi diperlukan tiga bahan-belajar dan satu paket yang terdiri dari tiga macam keahlian, yaitu Analisis Organisasi, Konseling Organisasi, dan Desain Organisasi disingkat AKONDOR. Seorang Analisis Organisasi bertugas melakukan pemeriksaan kesehatan organisasi (dan membuat rekomendasi), melakukan diagnosis (prognosis), dan menulis resep terapi. Seorang Konselor (Counselor) Organisasi berfungsi ibarat pembimbing akademik di perguruan tinggi, sebagai seorang ahli gizi di sebuah rumah sakit, atau bagaikan seorang pelatih kebugaran di sebuah gymnasium. Sedangkan seorang Desainer Organisasi, bekerja mirip seorang arsitek atau perancang bangunan.

Ketiga fungsi itu harus ada di setiap organisasi. Jika organisasi masih kecil, fungsi itu built-in di dalam fungsi-fungsi manajemen. Bagi organisasi berukuran menengah, satu atau dua orang organization officer diperlukan, atau konsultan profesional di bidang organisasi berdasarkan kontrak. Di dalam organisasi berukuran besar (pada level korporat) perlu dibentuk unit kerja sendiri yang profesional. Bahkan jika perlu, dibentuk perusahaan tersendiri sebagai salah satu lini-produksi dalam lingkungan sebuah grup atau konglomerat, yang bergerak di bidang AKONDOR.

Untuk memperoleh keterampilan dan keahlian AKONDOR, kandidat yang terseleksi dengan baik berdasarkan panggilan-j jiwa harus menempuh pelatihan AKONDOR. Bahan-ajaran utama pelatihan

tersebut antara lain: (1) Teori Organisasi, (2) Budaya Organisasi, (3) Perilaku Keorganisasian, (4) Psikologi Industri, dan (5) Pengembangan Organisasi. Bentuk pelatihan bermacam-macam: (1) lokakarya 2 a 3 hari, (2) kursus singkat 15 - 30 hari, (3) program diploma satu (satu tahun), atau (4) program Magister Manajemen konsentrasi Teori Organisasi. Semua ahli AKONDOR diharapkan bergabung dalam sebuah organisasi profesi dengan kode etik sendiri.

Salah satu fungsi AKONDOR adalah perancangan pengembangan organisasi (organizational development, 01)). Tidak semua buku Teori Organisasi membahas pengembangan organisasi. Hal itu dapat diartikan, pengembangan organisasi dianggap sebagai body of knowledge, bahan-ajaran atau disiplin tersendiri, sehingga dapat dipandang sebagai sebuah nama: Pengembangan Organisasi.

Richard Beckhard dalam *Organization Development: Strategies and Models* (1969) mendefinisikan OD sebagai.

“An effort (1) planned, (2) organization-wide, and (3) managed from the top, to (4) increase organization effectiveness and health, through (5) planned interventions in the organization's 'processes, ' using behavioral science knowledge”.

Gary Dessler dalam *Organization Theory* (1992, 452) mengemukakan bahwa pada hakikatnya pengembangan organisasi dilakukan melalui perubahan manusia (changing people). Dalam hubungan itu behavior science memegang peranan penting. Di bidang organisasi publik, peningkatan efektivitas dan kesehatan organisasi harus diartikan sebagai program total quality management (TQM). TQM adalah "a comprehensive, customer-focused system to improve the quality of their products and services," demikian kalimat pembukaan *Introduction to Total Quality Mangement In the Federal Government* (May 1991).

4.4.5. Metodologi Penelitian Organisasi

Di samping pelatihan guna membentuk tenaga-tenaga akademik dan profesional di bidang keorganisasian, penelitian (research) organisasi harus diprogramkan. Dua bahan utama metodologi penelitian kuantitatif organisasi adalah teori-teori organisasi guna membangun model-model penelitian dan hipotesis, dan instrumen untuk menggali dan mencari fakta-fakta. William M. Evan dalam *Organization Theory: Research and Design* (1993) membahas teori-teori tentang struktur, konflik, proses, networks, lingkungan, dan efektivitas organisasi beserta model-modelnya. Sebuah buku yang relative sudah berumur tetapi masih bisa dipakai adalah *Handbook of Organizational Measurement* Karya James L. Price (1972), sebagai contoh lain. Handbook tersebut menguraikan pengukuran 22 konsep dasar Teori Organisasi, antara lain autonomy, centralization, complexity, effectiveness, size, dan satisfaction.

Penelitian organisasi dapat juga menggunakan metodologi kualitatif. Bahan penyusunan metodologi penelitian kualitatif adalah nilai-nilai organisasi sebagai inti budaya organisasi. Daftar panjang tentang nilai-nilai tersebut dapat dibaca dalam buku-buku tentang Budaya Organisasi (lihat Taliziduhu Ndraha, *Teori Budaya Organisasi*, op. cit.).

BAB V

LEMBAGA DAN ORGANISASI NEGARA

5.1. Konsep Lembaga Negara

Terminologi lembaga dan organisasi yang perlu dibedakan satu dengan yang lain. Salah satu pola perilaku kolektif (kelompok) yang paling stabil, uniform, formal, dan umum, adalah institusi (institution, G. A. Lundberg dalam *Foundations of Sociology*, 1956). Sedangkan Emory S. Bogardus dalam *Sociology* (1957) mengaitkan institusi dengan kontrol sosial. "*A social institution*," demikian Bogardus, "*is a standardized set of rules and the machinery and authority for putting the rule into action.*" Di Indonesia, istilah "lembaga" digunakan, baik dalam arti institusi, maupun dalam arti organisasi. Istilah organisasi berasal dari bahasa Inggris organization (Latin, *organizare*, kemudian Inggris *organize*, berarti membentuk suatu kebulatan dari bagian-bagian yang berkaitan satu dengan yang lain). Jadi organisasi dapat dipandang sebagai produk kegiatan organizing. Menurut Stephen P. Robbins dalam *Organization Theory* (1990), *An organization is a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals.* Sedangkan lembaga adalah produk organisasi pemerintahan.

Arti kata "lembaga" dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah badan atau organisasi yang bertujuan melakukan suatu usaha. Kamus tersebut memberi contoh frase yang menggunakan kata lembaga, yaitu "lembaga pemerintah" yang diartikan sebagai badan-badan pemerintahan dalam lingkungan eksekutif. Apabila kata "pemerintah" diganti dengan kata "negara", maka frase "lembaga negara" diartikan sebagai badan-badan negara di semua lingkungan pemerintahan negara (khususnya di lingkungan eksekutif, legislatif, dan yudikatif).

Negara sebagai suatu organisasi memiliki alat perlengkapan untuk merealisasikan tujuan dan keinginan-keinginan negara (*staatswill*). Konsep lembaga negara secara terminologis memiliki keberagaman istilah. Di kepustakaan Inggris, sebutan lembaga negara menggunakan istilah

“political institution”, sedangkan dalam kepustakaan Belanda dikenal dengan istilah “*staat organen*”. Sementara itu, bahasa Indonesia menggunakan istilah “lembaga negara, badan negara, atau organ negara”.

Secara umum, penataan kelembagaan dapat berupa kegiatan pembangunan kelembagaan (*institutional building*) dan peningkatan kapasitas (*capacity building*). Esman (1972) mendefinisikan pembangunan lembaga sebagai “... *the planning, structuring, and guidance of new or reconstituted organization which (a) embody changes in value, functions, physical, and/or social technologies, (b) establish, foster, and protect new normative relationships and actions patterns, and (c) obtain supports and complementarities in the environment.*” Pada bentuk lain, pembangunan kapasitas, sebagaimana dinyatakan oleh Wikipedia berkenaan dengan “*the process by which individuals and organizations obtain, improve, and retain the skills, knowledge, tools, equipment and other resources needed to do their jobs competently or to a greater capacity (larger scale, larger audience, larger impact, etc.)*”. Dari kedua perspektif tersebut, secara sederhana dapat dinyatakan bahwa penataan kelembagaan adalah upaya untuk membenahi kembali kelembagaan dalam dimensi perilaku, teknologi, dan struktur untuk menjamin perwujudan pencapaian tujuan lembaga. Dari serangkaian proses pembenahan kembali tersebut terdapat satu kondisi utama yang akan menjadi penentu keberhasilan pelaksanaannya. Kondisi tersebut, sebagaimana dinyatakan oleh Bach & Wegrich adalah koordinasi. Bagi kedua penulis tersebut, koordinasi merupakan kondisi yang mudah untuk tidak diperhatikan di tengah banyaknya persoalan birokrasi sebagaimana pernyataan mereka berikut ini:

The laundry list of contemporary bureaucratic malaises is as long as it is predictable, with common complaints ranging from cost inefficiencies and inflexibility to presumed aversions to entrepreneurship and ‘customer’ orientation. When buried among these items, coordination problems-whether despite or due to their pervasiveness-might be easy to overlook¹.

¹ Bach & Wegrich. 2018. *The Blind Spots of Public Bureaucracy and the politics of Non-Coordination*. Palgrave Macmillan:Switzerland. Hal: 3

Lebih lanjut, Bach & Wegrich menyatakan bahwa banyak persoalan dalam birokrasi yang berkaitan dengan masalah koordinasi antar organisasi. Lengkapnya mereka menyatakan bahwa “*Although the lion’s share of coordination problems do not end in large-scale disaster, more than a handful of major blunders on the part of public organizations can be related to problems of inter-organizational coordination*”. Koordinasi dibutuhkan sebagai akibat dari spesialisasi, yang di satu sisi memudahkan pemecahan masalah namun di sisi lain, spesialisasi juga menjadikan suatu organisasi mempersempit keterlibatan hanya pada masalah atau tujuan yang terbatas.

Dalam memahami pengertian organ atau lembaga negara, dapat dilihat dari pandangan Hans Kelsen mengenai *the Concept of the State Organ* dalam bukunya *General Theory of Law and State* (Teori Umum Tentang Hukum Dan Negara). Hans Kelsen menguraikan bahwa “*Whoever fulfills a function determined by the legal order is an organ. These functions, be they of a norm-creating or of a norm-applying character, are all ultimately aimed at the execution of a legal sanction*”. Artinya, siapa saja yang menjalankan suatu fungsi yang ditentukan oleh suatu tata hukum (*legal order*) adalah suatu organ. Artinya, organ negara itu tidak selalu berbentuk organik. Di samping organ yang berbentuk organik, lebih luas lagi, setiap jabatan yang ditentukan oleh hukum dapat pula disebut organ, asalkan fungsi-fungsinya itu bersifat menciptakan norma (*norm creating*) dan/atau bersifat menjalankan norma (*norm applying*).

Menurut Jimly Asshidiqie, konsep organ negara dan lembaga negara sangat luas maknanya, sehingga tidak dapat dipersempit hanya pada pengertian tiga cabang kekuasaan legislatif, eksekutif, dan yudikatif saja. Adapun, konsep/pengertian organ negara dan lembaga negara menurutnya adalah: **Pertama**, dalam arti yang paling luas, pengertian pertama, organ negara paling luas mencakup setiap individu yang menjalankan fungsi *law-creating* dan *law-applying*; **Kedua**, organ negara dalam arti luas tetapi lebih sempit dari pengertian pertama, yaitu mencakup individu yang menjalankan fungsi *law-creating* atau *law-applying* dan juga mempunyai posisi sebagai atau dalam struktur jabatan kenegaraan atau jabatan pemerintahan; **Ketiga**, organ negara dalam arti yang lebih sempit, yaitu badan atau organisasi yang

menjalankan fungsi *law-creating* dan/atau *law-applying* dalam kerangka struktur dan sistem kenegaraan atau pemerintahan. Di dalam pengertian ini, lembaga negara mencakup pengertian lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Presiden ataupun oleh keputusan-keputusan yang tingkatannya lebih rendah, baik di tingkat pusat ataupun di tingkat daerah.

Keempat, dalam pengertian keempat yang lebih sempit lagi, organ atau lembaga negara itu hanya terbatas pada pengertian lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Kelima, di samping keempat pengertian di atas, untuk memberikan kekhususan kepada lembaga negara yang berada di tingkat pusat yang pembentukannya diatur dan ditentukan oleh UUD 1945, yaitu lembaga kepresidenan, MPR, DPR, DPD, MA, MK, dan BPK, dapat pula disebut sebagai lembaga negara yang tersendiri. Karena kedudukannya yang tinggi, sekiranya lembaga-lembaga konstitusional ini hendak disebut sebagai lembaga tinggi negara juga dapat diterima. Semua lembaga konstitusional dianggap sederajat dan hanya dibedakan dari perbedaan fungsi dan kewenangannya masing-masing. Ketujuh lembaga tinggi negara inilah yang dapat dikaitkan dengan pengertian alat-alat perlengkapan negara yang utama (*main organs*).

Di sisi lain, Sri Soemantri menyatakan bahwa lembaga-lembaga negara merupakan lembaga yang ditentukan dalam konstitusi. Hal ini mengacu pada pendapat K.C. Wheare, bahwa konstitusi digunakan untuk menggambarkan keseluruhan sistem ketatanegaraan suatu negara. Lord James Bryce menegaskan bahwa konstitusi merupakan suatu kerangka masyarakat politik yang diatur melalui dan atau dengan hukum. Hukum telah menetapkan secara permanen lembaga-lembaga yang mempunyai fungsi dan hak tertentu yang diakui. Menurut C.F. Strong, konstitusi adalah kumpulan yang mengatur dan menetapkan kekuasaan pemerintah, hak-hak yang diperintah, dan hubungan diantara keduanya. Hal ini berarti konstitusi sebagai kerangka negara berisi lembaga-lembaga negara. Lembaga tersebut menjalankan fungsi yang terpisah dan memiliki sistem *checks and balances*, antara lain fungsi legislatif, eksekutif, dan peradilan.

Menurut Jimly Asshiddiqie, terdapat lebih dari 34 organ, jabatan, atau lembaga yang secara eksplisit disebut dan diatur keberadaannya dalam UUD 1945. Organ tersebut dapat dibedakan dari dua kriteria, yaitu (i) kriteria hirarki bentuk sumber normatif yang menentukan kewenangannya, dan (ii) kualitas fungsinya yang bersifat utama atau penunjang dalam sistem kekuasaan negara. Dari segi hirarkinya lembaga atau organ negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis:

1. Organ lapis pertama dapat disebut sebagai lembaga tinggi negara, yakni: presiden dan wakil presiden, DPR, DPD, MPR, MK, MA dan BPK. Seluruh lembaga tersebut mendapat kewenangan dari UUD 1945.
2. Organ lapis kedua disebut sebagai lembaga negara saja, yakni: menteri negara, TNI, Polri, KY, KPU, dan BI. Lembaga-lembaga tersebut ada yang mendapatkan kewenangannya dari UUD, dan ada pula yang mendapatkan kewenangannya dari undang-undang.
3. Organ lapis ketiga adalah lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Misalnya Komisi Hukum Nasional dan Komisi Ombudsman Nasional.
4. Dari segi fungsinya, lembaga atau organ negara dapat dibagi menjadi dua, yaitu ada yang bersifat utama atau primer, dan ada pula yang bersifat sekunder atau penunjang (*auxiliary*).

Dalam setiap pembicaraan mengenai organisasi negara, ada dua unsur pokok yang saling berkaitan, yaitu organ dan *functie*. Organ adalah bentuk atau wadahnya, sedangkan *functie* adalah isinya. Organ adalah status bentuknya (Inggris: *form*, Jerman: *vorm*), sedangkan *functie* adalah gerakan wadah itu sesuai maksud pembentukannya. Dalam naskah UUD 1945, organ-organ yang dimaksud, ada yang disebut secara eksplisit namanya, dan ada pula yang disebutkan eksplisit hanya fungsinya. Ada pula lembaga atau organ yang disebut bahwa baik namanya maupun fungsi atau kewenangannya akan diatur dengan peraturan yang lebih rendah.

5.2. Teknik Menentukan Fungsi dan Wewenang Lembaga Pemerintahan

Pembagian fungsi dan wewenang suatu lembaga atau organ negara dilakukan dengan pendekatan tertentu dan dengan mempertimbangkan asas tertentu. Cara-cara tertentu yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola urusannya yang berimplikasi terhadap penentuan fungsi dan wewenang tersebut oleh Taliziduhu Ndraha disebut sebagai teknik pemerintahan. Lebih lanjut dijelaskan bahwa terdapat duabelas teknik pemerintahan untuk menentukan fungsi dan wewenang suatu lembaga atau organ.

1. Diferensiasi

Diferensiasi bermakna pembedaan suatu urusan berdasarkan suatu pandangan tertentu. Semakin maju suatu urusan maka ia akan semakin terdiferensiasi. Diferensiasi suatu urusan diperoleh setelah melakukan pertimbangan terhadap tingkat kekhususan suatu urusan dibandingkan urusan lain, lokasi dan waktu. Berdasarkan teknik ini maka urusan pemerintahan dikelompokkan ke dalam kementerian-kementerian, direktorat jenderal, dan seterusnya. Di dalam suatu lembaga atau organisasi pembagian tugas dan pekerjaan dilakukan berdasarkan teknik diferensiasi tersebut.

2. Integrasi

Integrasi yaitu penggabungan suatu urusan ke dalam lembaga lain karena urusan itu dianggap semakin penting dan akan lebih efektif dan efisien jika digabungkan ke dalam lembaga yang baru. Dalam hal ini Taliziduhu mencontohkan urusan tenaga listrik pada zaman Kabinet Pembangunan II yang semula dimasukkan dalam Departemen Pekerjaan Umum dan Tenaga Listrik, kemudian karena masalah energi semakin penting dan mendesak maka pada zaman Kabinet Pembangunan III urusan listrik dimasukkan ke dalam Departemen Pertambangan, sehingga kemudian berubah nama menjadi Departemen Pertambangan dan Energi.

3. Sentralisasi

Teknik sentralisasi ini memiliki arti bahwa urusan-urusan dilakukan di tingkat pusat dengan asumsi urusan tersebut lebih efektif jika dilakukan di tingkat pusat saja. Pada hakikatnya bahwa sifat sentralistis ini

merupakan konsekuensi dari bentuk negara kesatuan dan juga dengan pertimbangan jika kondisi kemampuan administratif di daerah untuk mengurus suatu urusan tertentu masih lemah.

4. Desentralisasi

Teknik desentralisasi merupakan kebalikan dari teknik sentralisasi dimana sebagian urusan pemerintahan diserahkan kepada daerah otonom sehingga menjadi urusan rumah tangganya. Sebagai konsekuensinya, daerah bertanggung jawab atas pengelolaan dimulai dari perencanaan, pembiayaan, personil, dan sebagainya yang berkaitan dengan urusan tersebut. Wewenang daerah dalam mengatur urusan rumah tangga tersebut adalah melalui peraturan daerah yang dikeluarkan oleh pemerintah daerah.

5. Konsentrasi

Teknik konsentrasi diartikan sebagai pemusatan pengurusan suatu hal pada suatu badan. Contohnya adalah urusan penelitian dan pengembangan yang biasanya disebut dengan Litbang. Urusan ini sebelumnya dikelola oleh masing-masing komponen pada tiap departemen. Namun, sekarang sudah dibentuk badan sendiri di bawah departemen yang khusus mengurus penelitian dan pengembangan tersebut.

6. Dekonsentrasi

Teknik dekonsentrasi ini berarti sebagian dari kekuasaan didekonsentrasikan. Artinya pengelolaannya diserahkan kepada perangkat pusat di pusat ataupun perangkat pusat di daerah. Menurut Taliziduhu, terdapat dua tahap dekonsentrasi, yakni:

a. Dekonsentrasi dari presiden kepada para menteri. Ini disebut sebagai dekonsentrasi di pusat. Dekonsentrasi ini diwujudkan dengan membentuk departemen-departemen pemerintahan yang masing-masing dikepalai oleh seorang menteri.

b. Dekonsentrasi pemerintah pusat kepada perangkat pusat di daerah. Dekonsentrasi ini dilakukan dengan menyerahkan sebagian kekuasaan konsentratif kepada perangkat pusat di daerah. Urusan yang dapat didekonsentrasikan itu adalah urusan pemerintahan umum.

7. Delegasi

Teknik delegasi adalah semacam dekonsentrasi pengurusan. Melalui delegasi, urusan tertentu, sejauh intensitas tertentu, dibebankan

kepada aparat tertentu di daerah. Perbedaannya adalah, unsur pelaksana dekonsentratif dapat bertindak atas nama sendiri, sedangkan unsur pelaksana delegatif tidak dapat. Pemegang tugas yang didelegasikan bertindak atas nama pemberi tugas.

8. Perwakilan

Perwakilan dalam hal ini berada dalam konteks kepala daerah yang juga merupakan kepala wilayah. Tugas sebagai kepala wilayah ini jauh lebih luas karena kedudukan dan perannya sebagai wakil pemerintah pusat di daerah.

9. Pembantuan (*Medebewind*)

Pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Hal ini juga dapat terjadi dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah provinsi. Maksud diadakan tugas pembantuan adalah agar keterbatasan jangkauan aparatur pemerintah pusat dapat ditanggulangi melalui kewenangan aparatur daerah.

10. Kooperasi

Kooperasi adalah kerjasama yang dilakukan antar lembaga atau organ negara untuk melakukan suatu tugas tertentu.

11. Koordinasi

Teknik koordinasi adalah suatu proses untuk mencapai kesatuan tindakan antar lembaga di antara kegiatan yang saling bergantung.

12. Partisipasi

Partisipasi adalah suatu gejala demokrasi dimana lembaga diikutsertakan di dalam perencanaan serta pelaksanaan dari segala sesuatu yang berpusat pada kepentingan dan juga ikut memikul tanggung jawab sesuai dengan tingkat kematangan dan tingkat kewajibannya

5.3. Organisasi Pemerintahan sebagai Produk Lembaga Negara

Konsep dasar terbentuknya sebuah organisasi sering didasarkan pada makna manusia sebagai *Zoon Politicon*, atau makhluk yang hidup berkelompok. Hal tersebut menggambarkan manusia selalu mendasari kehidupannya dalam organisasi dengan membangun relasi dengan manusia lain untuk mencapai tujuan bersama. Organisasi lahir untuk memenuhi kebutuhan manusia dalam pergaulan, dengan memiliki sasaran yang sama yakni intelektual atau ekonomi. Untuk mencapai sasaran tersebut, efek sinergistik organisasi sangat mendukung. Efek sinergistik secara konseptual dikaitkan dengan pendekatan sistem yang bersandar pada falsafah Holsim, yaitu: *“The whole is more than the sum of its parts”*².

Robbins (1990) mendefinisikan organisasi sebagai: *“...a consciously coordinated social entity, with a relatively identifiable boundary, that functions on a relatively continuous basis to achieve a common goal or set of goals.* Dengan demikian, organisasi dapat dipandang sebagai produk suatu proses pengorganisasian (*organizing*) dan sebagai satuan sosial yang dibentuk guna mencapai tujuan tertentu. Hal itu berarti dalam konteks satuan sosial dimaknakan sebagai lembaga atau institusi sedangkan kata organisasi digunakan dalam konteks sebagai proses dan produk *organizing*³ dari suatu lembaga. Suatu organisasi baru yang difasilitasi pemerintah terbentuk jika memenuhi tiga komponen dasar yakni:

1. Visi dan misi organisasionalnya jelas sesuai maksud esensialnya;
2. Sumber daya awal minimal memadai;
3. Dasar hukum dari konstitusi; dan
4. Ditetapkan oleh pejabat berwenang.

Setiap organisasi harus mempunyai tujuan dasar eksistensialnya, visi dan misi yang akan bermanfaat sebagai penuntun pembentukan budaya organisasi, serta karakteristik organisasi dan pembeda eksistensial organisasi dengan lembaga lainnya. Visi berisikan abstraksi harapan yang akan dituju. Pernyataan visi organisasi dijabarkan lebih lanjut dalam

² Winardi. 2017 Teori Organisasi dan Pengorganisasian. Rajawali: Jakarta. Hal: 7

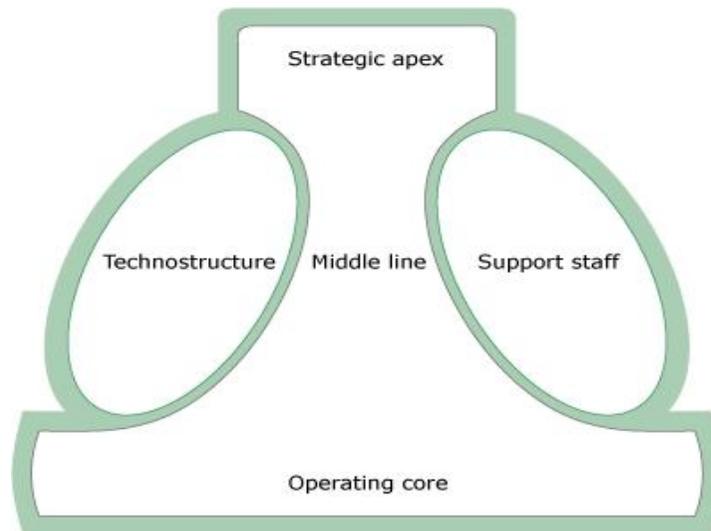
³ Dalam konteks ini, lebih digunakan lembaga atau institusi sedangkan kata organisasi digunakan dalam pengorganisasian atau penataan organisasi lembaga sebagai satuan pranata sosial.

beberapa misi dan setiap pernyataan misi mempunyai tujuan-tujuan tertentu. Setiap tujuan organisasi dikonkritisasikan lebih sederhana dalam sasaran yang akan dicapai dalam kurun waktu tertentu. Sasaran itu selanjutnya disederhanakan lebih konkrit dalam strategi, kebijakan dan program. Dengan demikian, sebelum pembentukan suatu organisasi harus sudah menyiapkan landasan konstitusional, visi, misi, tujuan, sasaran dan strategi kebijakan dan program yang akan diserahkan kepada pengurus untuk dilaksanakan secara efisien, efektif dan bertanggungjawab.

Pembentukan suatu organisasi juga harus didasarkan atas ketersediaan sumber daya, baik sumber daya manusia, sumber daya sosial dan sumber daya kekuasaan maupun sumber daya alam dan sumber daya buatan. Tujuannya agar organisasi dapat hidup, tumbuh dan berkembang ke arah sebagaimana yang telah dibayang-bayangkan melalui visi dan misi organisasi. Berdasarkan visi dan misi serta dukungan sumber daya yang memadai, maka dirumuskanlah desain struktur, desain pekerjaan dan ketatalaksanaan organisasi yang selanjutnya menjadi input bagi penyusunan dasar hukum pendirian organisasi. Melalui dasar hukum, diperoleh kepastian dan jaminan hukum tentang struktur, kewenangan pengelolaan sumber daya serta bentuk manajemen organisasi dan aktualisasi visi dan misi dalam budaya organisasi. Antara ketiga komponen itu sendiri terjadi proses yang saling mempengaruhi. Pembentukan struktur organisasi dipengaruhi juga oleh sumber daya, visi dan misi tetapi pengaruh yang terkuat datang dari pihak landasan konstitusional, filosofis-sosiologis, yuridis dan operasional.

Dalam melaksanakan kajian struktur dan fungsi sebuah organisasi atau institusi, langkah pertama yang harus dilakukan ialah memahami bagian pokok dari organisasi. Henry Mintzberg menyampaikan konsepsi pokok dari organisasi yang terdiri dari lima bagian, yakni: *Strategic Apex*, *Middle Line*, *Techno Structure*, *Support Staff* dan *Operating Core*⁴, yang digambarkan sebagai berikut:

⁴ Henry Mintzberg. 1993." Structure in Fives designing Effective Organization. Prentice Hall: USA. Hal: 9-12



Gambar 2. 1 *the Five Basic Parts of The Organization*

Sumber: Mintzberg 1993: 11

Gambar di atas menjelaskan pada bagian dasar terdapat *Operating Core* yang menjalankan pekerjaan pokok organisasi (input-pengelolaan-output), serta tugas yang langsung terkait dengan memproduksi barang atau jasa. Di atasnya terdapat *Middle Line* yang bertugas mengoperasikan strategi yang telah dibangun *Strategic Apex* untuk disampaikan pada *Operating Core*, dan sebaliknya proses yang berlangsung pada *Operating Core* kepada *Strategic Apex*. Di samping *Middle Line* terdapat *Technostructure* yang melaksanakan tugas sebagai analis tugas yang dilaksanakan komponen lain agar dapat beradaptasi dengan lingkungan organisasi. Pada sebelah *middle line* terdapat *Support Staff* yang mendukung fungsi inti operasional secara langsung. Pada posisi *Top* terdapat *Strategic Apex* yang bertugas melakukan supervisi langsung, melakukan hubungan dengan lingkungan, dan pengembangan strategi organisasi.

Gambaran dasar struktur sebuah organisasi seperti yang disampaikan oleh Mintzberg di atas, dapat dipengaruhi oleh berbagai faktor. Menurut Rainey, faktor yang mempengaruhi struktur sebuah organisasi antara lain: ukuran lingkungan, teknologi dan tugas, serta pilihan strategi⁵.

⁵ Rainey Hal G. 1997. *Understanding and Managing Public Organizations*, second edition. Jossey: San Fransisco. Hal: 174-175

Robbins (1993) menyatakan bahwa struktur sebuah organisasi akan sangat ditentukan oleh tujuan dan strategi organisasi, struktur dilihat sebagai sarana/cara yang rasional untuk mencapai tujuan organisasi. Ukuran organisasi yang cakupannya luas akan sangat rumit apabila dibandingkan dengan organisasi yang kecil, dengan lebih banyak tingkatan, departemen serta jabatan pekerjaan. Institusionalisasi atau yang diartikan sebagai lembaga formal yang mendorong serta mempertahankan adanya sebuah perubahan akan lebih mudah terjadi melalui proses yang disengaja

Perkembangan organisasi akan memiliki tujuan yang sama yakni efektivitas. Menurut Steers, efektivitas harus diperhatikan secara serempak pada tiga konsepnya yang terdiri dari: 1) optimalisasi tujuan-tujuan; 2) perspektif sistem; dan 3) tekanan pada segi perilaku manusia dan susunan organisasi. Selanjutnya ada empat kelompok variabel yang berpengaruh terhadap efektivitas organisasi, yaitu : 1) karakteristik organisasi, termasuk struktur dan teknologi; 2) karakteristik lingkungan, termasuk lingkungan eksternal maupun internal organisasi; 3) karakteristik pegawai; 4) kebijakan praktek manajemen⁶. Pandangan sederhana yang dibangun oleh Robbins dalam mewujudkan organisasi yang efektif menitikberatkan pada pentingnya struktur organisasi yang tepat.

Dalam birokrasi yang sering diidentikkan dengan pandangan Weber, organisasi selalu diukur dari perspektif efisiensi, sekalipun diwujudkan dari struktur organisasi yang besar. Sejalan dengan upaya efisiensi, sistem pembagian kerja dalam birokrasi harus dikembangkan melalui spesialisasi kerja yang jelas dan baik secara vertikal maupun horizontal dalam organisasi. Birokrasi harus memiliki aturan yang jelas dalam mengatur hubungan kerja secara impersonal. Weber menganjurkan agar setiap manajer menentukan posisi setiap pekerja secara *division*, serta membuat dan mengembangkan peraturan secara konsisten untuk mengatur irama kerja. Berbeda dengan pandangan Weber di atas, Robbins menjelaskan struktur organisasi sangat penting karena dapat meningkatkan efektivitas organisasi. Robbins menjelaskan organisasi sebagai sebuah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar dengan sebuah batasan

⁶ Edy Sutrisno. 2010. Budaya Organisasi. kencana: Jakarta. Hal: 125

yang relatif dapat diidentifikasi secara terus-menerus untuk mencapai tujuan organisasi.

Birokrasi sebagai organisasi formal dirumuskan memiliki suatu struktur yang terumuskan dengan baik. Struktur tersebut menjelaskan hubungan-hubungan otoritas, kewenangan, akuntabilitas serta tanggungjawab. Bahkan, struktur dapat menjadi saluran komunikasi yang dapat berfungsi dalam mewujudkan tujuan organisasi secara efektif.

5.4. Konsep Restrukturisasi Organisasi

Pada dasarnya, struktur organisasi adalah pola hubungan antara orang dengan aktifitas pekerjaan mereka dalam sebuah organisasi. Struktur dibentuk untuk menunjang pencapaian tujuan organisasi melalui pengorganisasian sumber daya, pengaturan penugasan dan koordinasi serta penyediaan mekanisme adaptasi (Cushway dan Lodge, 1993). Masalah utama pada birokrasi adalah bahwa jenis struktur dan proses yang digunakan sering tidak sesuai dengan tujuan organisasi. Karena itulah, sudah sepatutnya dari waktu ke waktu dilakukan peninjauan struktur agar senantiasa sesuai dengan tujuan dan perubahan lingkungan. Peninjauan ini biasanya disebut sebagai restrukturisasi, atau sering juga disepadankan dengan *re-engineering*. Hammer dan Champy (1993:32) mendefinisikan *reengineering* sebagai “*the fundamental rethinking and radical redesign of business to achieve dramatic improvements in critical, contemporary of performance, such as cost, quality, service, and speed*”. Perkembangan dan prospek kehidupan suatu organisasi perlu dipahami, sehingga faktor yang mempengaruhi survivalitas suatu organisasi dapat diperkirakan dan diantisipasi. Siklus dan kemungkinan yang terjadi dalam perjalanan hidup suatu organisasi dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Kelahiran yaitu terbentuknya atau pernyataan berdirinya suatu organisasi secara resmi, formal. Kelahiran suatu organisasi diharapkan pada saat atau momentum yang tepat.
2. Masa bayi, *infancy period* atau masa rawan yang berakhir pada saat organisasi dinyatakan mencapai titik *break event point* (BEP) dan tetap *survive*.

3. Masa pertumbuhan atau *growth period*. Organisasi melakukan peniruan, kerjasama, bersaing, bermitra, merger dan membangun hubungan kepercayaan dengan stakeholders. Masa ini diikuti dengan proses pendidikan, pelatihan, adaptasi, pengalaman, peniruan, dan petualangan serta pendampingan dan bimbingan teknis.

4. Masa bergabung atau berpisah. Asumsinya bahwa organisasi yang bertumbuh dengan sehat menarik perhatian ataupun dibenci lingkungan sehingga terjadilah merging atau *separating*, kemitraan, *grouping* atau sebaliknya.

5. Masa perkembangan (*development period*) yang ditandai dengan adanya ambisi, ekspansi, aneksasi, lahirnya organisasi binaan, *underbow*, meluasnya jaringan, lahirnya inovasi dan kreasi baru.

6. Masa kematangan (*maturity period*) yakni suatu gejala yang muncul pada masa-masa tahun terakhir jabatan dan kepemimpinan organisasi di mana bisa terjadi organisasinya syarat dengan keberhasilan, banyak pengalaman, sikap terhadap masa depan pasti, dan persepsi diri tinggi sehingga organisasi berada pada ambang siklus baru. Jika tidak disiapkan organisasi memasuki situasi rawan konflik dan perebutan kekuasaan dan persaingan sehingga pada gilirannya dapat merosot kinerjanya. Pada masa inilah dapat dilihat tingkat sehat dan sakitnya suatu organisasi.

7. Berhasil dan bubar. Masa ini terlihat pada organisasi *ad hoc* yang mempunyai tugas khusus dengan batas waktu tertentu. Kalau desain tugas pekerjaan pengurus demikian, maka sehabis melakukan tugasnya, atau setelah waktunya habis walau tugasnya belum berhasil, organisasi dapat dibubarkan.

8. Regenerasi, suksesi di mana jika disiapkan dengan baik, sejak periode pertumbuhan, maka gejala yang timbul pada dan sekitar suksesi tidaklah begitu signifikan, tetapi jika tidak timbullah goncangan dan kinerja organisasi merosot tajam.

9. Sakit (*the paranoid corporation*) tanpa diobati, organisasi yang sakit ini akan bergerak menuju kematian. Sebaliknya, sehat adalah gejala yang menunjukkan *sustainable organizational achievement* sehingga

kendatipun mengalami krisis organisasi mampu bangkit kembali dengan kondisi yang semakin bugar dan kuat.

10. Merosot dan merana, hidup enggan, mati tak mau. Organisasi demikian tengah mengalami kemiskinan struktural, tidak sakit tetapi tidak sehat, nyaris tidak ada perubahan, hanya ada papan nama dan pengurus tetapi tidak bermanfaat bagi stakeholders.

11. Pecah atau perpecahan (*schism period*) sebagai akibat atau sebab dari permusuhan, perlawanan, oposisi dan egoisme yang ditimbulkan oleh pertentangan kepentingan antar stakeholders.

12. Berubah dan bangkit. Jalan keluar dari kemerosotan tidak lain dan tidak bukan adalah perubahan dan pembaharuan melalui strategi dan teknik yang tepat. Mulai dari klarifikasi, koreksi, deregulasi, pertobatan, transformasi, reformasi, revival sampai pada revolusi.

13. Mundur yang akan dialami oleh organisasi yang sakit dan bebal karena tidak mau belajar dari pengalaman organisasi lain dan dari kekeliruannya sendiri di masa lampau. Ia terperosok ke dalam jurang yang sama lalu menyalahkan pihak lain, membenarkan diri sendiri dengan mencari kesalahan orang lain, memaafkan ketololan diri sendiri dengan mengatakan bahwa orang lain juga melakukan hal yang sama. Organisasi mundur adalah organisasi yang bergerak ke belakang, backward atau *setback*.

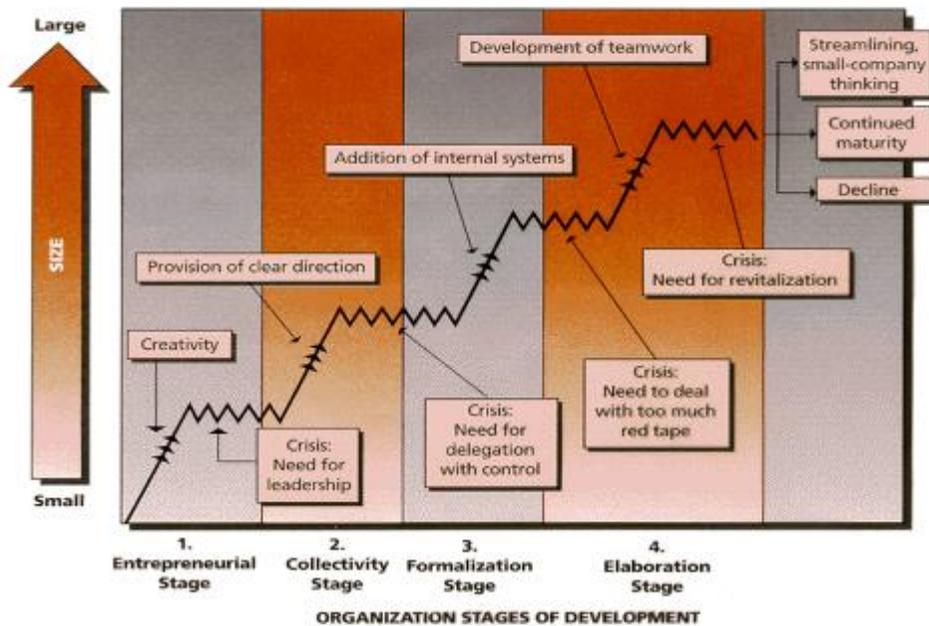
14. Tenggelam, yakni organisasi yang belum mati tetapi sudah kehilangan vitalitasnya. Satu-satunya cara membuatnya muncul ke permukaan adalah pembuangan seluruh muatan atau kepentingan pribadi dan kelompok yang bertentangan dengan visi, misi, tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan pada awal pembentukannya.

15. Mati atau dimatikan. Organisasi yang merosot terus tanpa kemampuan untuk bangkit kembali karena memang tidak mampu menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan mengalami *dying natural death*. Ada juga yang dimatikan atau dilikuidasi, diganti karena menentang lingkungan, salah urus, subversif, kriminal, atau dicaplok oleh kepentingan lain yang lebih besar serta karena tidak diinginkan lagi oleh pendiri atau *stakeholder*.

Kelimabelas gejala organisasi tersebut merupakan anatomi siklus organisasi yang berputar terus menerus sepanjang sejarah. Siklus organisasi itu bersifat fluktuatif, naik turun, maju mundur dan timbul tenggelam dengan tempo gerakan relatif bisa cepat, lambat, sedang dan bisa beraturan atau tidak beraturan. Dengan demikian, sejak awal desain organisasi harus mempertimbangkan titik-titik siklus yang merugikan perkembangan organisasi ke arah pencapaian tujuan.

Organisasi Tumbuh v.s. Organisasi yg Menua

GROWING	AGING
Success through risk-taking	Success through risk-avoidance
Problem = opportunity	Opportunity = problem
The market holds power	Finance/administration holds power
Function more important than form	Form more important than function
Focus on why and what	Focus on how and who
Too flexible, too little control	Too much control, too little flexibility
Everything is permitted if not prohibited	Everything is prohibited if not permitted
Management controls the system	System controls management
Line makes decisions	Staff make decisions
Expectations > result	Expectation = result



Organizational Life Cycle

© 1992 West Publishing Company

Semua organisasi yang dibentuk atas inisiatif pemerintah, masyarakat, ataupun bersama, selalu bersifat formal sehingga struktur organisasinya juga bersifat formal. Namun, pada setiap struktur organisasi formal, selalu ada struktur informal yang selalu berinteraksi membangun *relationship in organization* (Luther Gulick & L. Urwick, dalam *Papers on the Science of Administration*, 1937:183). *Outcomes* dari interaksi hubungan struktur formal dan informal itu adalah manajemen konflik organisasional. Dengan demikian, penataan struktur organisasi sangat penting untuk memahami isi hubungan antara struktur formal dan informal yang akan terjadi.

Struktur menunjukkan bagaimana berbagai sumber daya, kekuasaan dan kewenangan dihubungkan atau berhubungan satu dengan yang lain menjadi sebuah satuan organisasional. Desain struktur organisasi berkaitan erat dengan pembentukan dan perubahan struktur organisasi guna meningkatkan atau mencapai efektivitas organisasi. Dengan demikian, bagi organisasi yang difasilitasi pemerintah desain struktur tidak sebatas

demi efisiensi dan efektivitas tetapi juga demi keberdayaan, keadilan dan kesejahteraan serta kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah. Besaran struktur organisasi tidak semata ditentukan dari jumlah anggota atau banyaknya struktur. Besaran struktur organisasi selalu mempertimbangkan delapan dimensi struktur sebagaimana dikemukakan Jackson, Morgan & Paolillo (1986:109), yaitu: *organization size; complexity of differentiation; formalization; control; administrative component; bureaucratization; centralization; levels of authority*

Sedangkan Robbins (1990) memasukkan besaran organisasi di dalam determinan struktur dan tidak dalam dimensi struktur. Ia menarik perbedaan antara dimensi struktur dengan faktor penentu struktur sehingga ada tiga dimensi struktur yakni *complexity, formalization and centralization* dengan lima determinan faktornya yakni *strategy, size, environment, technology and power control*. Interaksi antara dimensi dengan determinan dimaksud sebagai berikut:

		Struktur		
		Dimensi		
		<i>Complexity</i>	<i>Formalization</i>	
Determinan	<i>Strategy</i>	1	2	
	<i>Size</i>	4	5	
	<i>Environment</i>	7	8	
	<i>Technology</i>	10	11	
	<i>Power Control</i>	13	14	

Gambar 2.2 Interaksi Antar Dimensi Organisasi
Sumber: Ndraha (2011)

Complexity adalah *degree of differentiation* baik horizontal dan vertikal maupun spesial. Diferensiasi horizontal dilakukan dalam bentuk spesialisasi atau departementasi. Dalam batas-batas tertentu, hal itu berkaitan dengan efisiensi dan produktivitas. Semakin spesial suatu tugas semakin efisien, tetapi di luar batas itu *overlapping* dan efisiensi menurun. Diferensiasi vertikal merupakan akibat besaran organisasi melalui *span of control* di satu pihak dan sebagai produk delegasi atau dekonsentrasi

kekuasaan di pihak lain. Jumlah level hirarki mempengaruhi bentuk desain struktur, jangkung (*tall*) atau *flat*. Diferensiasi spasial menunjukkan *the degree to which the location of an organization's facilities and personnel are dispersed geographically*. Dampak diferensiasi adalah timbulnya gejala dekat-jauh antar unit kerja organisasi baik dalam sasaran maupun fungsi dan jarak. Untuk itu diperlukan upaya koordinasi waktu (sinkronisasi), koordinasi fungsional, koordinasi wilayah dan koordinasi institusional antar unit kerja. Sinkronisasi diperlukan untuk menentukan mana kegiatan yang dilaksanakan terlebih dahulu walau tidak saling berhubungan secara fungsional tetapi kegiatannya dapat saling meniadakan atau merusak. Koordinasi fungsional diperlukan antar unit kerja yang saling bergantung satu sama lain atau saling mempengaruhi. Koordinasi wilayah diperlukan bagi otoritas wilayah yang akan dilalui atau mendapatkan kerugian, resiko, dampak atau manfaat dari kegiatan yang sama antar wilayah sehingga sustainabilitas kegiatan terjamin. Koordinasi institusional dilakukan antar unit kerja dan *stakeholders* yang berkepentingan. Semakin tinggi diferensiasi vertikal dan horizontal, semakin diperlukan koordinasi dan semakin rendah diferensiasi semakin mudah koordinasi dilaksanakan.

Formalization menunjukkan standarisasi aturan dan prosedural formal yang perlu distandarkan, baik *input* dan *throughput* maupun *output* dan *outcomes*. Resiko yang terjadi adalah begitu sebuah norma atau standar diformalisasikan, sukar mengubahnya jika sewaktu-waktu diperlukan untuk disesuaikan. Di samping adanya *vested interests*, prosedur perubahan memakan waktu dan energi sehingga organisasi itu akan kaku, *red tape*, *bureaupath*, reaktif, represif ataupun menentang perubahan. Konsekuensinya, muncul *law enforcement* terselubung sebagai upaya mempertahankan kekuasaan yang seharusnya responsif terhadap perubahan.

Sentralisasi menunjukkan tingkat ketersebaran atau *dispersion* kewenangan pengambilan keputusan di seujur tubuh organisasi. Tingkat sentralisasi ini ditunjukkan dalam proses pengambilan keputusan sejauh mana pengurus memahami kondisi dan menyerap informasi keluhan, dan aspirasi bawahan atau lingkungan. Sikap pimpinan organisasi bergerak antar otoriter sampai responsif. Semakin otoriter perilakunya semakin

sentralistik kekuasaan dan semakin responsif perilakunya semakin desentralistik. Dalam organisasi yang difasilitasi pemerintah, sentralisasi akan berhadapan dengan dekonsentrasi, *medebewind*, desentralisasi dan otonomi pada level korporat. Karena itu, dalam penataan organisasi pemerintahan harus dapat diperkirakan dampak dispersi kewenangan antar level pimpinan unit kerja organisasi.

Determinan faktor besaran organisasi terdiri dari apa strategi yang dirumuskan. Strategi menunjukkan tujuan (*ends*) dan upaya mencapainya (*means*). Strategi harus didukung dengan organisasi sumber daya, sehingga struktur organisasi yang terbentuk syarat dengan inovasi, diferensiasi dan pengendalian. Strategi dalam suatu organisasi lembaga kemasyarakatan diarahkan untuk membangun *bargaining position* antara masyarakat dengan pemerintah melalui empat kekuatan, yakni kekuatan *sentrifugal*, *sentripetal*, *koperiferal* dan *ekstraperiferal*. Tujuannya adalah menciptakan kerjasama dalam suatu pola kemitraan yang saling menguntungkan.

Besaran organisasi (*organization size*) dimaknakan sebagai totalitas sumber daya manusia yang memungkinkan organisasi hidup dan berkembang mencapai tujuan yang ditetapkan. Dalam organisasi yang difasilitasi pemerintah selalu bersifat formal, maka makna *environment* adalah *everything outside an organization's boundary*. Bagi lembaga pemerintahan, dimensi lingkungan yang relevan adalah *complexity* yang menunjukkan tingkat heterogenitas lingkungan (*complex, simple*), *capacity* yang menunjukkan sejauhmana keterpengaruh total lingkungan spesifik terhadap organisasi dan *volatility* yakni tingkat stabilitas lingkungan. Hubungan antara ketidakmenentuan lingkungan dengan kompleksitas struktur organisasi bersifat positif, demikian pula lingkungan yang stabil dengan formalisasi struktur juga positif. Hal yang patut diwaspadai adalah hubungan antara disparitas lingkungan dengan sentralisasi struktur karena bersifat negatif.

Power control adalah pengaruh kekuasaan terhadap struktur organisasi dan bagaimana kekuasaan dapat mengontrol organisasi dan lingkungannya. Asal mula *power-control* ini adalah latar belakang lahirnya organisasi sebagai alat bagi manusia, didirikan oleh manusia, untuk memenuhi kepentingan manusia. Tetapi, kemudian manusia berada di

dalamnya dengan membawa kepentingannya sendiri di samping kepentingan organisasional. Dalam kepentingan organisasi, kepentingan manusia tertanam. Kepentingan organisasi adalah kepentingan semua pihak, baik pendiri, pemilik, pengurus dan karyawan. Dari berbagai kepentingan itu, pemegang kekuasaanlah yang kepentingannya lebih dominan diprioritaskan sehingga hubungan antara kedua kepentingan itulah yang mewarnai proses pengambilan keputusan dalam organisasi. Hubungan antara kepentingan kekuasaan dengan kepentingan organisasi terjadi dalam empat bentuk berikut.

1. Kepentingan organisasi bersubordinasi terhadap kepentingan pemegang kekuasaan;
2. Kepentingan pemegang kekuasaan konflik dengan (menyimpang dari) kepentingan organisasi;
3. Kepentingan pemegang kekuasaan mutual dengan kepentingan organisasi
4. Kepentingan pemegang kekuasaan berada di dalam (subordinasi) kepentingan organisasi.

Dalam penataan lembaga pemerintahan, konflik yang mungkin terjadi adalah kepentingan organisasi dan pemegang kekuasaan dengan kepentingan lingkungan atau kepentingan masyarakat. Varian konflik hubungan yang terjadi adalah:

1. Kepentingan organisasi subordinasi (berada di dalam) kepentingan lingkungan (masyarakat seluruhnya);
2. Kepentingan organisasi mutual dengan kepentingan lingkungan;
3. Kepentingan organisasi konflik dengan kepentingan masyarakat dan lingkungannya;
4. Kepentingan masyarakat dan lingkungannya subordinasi atau berada di dalam kepentingan organisasi.

Tetapi bagaimanapun, kepentingan pemegang kekuasaan pada lembaga pemerintahan yakni pemerintah dan birokrasi tetap menjadi dominan. Hal ini mengingat pemegang kekuasaan dapat dengan mudah merekayasa lingkungan sehingga menjadi lemah dan kepentingannya tidak tersalurkan, teragregasi, terartikulasi dan tak terakomodasikan menjadi kepentingan organisasi.

Robbins (2008) berpendapat struktur organisasi menentukan bagaimana pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan secara formal. Ada enam elemen kunci yang perlu diperhatikan dalam proses restrukturisasi, yaitu: spesialisasi; departementalisasi; rantai komando; rentang kendali; sentralisasi dan desentralisasi, dan; formalisasi. Penjelasan ringkasnya sebagai berikut:

1. Spesialisasi, atau *work specialization* menggambarkan sejauh mana berbagai kegiatan dalam organisasi dibagi menjadi beberapa pekerjaan tersendiri. Hakikatnya adalah bahwa ketimbang seluruh pekerjaan dilakukan oleh satu individu, pekerjaan itu dipecah menjadi sejumlah tahap. Masing-masing tahap diselesaikan oleh seorang individu tersendiri. Dengan demikian, individu mengkhususkan diri dalam melakukan satu jenis pekerjaan ketimbang seluruh kegiatan.
2. Setelah dipecah melalui spesialisasi, pekerjaan-pekerjaan dikelompokkan berdasarkan fungsi yang sejenis. Tujuannya adalah agar pekerjaan tersebut dapat dikoordinasikan dalam satu basis. Dasar pengelompokan bersama pekerjaan ini disebut departementalisasi.
3. Rantai komando adalah suatu garis wewenang tanpa putus dari puncak organisasi ke eselon paling bawah, dan menjelaskan siapa yang bertanggung jawab kepada siapa.
4. Beberapa banyak yang dapat diarahkan secara efisien dan efektif oleh seorang pimpinan? Pertanyaan mengenai rentang kendali ini akan mengarah pada jumlah tingkatan dan pejabat yang perlu dimiliki oleh suatu organisasi.
5. Istilah sentralisasi merujuk kepada tingkat di mana pengambilan keputusan dikonsentrasikan pada pimpinan. Konsentrasi yang tinggi menyatakan adanya sentralisasi yang tinggi, sedangkan konsentrasi yang rendah menunjukkan sentralisasi yang rendah atau yang disebut desentralisasi.
6. Formalisasi menggambarkan prosedur atau pedoman operasional yang mengatur peranan (*roles*), hubungan kekuasaan (*authority relations*), proses komunikasi, serta norma dan sanksi bagi pelanggar. Formalisasi ini biasanya dituangkan dalam bentuk pedoman organisasi, seperti

pedoman administrasi, pedoman penyusunan anggaran, pedoman kepegawaian dan sejenisnya.

Penataan struktur organisasi dapat dilakukan dengan pertama-tama memilih desain organisasi yang akan diterapkan. Terdapat dua pilihan model utama, yaitu model mekanistik dan model organik (Gibson et al, 1996). Model mekanistik merupakan desain organisasi menekankan pada efisiensi dan produktifitas melalui penggunaan aturan dan prosedur yang ekstensif, sentralisasi wewenang, dan spesialisasi tenaga kerja yang tinggi. Pada model mekanistik, terdapat empat prinsip yang melandasi, yaitu: spesialisasi, kesatuan arah, wewenang dan tanggung jawab serta rantai berjenjang.

Model mekanistik melakukan pengelompokan pekerjaan menurut bidang spesialisasi. Wewenang lebih besar diberikan kepada manajer puncak karena tanggung jawab yang lebih besar dan kompleks. Model mekanistik menerapkan prinsip rantai berjenjang yang merupakan rute semua komunikasi vertikal dalam organisasi. Pada rantai berjenjang, semua komunikasi dari tingkat terendah harus melalui masing-masing atasan. Sebaliknya, komunikasi dari puncak harus melalui masing-masing bawahan pada suatu lintas komando.

Model organik memiliki desain yang bertentangan dengan model mekanistik. Model organik menekankan pada kemampuan adaptasi yang tinggi serta pengembangan organisasi melalui desentralisasi wewenang yang tinggi dan spesialisasi yang rendah. Model organik cenderung fleksibel terhadap perubahan lingkungan. Perbedaan mendasar dari kedua model tersebut adalah maksimalisasinya. Model organik memaksimalkan fleksibilitas dan pengembangan. Sedangkan model mekanistik memaksimalkan efisiensi dan produksi. Pemilihan desain organisasi perlu dilakukan dengan mempertimbangkan faktor asal dan sejarah, regulasi, kompleksitas permasalahan dan perubahan lingkungan organisasi.

Exhibit 5.7*Organization Characteristics During Four Stages of Life Cycle*

Characteristic	1.	2.	3.	4.
	Entrepreneurial Nonbureaucratic	Collectivity Prebureaucratic	Formalization Bureaucratic	Elaboration Very Bureaucratic
Structure	Informal, one-person show	Mostly informal, some procedures	Formal procedures, division of labor, new specialties added	Teamwork within bureaucracy, small-company thinking
Products or services	Single product or service	Major product or service, with variations	Line of products or services	Multiple product or service lines
Reward and control systems	Personal, paternalistic	Personal, contribution to success	Impersonal, formalized systems	Extensive, tailored to product and department
Innovation	By owner-manager	By employees and managers	By separate innovation group	By institutionalized R&D
Goal	Survival	Growth	Internal stability, market expansion	Reputation, complete organization
Top management style	Individualistic, entrepreneurial	Charismatic, direction-giving	Delegation with control	Team approach, attack bureaucracy

Source: Adapted from Larry E. Greiner, "Evolution and Revolution as Organizations Grow," *Harvard Business Review* 50 (July–August 1972): 37–46; G. L. Lippitt and W. H. Schmidt, "Crises in a Developing Organization," *Harvard Business Review* 45 (November–December 1967): 102–12; B. R. Scott, "The Industrial State: Old Myths and New Realities," *Harvard Business Review* 51 (March–April 1973): 133–48; Robert E. Quinn and Kim Cameron, "Organizational Life Cycles and Shifting Criteria of Effectiveness," *Management Science* 29 (1983): 33–51.

5.5. Jenis Organisasi Lembaga Negara

Lembaga Negara Indonesia adalah lembaga-lembaga negara yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, atau oleh peraturan yang lebih rendah. Lembaga negara di tingkat pusat dapat dibedakan dalam empat tingkatan kelembagaan yakni:

1. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD seperti Presiden, Wakil Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK, dan KY;
2. Lembaga yang dibentuk berdasarkan UU seperti Kejaksaan Agung, Bank Indonesia, KPU, KPK, KPI, PPATK, Ombudsman dan sebagainya;
3. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden; dan
4. Lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri.

□ Semua lembaga negara dibentuk berdasarkan hierarki tertentu. Dari segi hierarki, lembaga negara dapat dibedakan ke dalam tiga lapis yakni **lapis pertama** dapat disebut Lembaga Tinggi Negara, **lapis kedua** dapat disebut Lembaga Negara saja dan **lapis ketiga** merupakan lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang.

1. Lembaga Tinggi Negara

Lembaga yang termasuk dalam Lembaga Tinggi Negara adalah:

- 1) Presiden dan Wakil Presiden;
- 2) Dewan Perwakilan Rakyat (DPR);
- 3) Dewan Perwakilan Daerah (DPD);
- 4) Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR);
- 5) Mahkamah Konstitusi (MK);
- 6) Mahkamah Agung (MA);
- 7) Komisi Yudisial (KY); dan
- 8) Badan Pemeriksa Keuangan (BPK).

2. Lembaga Negara

Lembaga negara yang masuk dalam **lapis kedua** yang disebutkan dalam UUD 1945:

- 1) Duta dan Konsul (Pasal 13 Ayat 2)
- 2) Suatu dewan pertimbangan yang bertugas memberikan nasihat dan pertimbangan kepada Presiden, yang selanjutnya diatur dalam undang-undang (Pasal 16) - Dahulu Dewan Pertimbangan Agung (dihapus saat amendemen) sekarang Dewan Pertimbangan Presiden
- 3) Menteri Negara (Pasal 17)
- 4) Menteri Dalam Negeri
- 5) Menteri Luar Negeri
- 6) Menteri Pertahanan disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 (Pasal 8 Ayat 3)
- 7) Komisi pemilihan umum yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri, yang diatur lebih lanjut dalam undang-undang - Komisi Pemilihan Umum (Pasal 22E Ayat 5)
- 8) Bank Sentral yang susunan, kedudukan, kewenangan, tanggungjawab dan independensinya diatur lebih lanjut dengan undang-undang - Bank Indonesia (Pasal 23D)
- 9) Tentara Nasional Indonesia (Pasal 30 Ayat 3) Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara disebutkan secara eksplisit dalam UUD 1945 (Pasal 10)
- 10) Kepolisian Negara Republik Indonesia (Pasal 30 Ayat 4)
- 11) Selain enam lembaga yang disebutkan dalam UUD di atas, terdapat juga lembaga lain yang disejajarkan dengan organisasi lapis ke dua yakni lembaga negara yang dibentuk dengan UU, yang disusun antara DPR dan Presiden. Lembaga ini dapat dibubarkan apabila UU atau pasal yang mengatur lembaga tersebut dibatalkan melalui *judicial review* di Mahkamah Konstitusi. Beberapa contoh lembaga ini yaitu:
 - a) Kejaksaan Agung (UU 16 tahun 2004);
 - b) Otoritas Jasa Keuangan (UU 21 tahun 2011);
 - c) Lembaga Penjamin Simpanan (UU 24 tahun 2004);
 - d) Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (UU 39 tahun 1999);
 - e) Komisi Pemberantasan Korupsi (UU 20 tahun 2002);
 - f) Komisi Penyiaran Indonesia (UU 30 tahun 2002);
 - g) Komisi Pengawas Persaingan Usaha (UU 5 tahun 1999);
 - h) Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (UU 27 tahun 2004) - dibatalkan Mahkamah Konstitusi;
 - i) Komisi Perlindungan Anak Indonesia (UU 23 tahun 2002);
 - j) Ombudsman Republik Indonesia (UU 37 tahun 2008); dan lain-lainnya.

Kelompok ketiga adalah organ konstitusi yang termasuk kategori lembaga negara yang sumber kewenangannya berasal dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah undang-undang. Artinya, keberadaannya secara hukum hanya didasarkan atas kebijakan presiden (presidential policy) atau beleid presiden. Jika presiden hendak membubarkannya lagi, maka tentu presiden berwenang untuk itu. Artinya, keberadaannya sepenuhnya tergantung kepada beleid presiden. Contoh lembaga-lembaga ini yaitu:

- 1) Badan Ekonomi Kreatif (Perpres 6 tahun 2015)
- 2) Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (Perpres 192 tahun 2014)
- 3) Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (Perpres 106 tahun 2007)

5.6. Penataan Lembaga Negara

5.6.1. Kementerian Negara

Berdasarkan Pasal 17 UUD 1945, Presiden sebagai pemegang kekuasaan pemerintahan dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh menteri-menteri. Keberadaan menteri-menteri tersebut telah diatur secara jelas dan tegas dalam sebuah payung hukum Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara. Menteri-menteri tersebut mempunyai tugas untuk melaksanakan urusan tertentu dalam pemerintahan sehingga dapat diartikan bahwa semua fungsi pemerintahan sudah terbagi habis dalam tugas Kementerian. Saat ini, terdapat 38 (tiga puluh delapan) Kementerian yang membidangi urusan tertentu dalam pemerintahan.

5.6.2. Lembaga Pemerintah Non Kementerian

Selain itu, untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi tertentu di bidang pemerintahan, Presiden dengan mengacu kepada kewenangannya berdasarkan Pasal 4 UUD 1945, juga membentuk Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK) yang merupakan *special agency* yang melaksanakan tugas dan fungsi spesifik tertentu dalam rangka mendukung kebijakan pemerintah yang dilaksanakan oleh Kementerian. Saat ini telah dibentuk **dua puluh tujuh** Lembaga Pemerintah Non Kementerian. Selain itu, terdapat **6 (enam) dipimpin** oleh pejabat setingkat menteri, yakni Kepolisian Negara Republik Indonesia, Sekretariat Kabinet, Kejaksaan Agung, Tentara Nasional Indonesia, Badan Intelijen Negara dan Badan Siber dan Sandi Negara.

Jumlah pejabat setingkat menteri ditentukan oleh Presiden saat pembentukan Kabinet.

5.6.3. Lembaga Non Struktural

Di luar Kementerian Negara, LPNK, dan lembaga yang dipimpin Pejabat setingkat Menteri tersebut, dalam praktik penyelenggaraan negara dan pemerintahan, juga terdapat lembaga-lembaga lain, yaitu Lembaga Non Struktural (LNS) sebagai perwujudan partisipasi masyarakat dalam pemerintahan. LNS merupakan lembaga di luar struktur organisasi instansi pemerintah, yang bersifat independen serta memiliki otonomi dalam menjalankan mandatnya sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku.

5.6.4. Lembaga Penyiaran Publik

Untuk memberikan pelayanan penyiaran radio dan televisi juga telah dibentuk Lembaga Penyiaran Publik (LPP) berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran. LPP merupakan lembaga penyiaran yang berbentuk badan hukum yang didirikan oleh negara, bersifat independen, netral, tidak komersial, dan berfungsi memberikan layanan untuk kepentingan masyarakat. LPP yang ada yaitu LPP Televisi Republik Indonesia dan LPP Radio Republik Indonesia

5.6.5. Lembaga Struktural di Bawah Kementerian Negara

Lembaga ini dibentuk melalui Undang-Undang akan tetapi secara struktural bertanggungjawab kepada Menteri yang bertanggungjawab diuruskan tertentu.

- 1) Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan (di bawah Kementerian Keuangan); dialihkan ke Otoritas Jasa Keuangan
- 2) Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (di bawah Kementerian Perdagangan)
- 3) Badan Regulasi Telekomunikasi Indonesia (UU 39 1999, di bawah Kementerian Komunikasi dan Informatika)
- 4) Badan Pengatur Jalan Tol (UU 38 tahun 2004, dibawah Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat)

5.6.7. Lembaga Daerah

Di samping itu, ada pula lembaga-lembaga daerah yang diatur dalam Bab VI UUD 1945 tentang Pemerintah Daerah. Dalam ketentuan tersebut diatur adanya beberapa organ jabatan yang dapat disebut sebagai organ daerah atau lembaga daerah yang merupakan lembaga negara yang terdapat di daerah. Lembaga-lembaga daerah itu adalah:

- 1) Pemerintahan Daerah Provinsi (terdiri atas Gubernur & DPRD Provinsi);
- 2) Pemerintahan Daerah Kabupaten (terdiri atas Bupati & DPRD Kabupaten);
- 3) Pemerintahan Daerah Kota (terdiri atas Wali kota & DPRD Kota).

5.6.8. Lembaga Tingkat Daerah

Lembaga di tingkat daerah disebut lembaga daerah yang dapat dibedakan pula, yaitu:

- 1) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan UUD, UU, Peraturan Pemerintah atau Peraturan Presiden yang pengangkatan anggota dilakukan dengan Keputusan Presiden; Contoh: Badan Pelaksana Pengelola Masjid Istiqlal, Badan Pengembangan Wilayah Surabaya-Madura, Badan Penanggulangan Lumpur Sidoarjo, Otorita Batam, dan lainnya
- 2) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan peraturan tingkat pusat atau Peraturan Daerah Provinsi dan pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Presiden atau Pejabat Pusat; Contoh: Sekretaris Daerah
- 3) Lembaga daerah yang kewenangannya diatur dalam Peraturan Daerah Provinsi dan pengangkatan anggotanya dilakukan dengan Keputusan Gubernur;
- 4) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Gubernur;
- 5) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Wali kota;
- 6) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Wali kota; dan

- 7) Lembaga daerah yang dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati atau Wali kota yang pengangkatan anggotanya ditetapkan dengan Keputusan Bupati atau Wali kota.

5.6.9. Lembaga negara yang telah dibubarkan

- 1) Lembaga Tinggi Negara
- 2) Perdana Menteri
- 3) Dewan Pertimbangan Agung
- 4) Kementerian/Departemen Negara
- 5) Departemen Penerangan
- 6) Departemen Sosial
- 7) Lembaga Pemerintah Non Kementerian/Departemen
- 8) Badan Pengembangan Kebudayaan dan Pariwisata
- 9) Lembaga Informasi Nasional
- 10) Lembaga Non Struktural
- 11) Badan Penyehatan Perbankan Nasional
- 12) Badan Rehabilitasi dan Rekonstruksi untuk Aceh dan Nias
- 13) Unit Kerja Presiden untuk Pengelolaan Program Kebijakan dan Reformasi
- 14) Lembaga Struktural di Bawah Kementerian / Departemen Negara
- 15) Badan Akuntansi Keuangan Negara (di bawah Departemen Keuangan)

5.7. Kewenangan Lembaga Negara

Setiap negara tentunya membutuhkan organ atau lembaga negara untuk menjalankan struktur pemerintahan guna mencapai tujuan negara tersebut. Kelembagaan negara sendiri dibentuk dalam sejumlah bagian berdasarkan fungsi dan tanggung jawab yang berbeda-beda selama menjalankan tugasnya. Ada dua definisi lembaga negara dalam arti luas dan arti sempit (Laurensius Arliman S, Hans Kelsen, Lembaga-Lembaga Negara (Di Dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945). Lembaga dalam arti luas yaitu setiap individu atau organisasi yang memiliki fungsi tertentu untuk mencapai tujuan negara. Sedangkan dalam arti sempit, setiap individu dapat dikatakan organ atau lembaga negara apabila secara pribadi mempunyai kedudukan hukum tertentu untuk melakukan sesuatu atas nama negara. Susunan lembaga negara pada sistem

ketatanegaraan Indonesia sendiri telah mengalami beberapa perubahan sesuai dengan aspirasi rakyat. Hal ini dilakukan dengan tujuan untuk menjalankan fungsi pengawasan dan keseimbangan sehingga dapat mencegah penyimpangan kekuasaan dalam sistem pemerintahan Indonesia. Pembentukan lembaga negara didasarkan pada bermacam-macam dasar hukum. Antara lain ada lembaga yang dibentuk berdasarkan UUD, lembaga yang dibentuk berdasarkan UU, lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Presiden, serta lembaga yang dibentuk berdasarkan Peraturan Menteri. Publikasi dalam situs resmi Kemenkumham menyatakan, dari segi hierarki lembaga negara dikategorikan ke dalam tiga lapisan. Pada **lapis pertama** disebut sebagai **lembaga tinggi negara**, lapis **kedua** terdiri dari **lembaga negara**, sedangkan pada **lapis ketiga** merupakan **lembaga negara yang berasal dari regulator** di bawah Undang-Undang. Antara lembaga di lapisan satu dengan yang lainnya menerima perlakuan hukum dan wewenang yang berbeda-beda, hal ini disesuaikan dengan kedudukan lembaga tersebut.

Lapis Pertama: Lembaga Tinggi Negara dan Wewenangnya Yang termasuk ke dalam jajaran lembaga tinggi negara antara lain ialah organ konstitusi yang secara langsung telah diatur kewenangannya pada UUD Negara RI Tahun 1945. Tugas dan wewenang lembaga tinggi negara sebagai pelaksana kedaulatan rakyat berdasarkan UUD Negara RI Tahun 1945 adalah sebagai berikut:

1. **Presiden** Presiden beserta wakil presiden merupakan satu lembaga penyelenggara kekuasaan eksekutif tertinggi di bawah UUD. Secara politik, presiden tidak bertanggung jawab kepada MPR atau pun DPR melainkan bertanggung jawab langsung kepada rakyat yang memilih. Tugas presiden sebagai eksekutif kepala pemerintah ialah memegang kekuasaan tertinggi atas Angkatan Darat, Angkatan Laut dan Angkatan Udara. Selain itu juga membuat perjanjian internasional dengan persetujuan DPR, serta mengangkat duta dan menerima duta negara lain dengan persetujuan DPR. Kemudian tugas legislatif presiden antara lain membentuk Undang-Undang, menetapkan peraturan pemerintah pengganti Undang-Undang, dan juga menetapkan Peraturan Pemerintah untuk

melaksanakan Undang-Undang. Sedangkan untuk tugas yudisial sering disebut sebagai hak prerogratif atau privilege presiden, yaitu merupakan hak istimewa yang melekat pada presiden selaku kepala negara.

2. **Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR)** Tugas dan wewenang MPR antara lain untuk mengubah dan menetapkan UUD, memberhentikan presiden dan wakil presiden berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi, memilih presiden dan wakil presiden untuk mengisi jabatan bila terjadi kekosongan, serta menyaksikan pengucapan sumpah presiden dan wakil presiden. Meski begitu, sejumlah kegiatan ini bukan merupakan kegiatan yang rutin untuk dilakukan.

3. **Dewan Perwakilan Rakyat (DPR)** Sebagaimana yang diatur dalam UUD Negara RI Tahun 1945 pasal 20, DPR memiliki 3 fungsi antara lain fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan. Fungsi legislasi merupakan kekuasaan untuk membentuk Undang-Undang, sedangkan fungsi anggaran yaitu kewenangan membahas dan memberi persetujuan atas rancangan anggaran negara yang diajukan presiden dalam bentuk rancangan Undang-Undang terkait Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Selain ketiga fungsi tersebut, DPR juga memiliki fungsi lain seperti mengusulkan pemberhentian presiden sebagai tindak lanjut hasil pengawasan, memberikan pertimbangan kepada presiden atas pemberian Amnesti dan Abolisi, dan sebagainya.

4. **Dewan Perwakilan Daerah (DPD)** Dalam sistem ketatanegaraan Indonesia, kewenangan DPD hanya bersifat tambahan dan terbatas pada hal-hal yang berkaitan dengan kepentingan daerah. Dalam UUD RI Tahun 1945 pasal 22D hasil amandemen, menegaskan bahwa wewenang DPD antara lain dapat mengajukan rancangan Undang-Undang kepada DPR yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran serta penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya; serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Lebih lanjut, DPD juga ikut membahas rancangan tersebut serta turut melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan undang-undang yang telah dirancang. DPD juga memiliki kewenangan penuh untuk melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja pemerintahan yang berkaitan dengan kepentingan daerah.

Namun, beberapa ahli hukum menyebutkan bahwa sebenarnya DPD tidak memiliki kewenangan yang sifatnya otonom di bidang legislasi. Dalam artian, DPD tidak mempunyai kekuasaan untuk memutuskan dalam proses pengambilan keputusan sama sekali (Jimly Asshiddiqie, 2006: 188).

5. **Badan Pemeriksa Keuangan (BPK)** Tugas dan kewenangan BPK diatur dalam bab VIII A UUD Negara RI Tahun 1945 terdiri dari tiga 3 pasal dan 7 ayat. Seperti yang tertulis di dalamnya, BPK bertugas memeriksa pengelolaan dan tanggung jawab tentang keuangan negara yang hasilnya akan diserahkan pada DPR, DPD, serta DPRD sesuai kewenangannya. Kekuasaan ini dikenal dengan sebutan kekuasaan eksaminatif. Jika ditemukan adanya penyimpangan pada proses ini, maka DPR, DPD, maupun DPRD berhak menindaklanjuti dengan menggunakan hak-hak dewan atau disampaikan pada aparat penegak hukum.

6. **Mahkamah Agung (MA)** Sebagai lembaga negara yang memiliki kekuasaan kehakiman, Mahkamah Agung bertugas menyelenggarakan peradilan untuk menegakkan hukum dan keadilan sesuai dalam pasal 24 ayat (1) UUD Negara RI Tahun 1945. Kewenangan yang dimiliki antara lain mengadili perkara pada tingkat kasasi, menguji peraturan perundang-undangan di bawah UU, dan juga memberikan pertimbangan kepada presiden jika hendak memberikan grasi dan rehabilitasi.

7. **Mahkamah Konstitusi (MK)** Selain Mahkamah Agung (MA), Mahkamah Konstitusi (MK) juga memiliki kekuasaan kehakiman. Pembentukan MK bertujuan untuk menjaga kemurnian konstitusi atau the guardian of the constitution. Mahkamah Konstitusi berfungsi untuk menguji dan meluruskan setiap tindakan lembaga-lembaga negara yang bertentangan dengan konstitusi melalui proses peradilan. Dalam proses ini, Mahkamah Konstitusi berwenang untuk mengadili pada tingkat pertama dan terakhir ketika putusannya telah final.

8. **Komisi Yudisial (KY)** Komisi Yudisial merupakan suatu badan kehakiman yang berada pada kekuasaan kehakiman tetapi tidak menyelenggarakan peradilan. Lembaga negara dibentuk dengan tujuan untuk menjaga dan menegakkan kehormatan, keluhuran, martabat, serta perilaku hakim agar kekuasaan kehakiman tetap terkontrol. Maka dari itu,

dibutuhkan seseorang yang memiliki pengetahuan dan pengalaman di bidang hukum serta mempunyai integritas dan pengabdian yang tinggi untuk bisa menjadi anggota dalam komisi ini.

Lapis Kedua

Lembaga negara Pada artikel jurnal Fakultas Hukum Universitas Islam Jakarta berjudul “Penataan Lembaga Negara Refleksi Penguatan Sistem Presidensial” (vol. IX, No.2, 2017, hal. 202-204), menyebutkan bahwa lembaga negara yang tergolong dalam lapisan dua bisa berdasarkan dari UUD dan juga UU. Adapun lembaga dan komisi negara independen yang berdasarkan UUD 1945 antara lain:

1. Menteri Negara
2. Bank Indonesia (BI)
3. Tentara Nasional Indonesia (TNI)
4. Kepolisian Negara Republik Indonesia (POLRI)
5. Komisi Pemilihan Umum (KPU)
6. Kejaksaan Agung

Sedangkan posisi lembaga negara yang dibentuk berdasarkan Undang-Undang, di antaranya sebagai berikut:

1. Komisi Nasional Hak Asasi Manusia (KOMNAS HAM)
2. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK)
3. Komisi Pengawas Persaingan Usaha (KPPU)
4. Komisi Kebenaran dan Rekonsiliasi (KKR)
5. Konsil Kedokteran Indonesia (KKI)
6. Komisi Penyiaran Indonesia (KPI), dan lain-lain.

Lapis Ketiga

Lembaga Negara yang Berasal dari Regulator di bawah Undang-Undang. Kategori ini merupakan lembaga konstitusi yang sumber kewenangannya berdasarkan dari regulator atau pembentuk peraturan di bawah Undang-Undang. Dalam artian bahwa secara hukum keberadaannya hanya didasarkan pada kebijakan presiden. Komisi Ombudsman Nasional

merupakan salah satu lembaga negara yang termasuk dalam kategori ketiga. Lembaga ini dibentuk hanya berdasarkan keputusan presiden.

Di sisi lain, terdapat sejumlah lembaga maupun jabatan daerah yang termasuk dalam kategori ini, antara lain:

1. Pemerintah Daerah Provinsi
2. Gubernur
3. DPRD Provinsi
4. Pemerintah Daerah Kabupaten
5. Bupati
6. DPRD Kabupaten
7. Pemerintahan Daerah Kota
8. Walikota
9. DPRD Kota, dan lain-lain.

BAB VI PENATAAN ORGANISASI PEMERINTAHAN

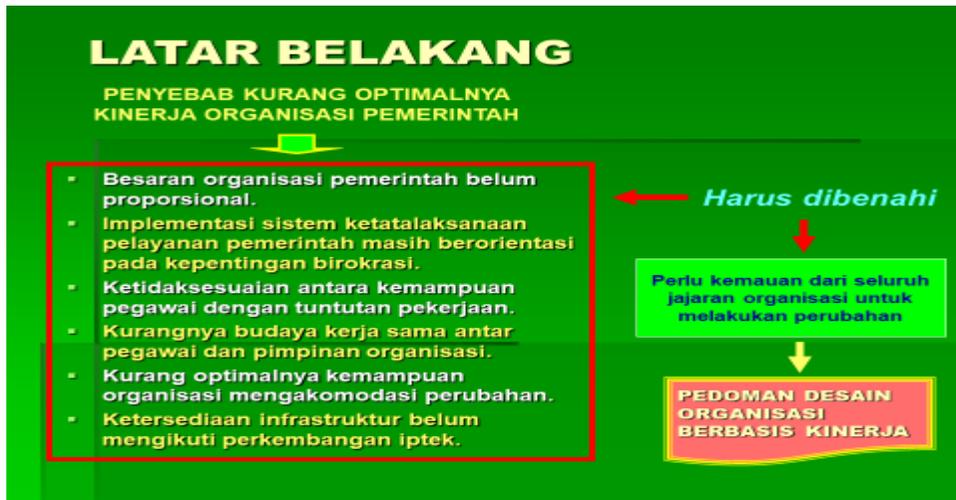
6.1. Perubahan Paradigma Organisasi Pemerintahan

Penataan organisasi pemerintahan selalu didasarkan pada landasan yuridis dalam bentuk konstitusi yakni UUD 1945 dan dalam bentuk Undang-Undang yang ditetapkan Presiden dan DPR RI di tingkat pusat dan Peraturan Daerah di tingkat Pemerinfah Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota serta dalam bentuk Peraturan Desa di level Pemerintah Desa. Tuntutan perlunya penataan organisasi pemerintah berasal dari respons masyarakat dan seluruh stakeholders bangsa dan negara yang dikelola organisasi birokrasi pemeritahan. Untuk dapat menata suatu organisasi pemerintahan, diperlukan data dan informasi yang valid tentang kondisi nyata birokrasi pemerintahan dalam berbagai level mulai dari berbagai unit kerja pemerintah tingkat pusat sampai ke level birokrasi pemerintahan tingkat pemerintah daerah provinsi dan kabupaten/kota dan desa. Potret birokrasi pemerintahan Indonesia sudah pernah dianalisis Tri Widodo W Utomo (2010) dalam materi pembelajaran Organisasi Pemerintahan kepada Mahasiswa Universitas Mulawarman sebagai berikut:



Hasil potret menunjukkan bahwa kualitas kinerja organisasi pemerintah cenderung menurun sehingga tujuan yang dicapai belum optimal. Predikat *bad governance* menjadi indikator prestasi menurun.

Faktor penyebab menurunnya kinerja organisasi pemerintahan sebagai berikut.



Lembaga negara diartikan sebagai suatu organisasi formal yang menghasilkan perubahan, melindungi perubahan, dan jaringan dukungan-dukungan yang dikembangkannya. Sedangkan pengembangan kelembagaan adalah proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga guna mengefektifkan penggunaan sumber daya manusia dengan keuangan yang tersedia. Proses ini dapat secara internal digerakkan oleh manajer sebuah lembaga atau dicampurtangan atau disponsori oleh pemerintah atau badan-badan pembangunan. Lebih lanjut dikatakan sasaran yang ingin dicapai dari pengembangan organisasi adalah untuk mempermudah organisasi dalam melakukan perubahan, menghindarkan organisasi dari keruntuhan, keusangan dan kekakuan. Pengembangan organisasi perlu dilakukan karena organisasi hidup dalam dunia yang berubah dengan cepatnya, maka organisasi harus mampu melakukan inovasi dan kreativitas untuk mempertahankan kemajuannya.



Dalam menghadapi berbagai tantangan penyebab perubahan tersebut organisasi dapat menyesuaikan diri dengan jalan:

1. Merubah struktur yaitu menambah satuan, mengurangi satuan, merubah kedudukan satuan, menggabungkan beberapa satuan tugas yang lebih besar, menjadi satuan yang lebih kecil, merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi atau sebaliknya, merubah alur kontrol, merinci kembali kegiatan atau tugas, menambah pejabat, serta mengurangi pejabat.
2. Merubah tata kerja meliputi tata cara, tata aliran, tata tertib, dan syarat-syarat melakukan pekerjaan.
3. Merubah sifat orang, sikap, tingkah laku, perilaku, dan meningkatkan pengetahuan serta keterampilan.
4. Melengkapi sarana kerja, menambah peralatan kerja.

Keempat macam perubahan tersebut saling berkaitan, satu sama lain. Sedangkan ciri-ciri perubahan yang berhasil itu menurut Siagian adalah:

1. Kemampuan bergerak lebih cepat dalam arti lebih inovatif dan tanggap terhadap tuntutan lingkungannya.
2. Sadar tentang pentingnya komitmen pada peningkatan mutu produk yang dihasilkan, berupa barang dan atau jasa;
3. Peningkatan keterlibatan para anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut karier, pekerjaan dan penghasilannya;
4. Orientasi pada pelanggan yang kemampuan membeli, preferensi dan kecenderungannya perilaku selalu berubah;
5. Organisasi yang strukturnya menjurus kepada bentuk yang semakin datar dan bukan piramida, antara lain berkat penerapan teknologi dan perubahan kultur organisasi.

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa, lembaga merupakan bagian dari suatu organisasi yang dituntut untuk terus melakukan pembenahan dan penyesuaian guna memenuhi tuntutan dan kebutuhan dengan menggunakan sumber daya yang dimilikinya untuk mencapai tujuan dari organisasi. Dengan demikian diperlukan reformasi organisasi dari aspek struktur, kultur dan proses.



Tujuan dilaksanakan reformasi organisasi dimaksud adalah terwujudnya perubahan dalam sistem, kultur, struktur dan proses organisasi. Outcomes dari reformasi organisasi adalah meningkatnya kinerja organisasi karena organisasi bekerja berdasarkan target dan sasaran kinerja. Organisasi berbasis kinerja sehingga kualitas kinerja senantiasa meningkat dari tahun ke tahun.

PERUBAHAN ORGANISASI



Peter Senge: *learning organizations* are organizations where:

- *people continually expand their capacity to create the results they truly desire; → state of improvement*
- *new and expansive patterns of thinking are **nurtured**;*
- *collective aspiration is set **free**, and*
- *people are continually learning to see the whole **together**.*

Dalam kerangka penataan organisasi pemerintahan ada landasan filosofisnya sebagaimana dikemukakan Tri Widodo W Utomo (2010) yakni kemandirian, pro-aktif dan prose belajar.



Penataan organisasi pemerintahan agar berbasis kinerja dan berorientasi outcomes, result atau hasil maka diperlukan beberapa persyaratan yakni kepemimpinan, SDM dan kemauan melakukan pembaruan serta pembelajaran organisasi sebagaimana dikemukakan Tri Widodo W Utomo (2010) berikut.

KONSEPSI DASAR OBK

OBK adalah organisasi yang berorientasi hasil dan secara terus menerus/berkelanjutan meningkatkan kualitas dan produktivitas kerjanya dengan mengoptimalkan penggunaan sumberdaya yang tersedia dalam rangka pencapaian visi dan misi organisasi sehingga bermanfaat bagi masyarakat.

PRASYARAT OBK:

- ❖ **Kepemimpinan yang konsisten dan mempunyai komitmen**
- ❖ **SDM yang kompeten**
- ❖ **Kemauan untuk melakukan pembaharuan**
- ❖ **Pembelajaran organisasi**

KARAKTERISTIK OBK:

- ❖ **Visi, Misi & Strategi yang jelas**
- ❖ **Berorientasi pada hasil & manfaat**
- ❖ **Inovatif**
- ❖ **Adaptif**
- ❖ **Transparan**
- ❖ **Akuntabel**

Ruang lingkup pembaruan organisasi melalui penataan organisasi adalah pancasarana atau seluruh infrastruktur dasar organisasi sarana dan prasana, SDM, kelembagaan dan tata laksana, hukum dan perundang-undangan, perlengkapan atau sarana serta pembiayaan.



Setelah berbagai infrastruktur tersebut disiapkan, maka proses penataan organisasi pemerintahan bida dimulai. Karakteristik organisasi pemerintahan yang sudah berbasis kinerja atau berorientasi outcomes terlihat jelas dalam indikator visi, misi dan tujuan dan strategi yang jelas dan terukur, berorientasi pada hasil dan manfaat, inovatif, adaptif, transparan dan akuntabel.

6.2. Konsep Penataan Organisasi

Organisasi merupakan sebuah konsep yang dinamis, dimana dalam konteks organisasi pemerintahan bentuk dari dinamisasi organisasi itu terletak pada pola-pola perubahan yang menyesuaikan dengan keadaan pemerintahan. Dalam hal penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah, organisasi perangkat daerah (OPD) telah beberapa kali mengalami perubahan. Berlakunya UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah kembali membawa perubahan fundamental dalam tata kelola perangkat daerah di Indonesia.

Jika dilihat kembali semangat dari penataan organisasi perangkat daerah sejak masa reformasi, maka akan diketahuibahwa semangat efisiensi menjadi tonggak utama penataan. Lebih lagi jika dikaitkan dengan agenda reformasi birokrasi yang digalakkan oleh pemerintah. Kebijakan penataan kelembagaan pemerintah saat ini banyak diarahkan pada upaya *rightsizing* atau penyederhanaan yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional dan transparan. Sehingga, ada kehendak terbentuknya suatu struktur perangkat pemerintahan yang tidak terlalu besar tetapi selaras dengan semangat pembaharuan nilai dan konsep pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan transparan.

Meminjam konsep organisasi yang dikemukakan oleh Henry Mintzberg (1979), yang menyatakan bahwa setiap organisasi setidaknya lima bagian yang menjadi fondasi bagi pembagian struktur organisasinya, yaitu:

- 1) *The operating core*, para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi dari produk dan jasa;
- 2) *The strategic apex*, manajer tingkat puncak yang diberi tanggung jawab organisasi secara keseluruhan;
- 3) *The middle line*, para manajer yang menjadi Penghubung antara *the operating core* dengan *strategic apex*;
- 4) *The technostructure*, para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standardisasi tertentu dalam organisasi;
- 5) *The support staff*, orang-orang yang mengisi unit staf, yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi.

Penataan organisasi merupakan wujud perubahan organisasi dengan cara menata kembali organisasi, baik sumber daya manusianya maupun strukturnya, baik secara vertical horizontal. Penataan organisasi vertikal diartikan memperpanjang atau memperpendek tingkatan suatu organisasi, sedangkan penataan organisasi horizontal dilakukan dengan cara menambah atau mengurangi jumlah bagian atau bidangnya. Menurut French dan Bell (1981: 472), penataan organisasi adalah “*a planned systemic process in which applied behavioral science principle and practice are introduced into an on going organization to ward the goals of affecting*

organizational improvement, greater organizational competence and greater organizational performance.”.

Menurut French dan Bell, penataan organisasi merupakan sebuah proses yang sistemik yang melibatkan banyak faktor termasuk diantaranya adalah perilaku dan praktik organisasi yang tujuannya adalah mempengaruhi terjadinya peningkatan kompetensi organisasi yang lebih baik. Sementara itu, Robbins (1994: 326) mengelompokkan penataan organisasi ke dalam empat kategori, yaitu, (1) Penataan struktur, yaitu mencakup perubahan dalam hubungan wewenang, mekanisme koordinasi, rancang ulang pekerjaan atau variabel struktural serupa; (2) Penataan teknologi, yaitu meliputi modifikasi dalam cara kerja yang diproses dalam metode serta peralatan yang digunakan; (3) Penataan *setting* fisik yaitu perubahan organisasi yang meliputi pengaturan ulang ruang dan tata letak tempat kerja; dan (4) Penataan orang, yaitu berkaitan dengan perubahan sikap, keterampilan, target kinerja, pola komunikasi, persepsi dan perilaku pegawai.

Berdasarkan hal tersebut maka penataan organisasi merupakan bagian dari perubahan organisasi. Perubahan tersebut dapat bersifat fundamental, baik dalam *core* struktur organisasinya maupun dalam *core business* organisasi tersebut. Dalam perubahan organisasi, khususnya organisasi pemerintah, satu hal yang pasti tidak dirubah adalah tujuan utamanya yaitu dalam rangka kepentingan publik. Unsur utama yang dikaitkan dalam perubahan organisasi tentunya adalah peningkatan kinerja sebagai suatu hasil proses pekerjaan. Menurut Hammer dan Champpy (1996: 32), penataan organisasi dalam bentuk pemikiran ulang secara fundamental dan perancangan ulang secara radikal atas proses-proses kerja dimaksudkan untuk mendapatkan perbaikan kinerja.

Leach (1994:1) bahwa perubahan wewenang organisasi dan manajemen pemerintah daerah didasarkan pada tiga hal, yaitu: *distinctive purpose*, *conditions*, dan *task* yang bertitik tolak pada hakikat keberadaan pemerintah daerah (*the nature of local government*) sebagai penyedia layanan (*provider service*) dan institusi politik (*political institution*). *Distinctive purpose* merupakan kewenangan yang diamanatkan oleh peraturan perundangan. Sementara *condition* adalah gambaran kondisi

sumber daya yang dimiliki daerah yang merupakan *core competency* (sektor unggulan), dan *task* adalah tugas untuk penyediaan layanan masyarakat (*basic services*).

Filosofi & Arah Penataan Organisasi Sektor Publik

MENPAN → Paradigma ke-6 Adm. Negara
*"Administrasi Negara Sebagai **Seni Pelayanan & Pemberdayaan Masyarakat**"*

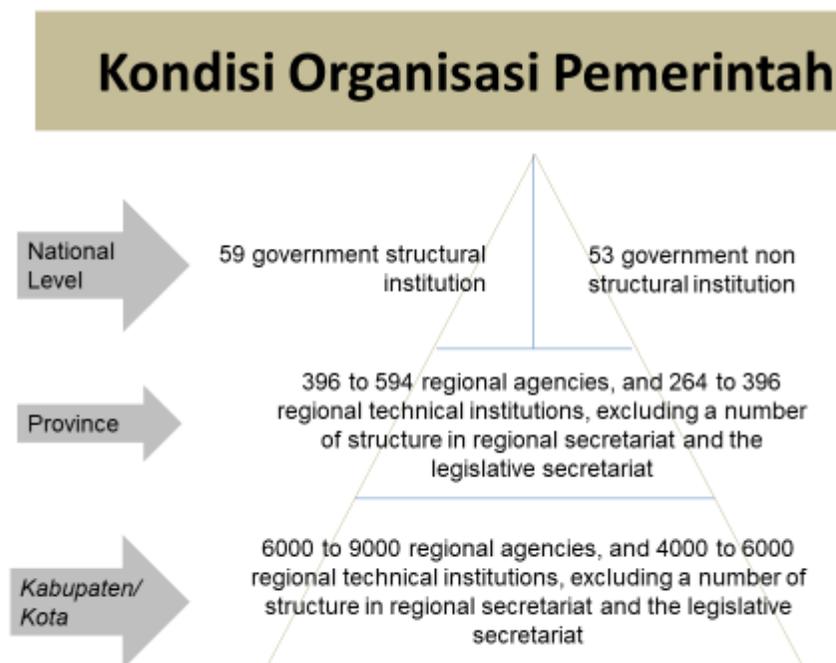
Francis Fukuyama → State-Building: Governance and World Order in the 21st Century.
*"Untuk menghindari kegagalan negara, peran negara (Pemerintah) perlu ditingkatkan melalui penguatan **kapasitas**"*

Denhardt → The Future of Public Administration: Challenges to Democracy, Citizenship and Ethic
*"Changing institutional patterns → **Post-Modern Org**"*

6.3. Karakter Organisasi Pemerintahan Daerah

Karakteristik menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (2014) adalah ciri-ciri khusus. Karakteristik adalah ciri-ciri khusus; mempunyai sifat khas (kekhususan) sesuai dengan perwatakan tertentu yang membedakan sesuatu (orang) dengan sesuatu yang lain (Poerwadarminta 2006). Berdasarkan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah mendefinisikan pemerintah daerah sebagai penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Dasar

Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Disebutkan pula pemerintah daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah. Aktivitas pembangunan selama suatu periode tertentu dari pemerintah daerah dapat dilihat melalui Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD), sehingga karakteristik pemerintah daerah dapat dilihat di LKPD tersebut, karena LKPD adalah cerminan utuh dari pemerintah daerah. Penyusunan LKPD juga merupakan suatu bentuk pertanggungjawaban pemerintah daerah atas dana yang dikelola yang berasal dari masyarakat.



Ukuran organisasi menggambarkan besar kecilnya sebuah organisasi. Ukuran organisasi merupakan salah satu bagian dari struktur organisasi. Ukuran pada sebuah organisasi dapat diukur dengan menggunakan jumlah karyawan, kapasitas produksi dan aset. sebagai variabel pengukur ukuran organisasi, karena dirasa lebih tepat untuk digunakan dalam pemerintah daerah. Aset pada pemerintah daerah digunakan untuk membiayai aktifitas pembangunan, sehingga aset yang

besar memungkinkan aktifitas pemerintah daerah yang semakin bervariasi. Variasi aktifitas pembangunan tersebut memunculkan berbagai macam informasi yang dapat diungkapkan dalam laporan keuangan, salah satunya berupa informasi mengenai *intellectual capital*.



Berdasarkan Undang- Undang No. 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, sumber pendapatan pemerintah daerah terdiri dari tiga komponen, yaitu Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, dan pendapatan lain-lain yang sah . Pendapatan yang diterima oleh pemerintah daerah digunakan sebagai sumber pembiayaan untuk melakukan aktivitas pembangunan pemerintah daerah dalam satu periode. Pendapatan yang besar yang diperoleh pemerintah daerah akan memungkinkan untuk melakukan aktivitas yang lebih kompleks dan bervariasi, termasuk di dalamnya adanya ide-ide baru atau inovasi yang dapat dikembangkan oleh pemerintah daerah.

Perbedaan fungsional pada pemerintah daerah di Indonesia dapat tercermin dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Berdasarkan

Peraturan Pemerintah No. 18 tahun 2016, yang dimaksud dengan organisasi perangkat daerah adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintah daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan, dan kelurahan. Perbedaan fungsional yang tercermin dalam SKPD menunjukkan adanya variasi, perbedaan informasi, serta memfasilitasi keberagaman ide, pendapat, dan inovasi. Damanpour (1991) menyatakan perbedaan fungsional memfasilitasi pertukaran ide, informasi, dan inovasi.

Pembentukan suatu pemerintah daerah diatur dalam Undang-undang No 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 5 menjabarkan tentang pengaturan syarat-syarat dibentuknya daerah Provinsi, kabupaten dan kota. Persyaratan tersebut antara lain harus memenuhi syarat administratif, syarat teknis, syarat fisik kewilayahan, serta faktor lain yang meliputi pertimbangan kemampuan keuangan, tingkat kesejahteraan masyarakat, dan rentang kendali penyelenggaraan pemerintahan. Umur pemerintah daerah mempengaruhi pengalaman dan pengetahuan dalam menjalankan aktifitas pembangunan. Pengalaman dan pengetahuan yang relatif banyak dapat memunculkan sebuah ide, gagasan, solusi, atau inovasi yang baru untuk kemajuan pemerintah daerah.



Debt financing menunjukkan seberapa besar dana yang diperoleh pemerintah daerah melalui pembiayaan dari luar organisasi. *Debt financing* dapat diukur dengan menggunakan rasio pembiayaan hutang terhadap ekuitas dana. Rasio ini menunjukkan seberapa besar bagian ekuitas dana yang diperlukan untuk membiayai hutang. Informasi mengenai *debt financing* ini penting untuk mengetahui struktur pembiayaan pemerintah. Semakin besar *debt financing* berarti semakin besar ketergantungan pemerintah daerah terhadap pembiayaan hutang, sehingga semakin besar pula risiko keuangan pemerintah daerah. *Debt financing* dapat diukur juga dengan menggunakan rasio pembiayaan hutang terhadap aset. Bagi kreditor rasio ini digunakan untuk menilai kemampuan pemerintah daerah untuk melunasi hutangnya dengan aset yang dimiliki apabila terjadi kegagalan dalam pembayaran hutang. Di sektor swasta, rasio ini digunakan untuk menilai kecukupan jaminan hutang (*debt covenant*) (Mahmudi 2007: 106-107). Pemerintah daerah melakukan pinjaman kepada pihak eksternal dan di sisi lain pihak eksternal yang dipinjam oleh pemerintah daerah

membutuhkan informasi mengenai bagaimana hutang tersebut dapat dikembalikan. Adanya *debt financing* dapat mempengaruhi perluasan pengungkapan terhadap laporan keuangan pemerintah daerah. Penambahan informasi yang diperlukan akan dapat menambah keyakinan pihak eksternal pemberi pinjaman bahwa pemerintah daerah akan dapat mengembalikan hutangnya. Informasi tambahan tersebut salah satunya dapat berupa informasi tentang *intellectual capital*.

Intergovernmental revenue merupakan dana yang diperoleh pemerintah daerah yang berasal dari pemerintah pusat. Menurut Undang-undang No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah pasal 159, yang dimaksud dana perimbangan meliputi dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Menurut UUD 1945 pada pasal 18A ayat 2 menyatakan hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang. Hal inilah yang mendasari timbulnya dana perimbangan yang dilakukan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Dana perimbangan merupakan konsekuensi dari tidak meratanya keuangan dan ekonomi daerah. Tujuan dari dana perimbangan adalah mengurangi kesenjangan antara pemerintah pusat dengan daerah serta daerah satu dengan daerah lainnya.

Pemerintah daerah menggunakan dana perimbangan tersebut sebagai salah satu sumber pendapatan yang harus dipertanggungjawabkan. Dana perimbangan akan memungkinkan pemerintah daerah untuk melakukan aktifitas yang lebih beragam, sehingga dapat menghasilkan informasi tambahan yang dapat diungkapkan dalam laporan keuangan pemerintah daerah, termasuk informasi mengenai *intellectual capital*.

Tingkat pendidikan merupakan bagian dari unsur budaya yang berpengaruh terhadap kemampuan organisasi dalam melakukan adaptasi dan inovasi. Tingkat pendidikan di pulau Jawa lebih tinggi dibanding tingkat pendidikan di luar Pulau Jawa. Widiyanto (2014) Manager ECC UGM menyatakan bahwa mahasiswa lulusan Pulau Jawa dikenal lebih ulet dan bersedia lembur demi tercapainya target perusahaan, sedangkan teman-teman dari luar Pulau Jawa memerhatikan betul batasan antara waktu kerja

dan waktu libur. Masyarakat di daerah luar Pulau Jawa diuntungkan dengan sumber daya alam yang lebih melimpah daripada Pulau Jawa, namun hal tersebut belum ditopang dengan kualitas pendidikan yang memadai sehingga pola pikir mereka cenderung praktis dan belum mampu melihat gambaran besar dampak dari tidak tercapainya target perusahaan (www.careernews.id).

3. Intellectual Capital

Istilah *intellectual capital* dikemukakan pertama kali oleh Galbraith pada tahun 1969. Ia menuliskan sebuah surat kepada temannya yang bernama

Michael Kalecki, surat tersebut berbunyi :” *I wonder if you realize how much those of us the world around have owed to the intellectual capital you have provided over the last decades*”(Bontis 2001). Perhatian terhadap praktik pengelolaan aset tidak berwujud (*intangible assets*) seperti *intellectual capital* baru meningkat sejak tahun 1990-an (Harrison and Sullivan 2000). Sebagai sebuah konsep, *intellectual capital* merujuk pada aset tidak berwujud (*intangible assets*) atau tidak kasat mata (*invisible*), yang berhubungan dengan pengetahuan dan pengalaman manusia serta teknologi yang digunakan (Rupidara 2008).

a. Pengertian Intellectual Capital

Ada beberapa definisi yang dikemukakan mengenai *intellectual capital*. Williams (2001) mendefinisikan *intellectual capital* sebagai berikut:

The enhanced value of affirm attributable to assets, generally of an intangible nature, resulting from the company's organizational function, processes and information technology networks, the competency and efficiency of its employees and its relationship with its customers. Intellectual capital assets are developed from (a) the creation of new knowledge and innovation; (b) application of present knowledge to present issues and concerns that enhance employees and customers; (c) packaging,

processing and transmission of knowledge; and (d) the acquisition of present knowledge created through research and learning”.

Stewart (1997) mendefinisikan *intellectual capital* sebagai berikut: *“The sum of everything everybody in your company knows that gives you a competitive edge in the market place. It is intellectual capital material-knowledge, information, intellectual property, experience-that can be put to use to create wealth ”*. Guthrie dan Petty (2000) memberikan definisi *intellectual capital*: *“Intellectual capital is instrumental in the determination of enterprise value and national economic performance”*. Definisi *intellectual capital* lainnya diungkapkan oleh Li *et al.* (2008): *...the possession of knowledge and experience, professional knowledge and skill, good relationship, and technological capacities, which when applied will give organizations competitive advantages*. Sedangkan Choudhury (2010) mendefinisikan modal intelektual sebagai berikut: *Intellectual capital can be defined as the „economic value“ of three categories of intangible assets of a company-that includes human capital, organisational capital and social capital collectively*.

Schneider dan Samkin (2008) mendefinisikan *intellectual capital* sebagai jumlah dari apa yang dihasilkan oleh tiga elemen utama organisasi (*internal capital*, *eksternal capital*, dan *human capital*) yang berkaitan dengan pengetahuan dan teknologi yang dapat memberikan nilai lebih bagi organisasi publik berupa keunggulan dalam bersaing. Sveiby (1997) mendefinisikan *intellectual capital* sebagai aset tak berwujud dari organisasi yang meliputi: *human capital* (keterampilan, pendidikan dan pengalaman) serta kapasitas mereka untuk bertindak dalam berbagai situasi; *internal capital* (manajemen, struktur, konsep, model, kemampuan penelitian dan pengembangan, serta *software*); dan *eksternal capital* (merek, hubungan dengan pelanggan dan pemasok).

Berdasarkan pengertian *intellectual capital* yang telah disampaikan oleh beberapa ahli di atas, maka dapat disimpulkan bahwa *intellectual capital* adalah asset tidak berwujud berupa pengetahuan, teknologi, inovasi, sistem operasional, serta hubungan yang baik dengan pelanggan yang dapat menimbulkan nilai lebih bagi organisasi. Sampai saat ini belum

terdapat teori tunggal yang dapat menjelaskan secara utuh mengenai konsep *intellectual capital*. Seperti halnya dari beberapa definisi di atas terdapat bermacam-macam konsep mengenai *intellectual capital* yang diungkapkan oleh para ahli.

Dari berbagai definisi di atas maka elemen-elemen dari *intellectual capital* dapat dijelaskan sebagai berikut:

1) Internal Capital

Internal Capital adalah kemampuan organisasi atau perusahaan dalam melakukan proses aktivitas rutin harian perusahaan serta struktur yang mendukung usaha karyawan untuk menghasilkan kinerja intelektual yang optimal serta kinerja bisnis secara keseluruhan. *Internal capital* dapat berupa misalnya: sistem operasional perusahaan, budaya organisasi, filosofi manajemen dan semua bentuk *intellectual property* yang dimiliki perusahaan. Internal capital mencakup *Intellectual Property, Management Philosophy, Management Processes, Corporate Culture/value, Information/networking sistem, Financial Relation, dan Promotional Tools* (Schneider dan Samkin 2008).

2) Eksternal Capital

Eksternal capital merupakan hubungan yang harmonis /*association network* yang dimiliki oleh perusahaan dengan para mitranya. Eksternal capital mencakup *brand, rate payer data base, rate payer Demographics, Ratepayers Sastisfaction, Backlog Work, Distribution Channel, Business Collaboration, Licensing agreement, dan Quality Standard*.

3) Human Capital

Human capital mencakup pengetahuan dan kompetensi yang ditunjukkan oleh karyawan dalam sebuah organisasi. Mencakup *know-how, employee education programmes, vocational qualification, work-related knowledge, culture diversity, entrepreneurial innovativeness,*

equal employment opportunities, executive compenzation plan, training programs, dan union activity.

b. Pengungkapan *Intellectual Capital*

Suwardjono (2006: 578) mendefinisikan pengungkapan merupakan sebuah konsep, metoda dan media tentang bagaimana informasi akuntansi disampaikan kepada pihak yang berkepentingan. Pengungkapan merupakan langkah akhir dalam proses akuntansi yaitu menyajikan informasi dalam bentuk seperangkat penuh statemen keuangan, sehingga pengungkapan merupakan bagian integral dari laporan keuangan. Pengungkapan (*disclosure*) berhubungan dengan penjelasan hal-hal informatif yang dianggap penting dan bermanfaat bagi pemakai selain apa yang dapat dinyatakan melalui statement keuangan utama. Secara umum, tujuan pengungkapan adalah untuk menyajikan informasi yang dirasa perlu dalam mencapai tujuan pelaporan keuangan dan untuk melayani berbagai pihak dimana mereka mempunyai kepentingan yang berbeda-beda (Suwardjono 2006: 580).

Pengungkapan dibagi menjadi dua, yaitu pengungkapan wajib (*mandatory*) dan pengungkapan sukarela (*voluntary*). Pengungkapan *intellectual capital* merupakan pengungkapan yang bersifat sukarela. Sifat pengungkapan *intellectual capital* yang sukarela membuat organisasi memiliki kebebasan dalam mengungkapkan karena tidak diharuskan oleh regulasi. Keleluasaan tersebut menyebabkan terjadinya keragaman dalam kualitas pengungkapan sukarela diantara perusahaan publik (Marwata 2001). Pengungkapan *intellectual capital* diawali sebagai konsep yang dibuat oleh praktisi akuntansi/manajemen. Pada awal 1990-an, organisasi seperti Skandia, Ramboll, dan GrandVision menyadari bahwa kerangka akuntansi keuangan yang ada tidak dapat memadai dalam mengatasi pengukuran dan pengakuan nilai baru atau *driver* dalam perekonomian. Organisasi-organisasi ini mengembangkan kerangka kerja dan metode mereka sendiri untuk mengukur dan mengelola *intellectual capital*. Hal ini memberikan peluang pada para peneliti untuk mengembangkan model pengukuran dan pengungkapan *intellectual capital*, seperti yang diungkapkan oleh Schneider dan Samkin (2008) penelitian *intellectual capital* dilakukan di Australia (Ghutri *et al.* 1999; Ghutrie dan Petty 2000),

Kanada (Bontis 2003), Irlandia (Brennan 2001), Italia (Bozzolan *et al.* 2003), New Zealand (Wong dan Gardner 2005), Singapura (Firer dan Williams 2005), Sri Lanka (Abeysekera dan Guthrie 2001, 2005), Swedia (Olsson 2001) dan Inggris (Williams 2001).

Fenomena *intellectual capital* mulai berkembang di Indonesia sejak munculnya PSAK No.19 (revisi 2000) mengenai aktiva tidak berwujud. PSAK No. 19 tersebut menyebutkan bahwa aktiva tidak berwujud adalah aktiva non moneter yang dapat diidentifikasi dan tidak mempunyai wujud fisik serta dimiliki untuk digunakan dalam menghasilkan atau menyerahkan barang atau jasa, disewakan kepada pihak lainnya, atau untuk tujuan administratif (IAI 2002). Konsep *intellectual capital* diyakini mempunyai peran penting dalam upaya meningkatkan *value of firm* dan kinerja perusahaan baik sekarang maupun masa depan (Ulum dan Ghozali 2006). Unsur – unsur dalam *intellectual capital* seperti *structural capital*, *costumer capital*, dan *human capital* belum banyak diperhatikan oleh perusahaan, padahal unsur - unsur tersebut merupakan elemen pembangun *intellectual capital* yang sangat penting bagi perusahaan (Suarjuwono dan Kadir 2003).

Manfaat pengungkapan *intellectual capital* adalah dengan penggunaan ilmu pengetahuan dan teknologi maka akan dapat diperoleh bagaimana cara menggunakan sumber daya lainnya secara efisien dan ekonomis, yang nantinya akan memberikan keunggulan bersaing (Rupert 1998). Manfaat lainnya disampaikan oleh Suwarjuwono dan Kadir (2003) bahwa *intellectual capital* dianggap sebagai asset utama perusahaan karena dapat memberikan *value added* bagi perusahaan tersebut sehingga perlu untuk diungkapkan. Manfaat *intellectual capital* membuat manajer lebih mampu untuk mengelola *intellectual capital*, karena apabila tidak diungkapkan maka ada risiko bahwa hal itu tidak akan mendapatkan perhatian yang cukup (Guthrie dan Petty 2000).

Pengungkapan *intellectual capital* telah dilakukan oleh beberapa peneliti diantaranya Suhardjanto dan Wardhani (2010) yang menemukan bahwa pengungkapan *intellectual capital* pada perusahaan yang terdaftar di bursa efek Indonesia sebesar 35%. Sutanto dan Supatmi (2009)

menemukan rata-rata tingkat pengungkapan informasi *intellectual capital* oleh industri manufaktur pada periode penelitian sebesar 40,87%. Dita (2010) menemukan rata-rata pengungkapan informasi mengenai *intellectual capital* di Indonesia sebesar 53,25% (*unweighted index*) dan 53,33% (*weighted index*). Yunanto meneliti tentang pengungkapan *intellectual capital* di sektor publik di Indonesia dengan hasil 17,9 %.

6.4. Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah



Kelembagaan pemerintah daerah merupakan hasil dari rangkaian proses penyusunan dan pembentukan struktur organisasi perangkat daerah. Sebagaimana diketahui, penyusunan dan pembentukan organisasi perangkat daerah dilakukan melalui tahapan-tahapan tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah sebagai penjabaran undang-undang Pemda

Pembentukan perangkat daerah sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 ini mempertimbangkan faktor

luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan anggaran (APBD), serta besaran beban tugas sesuai dengan urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap daerah melalui perangkat daerah. Adapun jenis perangkat daerah berdasarkan kebijakan ini meliputi perangkat daerah provinsi dan perangkat daerah kabupaten/kota. Perangkat daerah provinsi terdiri atas:

- a. Sekterariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas; dan
- e. Badan.

Sedangkan perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri atas:

- a. Sekterariat Daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan.

TUPOKSI	
1. Sekretariat Daerah:	
Tugas	Membantu Kdh menyusun kebijakan dan koordinasi Dinas dan LTD.
Fungsi	Penyusunan Kebijakan; Koordinasi Pelaksana Tugas Dinas/LTD; Monev pelaksana kebijakan pemda; Bina Administrasi dan Aparatur;
2. Dinas Daerah:	
Tugas	Melaksanakan Urusan Pemda (otonomi / pembantuan)
Fungsi	Mus Jaknis; Penyelenggaraan urusan dan yanum.

TUPOKSI	
1. Lembaga Teknis Daerah:	
<i>Tugas</i>	Penyusunan & Pelaksanaan Jakda spesifik.
<i>Fungsi</i>	Musjaknis; Penyelenggaraan Urusan Yanum.
2. Sekretariat Dewan:	
<i>Tugas</i>	Penyelenggaraan Adm. Kesekretariatan, Keuangan Mendukung Pelaksanaan Tugas DPRD;
<i>Fungsi</i>	Penyelenggaraan Adm. Keuangan; Penyelenggaraan Adm. Kesekretariatan Fasilitasi Anggota DPRD; Penyediaan/Koordinasi Tenaga Ahli.

Organisasi pemerintahan juga tidak bisa memisahkan diri dengan organisasi kemasyarakatan. Banyak kelembagaan masyarakat terbentuk karena perintah peraturan perundang-undangan, baik pada lapis pertama, maupun lapis kedua dan lapis ketiga. Eksistensi lembaga organisasi kemasyarakatan lebih banyak bersasarkan amanat undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri dan peraturan daerah serta peraturan Desa. Selain amanah peraturan, juga amanah hak asasi manusia untuk kebebasan berserikat dan berkumpul, membentuk organisasi untuk mendukung profesi dan pekerjaannya, melaksanakan kegiatan adat istiadat, sosial budaya, keagamaan dan perekonomiannya. Namun pembentukan organisasi kemasyarakatan itu tetap diatur dan dibina serta diawasi penyelenggaraannya oleh pemerintah. Hal itu menunjukkan bahwa pemerintah juga berkewajiban menata lembaga kemasyarakatan, kelembagaan masyarakat atau organisasi masyarakat (Ormas).

Karakteristik penataan organisasi kemasyarakatan ini perlu mempertimbangkan kenyataan mewabahnya pertumbuhan lembaga kemasyarakatan baik atas perintah pemerintah maupun inisiatif masyarakat itu sendiri. Secara khusus, lebih difokuskan pada lembaga kemasyarakatan yang dibentuk secara sukarela/voluntir dan swadaya, atau non government

organization (NGO), organisasi non pemerintah (Ornop), yang lebih dikenal dengan sebutan lembaga swasaya masyarakat (LSM). Guna memahami LSM ini, dapat ditinjau dari 5 (lima) aspek yakni manajerial, keanggotaan, tugas dan fungsi (Tusi), penggalangan sumber daya keuangan dan program kerja.

Organisasi Masy. (*Voluntary*)

Dari sisi *manajerial makro* → manajemen rumah tangga (*household management*) dg ciri sbb:

- Munculnya banyak kendala dalam proses komunikasi (*barriers to communication*) antar anggota, seperti: anak tidak boleh “melawan” kehendak orang tua, anak harus mendapat ijin untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu, dan lain-lain.
- Nilai-nilai paternalisme lebih menonjol dari pada rasionalisme, dan mufakat bulat jauh lebih disukai dibanding diskusi berbasis argumen logis.
- Individualisme dianggap bertentangan dengan semangat kolektivisme, sehingga gotong royong menjadi pilihan utama.

Dari sisi **keanggotaan** → **pasif**, karena keanggotaan didasarkan pada kesukarelaan, kesadaran dan kebutuhan dari individu ybs untuk bergabung atau tidak bergabung.

Dari sisi **pelaksanaan tugas harian (day to day operation)**, ada beberapa ciri sbb:

- Status anggota sebagian besar *part time workers*.
- Pengurus jarang mendapat imbalan finansial (*zero paid staffs*).
- Pekerjaan sebagai pengurus lebih merupakan pengabdian dan komitmen pribadi untuk membesarkan organisasi.

Dari sisi **cakupan program**, dapat mengarahkan kegiatannya untuk memenuhi kebutuhan sendiri (*inward-looking*) maupun mendedikasikan kpd komponen diluar dirinya sendiri (*outward-looking*).

4 wilayah kerja organisasi meliputi:

- Penyediaan layanan ttt (*service delivery & provision*),
- Advokasi,
- Organisator atau koordinator kegiatan atau event tertentu (*intermediary bodies*),
- Pemenuhan kepentingan sendiri (*self-help or mutual aid*).

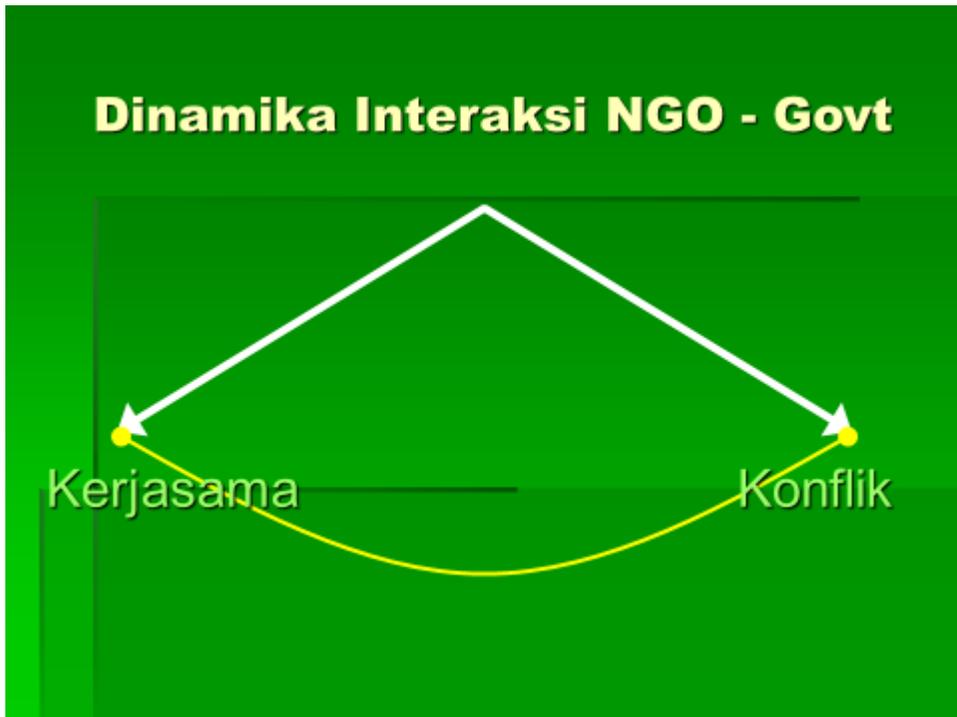
Dari sisi **penggalangan sumber daya keuangan**, biasanya tidak memiliki sumber pembiayaan yg jelas & teratur, dlm bbrp hal bahkan tergantung dari anggotanya sendiri.

Dalam perkembangannya, semua LSM ini menjadi mitra kolaboratif pemerintah baik organisasi pemerintahan tingkat pusat, kementerian dan lembaga maupun pemerintahan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Bahkan tidak jarang terjadi banyak LSM yang dibentuk untuk mendukung pergerakan politik partai politik atau kepentingan politik tertentu, sebagai underbow lembaga politik tertentu. Berdasarkan kenyataan yang demikian, maka dapat diidentifikasi bentuk organisasi masyarakat dari 5 aspek pembeda antar-LSM sebagai berikut.

BENTUK LSM – NGO

- **COME N GO** (*come & go* NGO: LSM jadi-jadian).
- **MUNGO** → *mutant* NGO (LSM dibentuk utk kepentingan pragmatis).
- **BINGO** → *big Indonesian* NGO (LSM besar & mapan).
- **LINGO** → *little Indonesian* NGO.
- **CONGO** → *commercial-organized* NGO (LSM dibentuk oleh lembaga bisnis / perush).
- **FUNDANGO** → *funding agency* NGO (LSM dibentuk oleh negara donor).
- **GONGO** → *government oriented* NGO (LSM dibentuk oleh & berkiblat kpd pemerintah).
- **GRINGO** → *government run & initiated* NGO.
- **QUANGO** → *quasi* NGO.
- **DJANGO** → *development, justice & advocacy* NGO (LSM pembangunan di Filipina).
- **TANGO** → *traditional* NGO.

Dari ke-11 jenis NGO atau Ornop atau ormas di atas terlihat dengan jelas hubungan antara organisasi pemerintah dengan organisasi kemasyarakatan itu. Hubungan Ormas dan NGO dengan organisasi pemerintahan laksana sebuah bandul yang bergerak dari kutub kerjasama ke kutub konflik dan sebaliknya dari kutub konflik ke kutub kerjasama. Demikian seterusnya hubungan mutualisma antara organisasi pemerintah dan organisasi masyarakat. Agar tercipta kemitraan kolaboratif yang saling menguntungkan kepentingan banyak orang, kepentingan bangsa dan negara dan kepentingan yang lebih luas, maka penataan organisasi pemerintah perlu memperhatikan kecenderungan arah bandul organisasi masyarakat apakah lebih dominan ke kutub konflik atau ke kutub kerjasama, mitra kolaboratif.



6.5. Kriteria Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah

Dinamika perubahan lingkungan, baik pada skala makro maupun mikro, menuntut suatu organisasi untuk melakukan perubahan apabila organisasi tersebut ingin mempertahankan eksistensinya. Organisasi harus mampu menguasai cara- cara baru yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang sedang terjadi, yaitu melakukan penyesuaian pola organisasi yang cenderung kaku menjadi lebih fleksibel. Dalam lingkup organisasi Pemerintahan Daerah, keluarnya PP No. 18 Tahun 2016 menuntut penyesuaian atau perubahan pada pola penataan kelembagaannya. Oleh karenanya setiap daerah diberikan waktu maksimal 2 bulan setelah PP tersebut diundangkan untuk melakukan penataan kelembagaan yang disesuaikan dengan ketentuan baru tersebut.

Penataan kelembagaan merupakan suatu proses yang dinamis, dalam arti bahwa penataan kelembagaan dilakukan seiring dengan

perubahan yang terjadi, baik di lingkungan makro maupun mikro. Penataan Kelembagaan sendiri merupakan salah satu langkah untuk menata suatu sistem yaitu sistem pemerintahan daerah. Oleh karenanya, agar system tersebut berjalan dengan harmonis dalam mencapai visi dan misi yang diban oleh pemerintah daerah, penataan kelembagaan harus diimbangi dengan penataan pada elemen-elemen lain dari sistem tersebut, seperti penataan SDM, penataan keuangan, penataan kebutuhan sarana dan prasarana serta penataan mekanisme hubungan kerja antara unit-unit organisasi.

Di samping itu, dalam menata organisasi, termasuk dalam penataan perangkat daerah, perlu mempertimbangkan kapasitas kelembagaannya agar organisasi dapat berjalan dengan baik. Terkait dengan kapasitas perangkat daerah ini, dalam upaya pengembangannya perlu memperhatikan kebutuhan dan kondisi sumber daya yang ada agar pembentukan perangkat daerah tersebut dapat berjalan efektif dalam mendorong kemampuan daerah dalam menjalankan urusan pemerintahannya. Di dalam Perpres No. 59 tahun 2012 tentang Kerangka Nasional Pengembangan Kapasitas Pemerintahan Daerah, salah satunya adalah tentang pengembangan kapasitas kelembagaan. Dalam pasal 6 ayat (1) tertuang bahwa pengembangan kapasitas kelembagaan daerah mencakup:

1. Kapasitas **Struktur Organisasi** yang diarahkan pada organisasi yang efektif, efisien, rasional, dan proporsional;
2. Kapasitas **Tata Laksana** yang mengarah pada kemampuannya untuk menyelenggarakan tugas pokok dan fungsi setiap unit kerja pemerintahan;
3. Pelembagaan **budaya kerja** organisasi yang produktif dan positif berdasarkan nilai-nilai luhur budaya bangsa;
4. Peningkatan **kapasitas sarana dan prasarana** kerja sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan tugas; dan
5. Penerapan **standar prosedur operasi** (*standard operating procedure*) dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pelayanan umum.

Dengan demikian, dalam menata kelembagaan, pada dasarnya mencakup 2 (dua) macam sifat yang perlu dipertimbangkan, yaitu:

1. Sifat Kualitatif

Aspek-aspek kualitatif sulit dihitung karena terkait dengan nilai (*value*) yang notabene sulit untuk diukur karena aspek ini memiliki unsur subyektivitas yang relatif besar. Namun demikian, kekurangan ini dapat diatasi dengan melakukan penilaian yang didasarkan atas pengalaman dan kebutuhan di masa yang akan datang, bukan didasarkan pada kebutuhan individual. Aspek-aspek tersebut misalnya adalah nilai strategis daerah ataupun teknologi yang terkait dengan visi dan misi suatu daerah

2. Sifat Kuantitatif

Aspek yang bersifat kuantitatif yakni aspek yang dapat dihitung dan diukur, misalnya potensi dan kebutuhan daerah/masyarakat, jumlah SDM Aparatur, aspek keuangan, dan aspek kewenangan. Aspek kualitatif dan kuantitatif inilah yang akan menentukan beban tugas atau beban pekerjaan suatu kelembagaan Daerah.

Kedua sifat yang perlu dicermati dalam penataan perangkat daerah harus dijadikan pertimbangan dalam menentukan penilaian berbagai aspek penataan organisasi pemerintah daerah. Ada 5 (lima) aspek yang diperhatikan dalam penataan organisasi pemerintahan daerah sebagai berikut.

1. Aspek Kewenangan

Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke Daerah menjadi dasar pelaksanaan Otonomi Daerah, dengan demikian kewenangan yang dilimpahkan kepada Daerah dapat dilakukan oleh Sektor Publik (Pemerintahan), Sektor Swasta dan Masyarakat Daerah. Oleh karenanya, dalam menata kelembagaan daerah, perlu diawali terlebih dahulu dengan melakukan analisis terhadap kewenangan daerah.

Adapun penyelenggaraan kewenangan daerah dapat dipilah menjadi beberapa jenis sebagai berikut:

1. Kewenangan yang perlu diselenggarakan sepenuhnya atau secara mandiri oleh Pemerintah Daerah atau kewenangan yang sepenuhnya dimonopoli oleh Pemerintah. Kewenangan-kewenangan yang semacam

ini lebih banyak adalah kewenangan dalam hal pembuatan kebijakan untuk pengaturan (*steering*);

2. Kewenangan yang perlu diselenggarakan secara kerja sama antara Pemerintah Daerah dan Sektor Swasta atau Masyarakat. Kewenangan semacam ini lebih banyak adalah kewenangan dalam hal pelaksanaan kegiatan (pembangunan dan pelayanan).
3. Kewenangan yang seyogyanya diserahkan kepada sektor swasta atau masyarakat, pemerintah hanya membuat pengaturan atau standar-standar untuk menjaga kualitas.
4. Kewenangan juga perlu dipilah, mana yang seyogyanya dibiayai oleh Pemerintah walaupun pelaksanaannya dilakukan sektor swasta atau masyarakat dan mana yang menjadi beban atau tanggungjawab masyarakat. Dengan pemilahan tersebut, penyelenggaraan kewenangan tidak seharusnya dimonopoli (diatur dan diselenggarakan) oleh pemerintahan, namun demikian dalam kondisi dewasa ini dimana sektor swasta dan masyarakat yang relatif belum berdaya maka peran pemerintah di negara berkembang seperti di Indonesia masih sangat dibutuhkan.

Pada lampiran UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pemerintahan memiliki implikasi terhadap kewenangan yang dimiliki setiap Daerah, baik Provinsi maupun Kabupaten/Kota. Hal ini penting untuk diperhatikan mengingat pengkajian mengenai urusan pemerintahan selalu berkaitan dengan fungsi-fungsi pemerintahan yang menjadi hak dan kewajiban dari setiap tingkatan dan/atau susunan pemerintahan dalam mengatur dan mengurus fungsi-fungsi yang menjadi kewenangannya tersebut. Besar kecilnya kewenangan ini selanjutnya berimplikasi pada besar kecilnya beban urusan maupun kewenangan yang dimiliki oleh daerah untuk kemudian diakomodasi dalam kelembagaan Pemerintah Daerah tersebut. Oleh karenanya untuk melakukan penataan kelembagaan daerah, PP baru ini harus diperhatikan kaitannya untuk memahami kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah.

2. Aspek Sumber Daya Manusia

Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan aspek yang sangat penting dan sangat determinan keberadaannya dalam organisasi. SDM dengan kualifikasi baik akan mendorong perwujudan tujuan organisasi secara lebih efektif dan efisien. Didasarkan pada kenyataan tersebut maka Sumber Daya Manusia (*human resource*) dalam konteks ini, didefinisikan sebagai “*the people who are ready, willing, and able to contribute to organizational goals*” (William B Werther, Jr & Keith Davis, 1996; 596). Dengan semakin berkembangnya kehidupan manusia dan semakin meningkatnya tuntutan dan kebutuhan organisasi maka kebutuhan akan SDM dalam suatu organisasi pun akan mengalami perubahan dan pergeseran.\

Sejalan dengan adanya perubahan tersebut, peran dan fungsi SDM dalam organisasi pun menjadi semakin penting dan strategis. SDM pada masa yang akan datang akan menjadi solusi dalam meningkatkan pembangunan, hal tersebut telah dikemukakan antara lain oleh Foulkes (1975) yaitu: “*For many years it has been said that capital is the bottleneck for a developing industry. I don't think this any longer holds true. I think it's the work force and the company's inability to recruit and maintain a good work force that does constitute the bottleneck for production, I think this will hold true even more in the future*”

Dalam perspektif keilmuan yang telah menggunakan pendekatan manajemen strategik, SDM tidak hanya dianggap sebagai *tool of management* tapi juga sebagai sumber keunggulan kompetitif dan elemen kunci untuk mencapai tujuan organisasi. Perspektif tersebutlah yang menjadi dasar filosofis manajemen Sumber Daya Manusia. Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) menurut Dessler (2000) adalah bahwa:

“*Strategic Human Resource Management is the linking of Human Resource Management with strategic roles and objectives in order to improve business performance and develop organizational cultures and foster innovation and flexibility*”.

Dalam lingkup yang lebih luas, Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM) ini tidak hanya mencakup aspek hubungan (relasi) antara pegawai dan organisasi saja, tetapi juga menyangkut fungsi-fungsi yang lain seperti

perencanaan, rekrutmen, seleksi, training, pengembangan karir dan penilaian hasil kerja (Alwi, 2001; vi). Rekrutmen merupakan langkah kedua atau ketiga dalam MSDM yang sebelumnya diawali dengan Perencanaan Kepegawaian yang didahului dengan menetapkan struktur organisasi beserta struktur pekerjaan dan profil yang akan mengerjakan pekerjaan tersebut. Walaupun demikian rekrutmen merupakan aspek yang sangat kritis dan menentukan dalam proses Manajemen Sumber Daya Manusia dalam artian proses manajemen SDM selanjutnya sangat ditentukan oleh kualitas dari Proses Rekrutmen ini. Proses rekrutmen merupakan “pintu gerbang” untuk memasuki “kawasan organisasi”. Kalau langkah awal ini sudah berjalan dengan baik, maka selanjutnya sumber daya manusia akan lebih mudah dikembangkan. Kelemahan atau kesalahan yang mungkin akan timbul dalam proses pengembangan selanjutnya sudah dapat dieliminasi sedemikian rupa. Dalam konteks penataan kelembagaan, SDM baik secara individual maupun Manajemen SDM yang diterapkan akan berpengaruh terhadap kelembagaan yang dibentuk. SDM yang berkualitas akan mengurangi besaran organisasi yang akan diterapkan begitu halnya dengan pola manajemen SDM yang profesional, dimulai dari proses rekrutmen, pengembangan pegawai sampai dengan berhenti (pensiun) akan berpengaruh terhadap organisasi yang ada.

Besar kecilnya urusan pemerintahan yang ditangani oleh suatu daerah, selain berimplikasi pada besar kecilnya beban kerja yang harus diemban oleh kelembagaan Pemerintah Daerah tersebut, juga berdampak pada besar kecilnya kebutuhan Sumber Daya Manusia dan manajemennya. Oleh karenanya, untuk melakukan penataan kelembagaan daerah, ketersediaan Sumber Daya Manusia dan system manajemennya harus diperhatikan kaitannya dengan kesiapan daerah untuk melaksanakan berbagai kewenangan yang dimilikinya.

3. Aspek Keuangan

Selain aspek kewenangan dan aspek SDM, dalam penataan kelembagaan perlu juga memperhatikan aspek keuangan, maksudnya perlu untuk mempertimbangkan kemampuan daerah dalam membiayai kelembagaan yang dihasilkannya. Semakin besar organisasi yang dibuat

semakin besar dana yang harus dialokasikan untuk membiayai kelembagaan/organisasi tersebut. Dalam hal ini, penataan kelembagaan yang dilakukan diharapkan dapat melakukan perubahan-perubahan sebagai berikut:

- 1) *Organisasi yang dibentuk dapat mengurangi pemborosan dan inefisiensi yang terjadi.* Dengan mempertimbangkan aspek keuangan, baik pengeluaran, pendapatan atau manfaat yang dihasilkan oleh kelembagaan yang terbentuk maka pemborosan dan inefisiensi dapat dikurangi. Di sini, kelembagaan besar belum tentu menjadikan pemborosan tetapi dapat pula menghasilkan manfaat yang besar, tentu saja manfaat yang dimaksudkan adalah manfaat untuk masyarakat. Kelembagaan kecil belum tentu menghasilkan efisiensi tapi dapat pula menimbulkan ketidakefektifan potensi yang dimilikinya atau terdapat pekerjaan yang tidak dapat terlaksana padahal pekerjaan tersebut manfaatnya sangat besar bagi masyarakat.
- 2) *Pembentukan organisasi baik secara horizontal maupun secara vertikal perlu juga mempertimbangkan pengalokasian sumber dana secara efisien.* Keterbatasannya yang tersedia menuntut perlunya pendistribusian secara adil, baik keadilan secara distributif maupun keadilan secara alokatif sehingga tidak menimbulkan kecemburuan dan ketidakharmonisan antar unit organisasi. Unit organisasi yang memiliki beban kerja/ tugas yang besar seyogyanya mendapat alokasi dana yang cukup untuk menjalankan tugas-tugasnya.
- 3) *Penataan kelembagaan daerah diharapkan dapat mendorong dan meningkatkan kreativitas, kewiraswastaan dan inisiatif di sektor publik.* Semangat *entrepreneur* dalam birokrasi perlu ditanamkan sehingga membelanjakan tetapi juga mencari peluang atau kesempatan untuk meningkatkan pendapatan.
- 4) *Penataan Kelembagaan daerah juga diharapkan dapat meningkatkan transparansi keuangan publik.* Hal ini dimaksudkan agar masyarakat dapat memahami apakah yang telah dibelanjakan pemerintah memberikan manfaat atau nilai tambah bagi masyarakat atau justru sebaliknya. Dengan adanya transparansi, Pemerintah Daerah juga akan

lebih meningkatkan kinerja dan kualitas program-program yang dilaksanakan serta akan meningkatkan akuntabilitasnya karena masyarakat akan menyoroti apa yang telah, sedang dan akan dilakukannya.

4. Aspek Kebutuhan Pelayanan

Menyadari berbagai perbedaan dalam hal potensi yang dimiliki oleh setiap daerah, penyusunan kelembagaan daerah seharusnya disesuaikan dengan intensitas beban urusanyang terukur dari daerah yang bersangkutan. Dalam penataan kelembagaan pemerintah daerah, kebutuhan yang sesuai dengan beban urusan maupun potensi yang dimiliki harus diperhatikan pula. Untuk itu faktor-faktor tersebut yang perlu diperhatikan antara lain sebagai berikut:

- 1) Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- 2) Intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah;
- 3) Efisiensi;
- 4) Efektivitas;
- 5) Pembagian habis tugas;
- 6) Rentang kendali
- 7) Tata kerja yang jelas; dan
- 8) Fleksibilitas.

Dengan memahami berbagai potensi dan kebutuhan yang dimiliki tersebut, beban urusan dan beban pekerjaan yang dipikul oleh suatu daerah dapat diprediksi. Karena potensi dan kebutuhan suatu daerah bersifat unik, maka beban pekerjaanya tidak dapat digeneralisir atau disamaratakan. Artinya, daerah yang memiliki potensi pertanian yang besar maka kelembagaan yang mengelola urusan pertanian merupakan suatu hal yang urgen untuk dibentuk, lain halnya bagi kawasan perkotaan yang relative tidak memiliki areal pertanian maka kelembagaan yang menangani hal pertanian tidak dibutuhkan. Kalaupun masih dibutuhkan juga, fungsinya dapat dilekatkan pada urusan lain yang relatif serumpun dan memiliki beban urusan ataupun beban kerja yang kecil.

5. Aspek Nilai Strategis Daerah

Dalam rangka melakukan penataan kelembagaan daerah, nilai strategis daerah juga harus menjadi pertimbangan. Nilai strategis daerah ini biasanya tertuang dalam Visi dan Misi Pemerintah Daerah. Dengan menentukan sektor-sektor tertentu yang menjadi unggulan (*core competency*) maka kelembagaan yang menanganinya pun perlu diperhatikan. Sebagai kesimpulan, perlu dipahami bahwa penataan kelembagaan bukan suatu proses yang berdiri sendiri, artinya kelembagaan pemerintahan daerah hanya merupakan suatu subsistem dari suatu sistem yang lebih besar lagi yaitu sistem pemerintahan daerah. Oleh karenanya, perubahan dalam kelembagaan akan berpengaruh dan dipengaruhi oleh sistem dan subsistem lainnya. Penataan kelembagaan juga merupakan suatu proses kontinyu tidak bisa dilakukan hanya sekali jadi tetapi harus dilakukan secara bertahap, terus menerus dan terpadu. Untuk itulah penataan kelembagaan pemerintah daerah perlu dilakukan dengan mempertimbangkan berbagai faktor. Selain itu juga harus mempertimbangkan jauh ke depan bagaimana kelembagaan hasil penataan kelembagaan dilaksanakan di lapangan dan tentu saja perlu diiringi oleh perubahan aspek-aspek lain atau subsistem-subsistem lain yang erat keterkaitannya.

6.6. Penggabungan dan Perumpunan Organisasi Pemerintahan Daerah

Penataan perangkat daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 terjadi dengan pergeseran kewenangan baik pergeseran yang bersifat vertical maupun horizontal. Pergeseran yang bersifat vertikal antara pemerintah kabupaten/kota dengan provinsi terjadi karena pengalihan beberapa urusan pemerintahan seperti pendidikan menengah, kehutanan, kelautan, dan ESDM. Sementara itu, pergeseran yang bersifat horizontal terjadi akibat pemisahan dan/atau perumpunan urusan pemerintahan sesuai amanat peraturan perundang-undangan.

Meskipun ada klausul PP No. 18 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa masing-masing urusan pemerintahan diwadahi dalam dinas, namun

pada prakteknya hal itu tidak bisa seluruhnya disusun dalam SOPD tersendiri. Hal ini karena *scoring* yang diperoleh pada saat perhitungan variabel umum dan variabel teknis tidak mungkin mampu memenuhi kriteria pembentukan dinas yang mandiri. Oleh karena itu, pembentukan perangkat daerah dimungkinkan adanya penggabungan beberapa urusan pemerintahan sebagaimana diatur pada Pasal 18 ayat (3) tentang penggabungan urusan pemerintahan. Penggabungan Urusan Pemerintahan dalam 1 (satu) dinas Daerah provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada perumpunan Urusan Pemerintahan dengan kriteria: a) kedekatan karakteristik Urusan Pemerintahan; dan/atau b) keterkaitan antar penyelenggaraan Urusan Pemerintahan. Kemudian pada kebijakan tersebut dinyatakan bahwa Perumpunan Urusan Pemerintahan meliputi (ayat 4):

1. pendidikan, kebudayaan, kepemudaan dan olahraga, serta pariwisata;
2. kesehatan, sosial, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil serta pemberdayaan masyarakat dan Desa;
3. ketenteraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum dan sub urusan kebakaran;
4. penanaman modal, koperasi, usaha kecil dan menengah, perindustrian, perdagangan, energi dan sumber daya mineral, transmigrasi, dan tenaga kerja
5. komunikasi dan informatika, statistik, dan persandian;
6. perumahan dan kawasan permukiman, pekerjaan umum dan penataan ruang, pertanahan, perhubungan, lingkungan hidup, kehutanan, pangan, pertanian, serta kelautan dan perikanan; dan
7. perpustakaan dan kearsipan.

Penggabungan Urusan Pemerintahan yang dilakukan dalam penataan kelembagaan OPD paling banyak mencakup 3 (tiga) Urusan Pemerintahan, sebagaimana dinyatakan dalam PP No. 18 tahun 2016 pasal 18 ayat (5). Tentu pembatasan ini diperlukan untuk menjaga efektivitas organisasi dalam menjalankan urusannya dengan beban kerja yang masih dalam taraf kewajaran. Dengan demikian maka jelaslah bahwa penggabungan urusan pemerintahan dalam OPD sangat dimungkinkan dengan memperhatikan ketentuan-ketentuan yang ditetapkan. Namun demikian, dalam praktiknya tetap juga harus memperhatikan kebutuhan dan

kondisi faktual di lapangan, mengingat system perumpunan yang dirumuskan dalam kebijakan ini sifatnya hanya memperhatikan karakter urusan dari aspek substantif, dinyatakan. Oleh karena itu, sangat dimungkinkan dalam prakteknya, penggabungan tersebut kurang membawa implikasi sebagaimana diharapkan meskipun secara legal formal segala ketentuan sudah diikuti. Untuk itu agar efektivitas dan efisensi OPD bisa diwujudkan, maka diperlukan kecermatan dan kehati-hatian dalam merumuskannya dengan memperhatikan karakteristik-karakteristik lain yang ada di lapangan, baik yang terkait dengan karakteristik manajemennya maupun karakteristik yang terkait dengan kebutuhan lapangan dan kebutuhan masyarakat daerah.

BAB VII

PRAKTIK PEMBENTUKAN ORGANISASI PEMERINTAHAN DAERAH

7.1. Substansi Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah membawa perubahan yang signifikan terhadap pembentukan Perangkat Daerah, yakni dengan prinsip tepat fungsi dan tepat ukuran (*rightsizing*) berdasarkan beban kerja yang sesuai dengan kondisi nyata di masing-masing Daerah. Hal ini juga sejalan dengan prinsip penataan organisasi Perangkat Daerah yang rasional, proporsional, efektif, dan efisien.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*). Dalam rangka mewujudkan pembentukan Perangkat Daerah sesuai dengan prinsip desain organisasi, pembentukan Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah ini didasarkan

pada asas efisiensi, efektivitas, pembagian habis tugas, rentang kendali, tata kerja yang jelas, fleksibilitas, Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah, dan intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, kepala Daerah dibantu oleh Perangkat Daerah yang terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Unsur staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD. Unsur pelaksana Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah diwadahi dalam dinas Daerah.

Unsur pelaksana fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam badan Daerah. Unsur penunjang yang khusus melaksanakan fungsi pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah diwadahi dalam inspektorat. Di samping itu, pada Daerah kabupaten/kota dibentuk kecamatan sebagai Perangkat Daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat sederhana dan intensitas tinggi.

Kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, kepala inspektorat dan camat atau nama lain di kabupaten/kota bertanggung jawab kepada kepala Daerah melalui sekretaris Daerah. Fungsi sekretaris Daerah dalam pertanggungjawaban tersebut hanyalah fungsi pengendalian administrasi untuk memverifikasi kebenaran administrasi atas pertanggungjawaban yang disampaikan oleh kepala dinas, kepala badan, sekretaris DPRD, inspektur, kepala satuan polisi pamong praja dan camat atau nama lain kepada kepala Daerah.

Dasar utama pembentukan Perangkat Daerah, yaitu adanya Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah yang terdiri atas Urusan Pemerintahan Wajib dan Urusan Pemerintahan Pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib dibagi atas Urusan Pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Berdasarkan pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah Pusat dan Daerah provinsi dan Daerah kabupaten/kota sebagaimana dimuat dalam matriks pembagian Urusan Pemerintahan konkuren, Perangkat Daerah mengelola unsur manajemen yang meliputi sarana dan prasarana, personil, metode kerja dan penyelenggaraan fungsi manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengoordinasian, penganggaran, pengawasan, penelitian dan pengembangan, standarisasi, dan pengelolaan informasi sesuai dengan substansi urusan pemerintahannya.

Pembentukan Perangkat Daerah mempertimbangkan faktor luas wilayah, jumlah penduduk, kemampuan keuangan Daerah serta besaran beban tugas sesuai dengan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah sebagai mandat yang wajib dilaksanakan oleh setiap Daerah melalui Perangkat Daerah. Pemerintah menetapkan Perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe A; sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe B; dan sekretariat Daerah, sekretariat DPRD dan inspektorat tipe C; dinas tipe A, dinas tipe B, dan dinas tipe C; badan tipe A, badan tipe B, dan badan tipe C; serta kecamatan dalam 2 (dua) tipe, yaitu kecamatan tipe A dan kecamatan tipe B. Penetapan tipe Perangkat Daerah didasarkan pada

perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja. Variabel beban kerja terdiri dari variabel umum dan variabel teknis. Variabel umum, meliputi jumlah penduduk, luas wilayah, jumlah anggaran pendapatan dan belanja Daerah dengan bobot sebesar 20% (dua puluh persen) dan variabel teknis yang merupakan beban utama dengan bobot sebesar 80% (delapan puluh persen). Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan 5 (lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 (dua ratus) sampai dengan 1.000 (seribu).

Pemerintahan Daerah memprioritaskan pelaksanaan Urusan Pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar, agar kebutuhan dasar masyarakat dapat terpenuhi secara optimal. Oleh karena itu, Perangkat Daerah yang melaksanakan Urusan Pemerintahan wajib berkaitan dengan pelayanan dasar diwadahi dalam bentuk dinas utama minimal tipe C.

Pembinaan dan pengendalian Perangkat Daerah dalam Peraturan Pemerintah ini dimaksudkan dalam rangka penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi dan mediasi antar Daerah dan antar sektor, sehingga masing-masing Pemerintah Daerah taat asas dan taat norma dalam penataan kelembagaan Perangkat Daerah. Menteri atau gubernur selaku wakil Pemerintah Pusat dapat membatalkan Perda tentang pembentukan Perangkat Daerah yang bertentangan dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat daerah.

Dalam pelaksanaan pembinaan dan pengendalian penataan Perangkat Daerah, Pemerintah Pusat melakukan fasilitasi melalui asistensi, pemberian arahan, pedoman, bimbingan, supervisi, pelatihan, dan kerja sama, sehingga sinkronisasi dan simplifikasi dapat tercapai secara optimal dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Melalui Peraturan

Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016, pemerintah memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Daerah dalam menata Perangkat Daerah secara efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan nyata dan kemampuan Daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplifikasi dan mediasi (KISS Me) serta komunikasi kelembagaan antara Pusat dan Daerah.

7.2. Mekanisme Pembentukan Organisasi Pemerintahan Daerah

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah yang mengalami penambahan beberapa pasal melalui Peraturan Pemerintah Nomor 79 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengendalian Penataan Perangkat Daerah maka penataan organisasi pemerintah pada level pemerintah daerah harus menggunakan ketentuan yang diamanatkan dalam ketiga peraturan perundang-undangan dimaksud.

Sebagaimana telah dijelaskan pada tulisan terdahulu, bahwa pembentukan perangkat daerah dilakukan berdasarkan asas:

- a. urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah;
- b. intensitas Urusan Pemerintahan dan potensi Daerah;
- c. efisiensi;
- d. efektivitas;
- e. pembagian habis tugas;
- f. rentang kendali;
- g. tata kerja yang jelas; dan
- h. fleksibilitas.

Sedangkan jenis perangkat daerah meliputi Perangkat Daerah provinsi yang terdiri atas:

- a. sekretariat Daerah;
- b. sekretariat DPRD;
- c. inspektorat;
- d. dinas; dan
- e. badan.

Sedangkan jenis perangkat daerah Kabupaten/Kota terdiri atas:

- a. sekretariat Daerah;
- b. sekretariat DPRD;
- c. inspektorat;
- d. dinas;
- e. badan; dan
- f. kecamatan.

Kriteria tipologi Perangkat Daerah untuk menentukan tipe Perangkat Daerah berdasarkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan variabel dan bobot indikator:

1. Umum 20%

- a. Jumlah Penduduk
- b. Luas Wilayah
- c. Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

2. Teknis 80%

- a. Beban Tugas Utama pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya;
- b. Fungsi Penunjang Urusan Pemerintahan

Fungsi unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi” adalah satuan kerja Perangkat Daerah yang memberikan pelayanan bagi organisasi Perangkat Daerah lain, meliputi pelaksanaan fungsi perencanaan, keuangan, kepegawaian, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Masing-masing fungsi penunjang penyelenggaraan Urusan Pemerintahan pada prinsipnya diwadahi dalam 1 (satu) satuan kerja Perangkat Daerah agar fungsi penunjang tersebut dapat terselenggara secara optimal yang didukung oleh sumber daya manusia dalam jumlah yang cukup dengan kompetensi yang sesuai berdasarkan standar kompetensi yang diperlukan dalam melaksanakan fungsi penunjang penyelenggaraan Urusan Pemerintahan tersebut, namun apabila beban kerja sangat kecil (perhitungan nilai variabel di bawah 400 (empat ratus)) maka penyelenggaraan fungsi penunjang

Urusan Pemerintahan tersebut, digabung dengan Perangkat Daerah yang memiliki kedekatan karakteristik fungsi penunjang Urusan Pemerintahan atau memiliki keterkaitan fungsi dengan penyelenggaraan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan tersebut.

Selanjutnya, menghitung jumlah nilai seluruh indikator **variabel umum** dan **variabel teknis** dengan melakukan penjumlahan nilai dari seluruh indikator tersebut. Kemudian, melakukan perkalian jumlah nilai dari seluruh indikator variabel umum dan teknis tersebut dengan faktor kesulitan geografis, dengan kriteria **Jumlah Pengkali Faktor Kesulitan Geografis** sebagai berikut:

- 1) Provinsi dan kabupaten di Jawa dan Bali dikalikan 1 (satu)
- 2) Provinsi dan kabupaten di Sumatera, Kalimantan, dan Sulawesi serta kota di seluruh wilayah dikalikan 1,1 (satu koma satu)
- 3) Provinsi dan kabupaten di Nusa Tenggara dan Maluku dikalikan 1,2 (satu koma dua)
- 4) Provinsi dan kabupaten di Papua dikalikan 1,4 (satu koma empat)
- 5) Daerah provinsi dan kabupaten/ kota berciri kepulauan dikalikan 1,4 (satu koma empat)
- 6) Kabupaten di Daerah perbatasan darat negara dikalikan 1,4 (satu koma empat)
- 7) Kabupaten/kota di pulau-pulau terluar di Daerah perbatasan dikalikan 1,5 (satu koma lima)

Sumber: PP 18 tahun 2016

Peraturan pemerintah ini juga menetapkan perangkat Daerah dalam 3 (tiga) tipe, yaitu Dinas **tipe A** untuk perangkat daerah yang memiliki beban kerja besar, **tipe B** untuk perangkat daerah yang memiliki beban kerja sedang, dan **tipe C** untuk perangkat daerah yang memiliki beban kerja kecil. Penyusunan struktur organisasi perangkat daerah diawali dengan pemetaan urusan pemerintahan. Pemetaan urusan pemerintahan didasarkan pada perhitungan jumlah nilai variabel beban kerja, baik variabel umum maupun variabel teknis sebagaimana dapat dilihat dalam Tabel 2 di bawah ini. Pada tiap-tiap variabel, baik variabel umum maupun variabel teknis ditetapkan **5**

(lima) kelas interval, dengan skala nilai dari 200 (dua ratus) sampai dengan 1.000 (seribu).

Urusan pemerintahan yang dikelola perangkat daerah baik dalam bentuk badan, dinas dan kantor atau nomenklatur lainnya terdiri atas dua jenis urusan yakni urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan Pemerintahan Wajib berkaitan dengan pelayanan dasar dan ada yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar.

Urusan Pemerintahan Wajib **yang berkaitan** dengan pelayanan dasar terdiri atas:

1. pendidikan;
2. kesehatan;
3. pekerjaan umum dan penataan ruang;
4. perumahan rakyat dan kawasan permukiman;
5. ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat;
6. sosial.

Sedangkan urusan Pemerintahan Wajib yang **tidak berkaitan** dengan pelayanan dasar terdiri atas:

1. tenaga kerja;
2. pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak;
3. pangan;
4. pertanahan;
5. lingkungan hidup;
6. administrasi kependudukan dan pencatatan sipil;
7. pemberdayaan masyarakat dan Desa;
8. pengendalian penduduk dan keluarga berencana;
9. perhubungan;
10. komunikasi dan informatika;
11. koperasi, usaha kecil, dan menengah;
12. penanaman
13. penanaman modal;
14. kepemudaan dan olah raga;
15. statistik;
16. persandian;
17. kebudayaan;
18. perpustakaan; dan
19. kearsipan.

Urusan Pemerintahan Pilihan terdiri atas:

1. kelautan dan perikanan;
2. pariwisata;
3. pertanian;
4. kehutanan;
5. energi dan sumber daya mineral;
6. perdagangan;
7. perindustrian; dan
8. transmigrasi.

Masing-masing Urusan Pemerintahan diwadahi dalam bentuk Dinas Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota. Pembentukan Dinas Daerah dimaksud ditetapkan dalam Peraturan Daerah dan mendapatkan persetujuan dari Menteri dan Gubernur selaku wakil pemerintah pusat di daerah. Khusus untuk **Urusan Pemerintahan di bidang ketenteraman dan ketertiban umum serta perlindungan masyarakat** dilaksanakan oleh:

1. Dinas Daerah provinsi dan Kabupaten Kota yang menyelenggarakan sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum;
2. Dinas Daerah provinsi dan Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan sub urusan kebakaran.

Dinas Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang menyelenggarakan sub urusan ketenteraman dan ketertiban umum disebut **satuan polisi pamong praja** Daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota.

Berdasarkan berbagai ketentuan dalam penataan perangkat atau organisasi pemerintah tingkat daerah di atas, maka terlihat jelas pembagian urusan pemerintahan daerah provinsi untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah provinsi dan melaksanakan Tugas Pembantuan yang diberikan kepada Daerah provinsi. Sedangkan Perangkat Daerah kabupaten/kota dibentuk untuk melaksanakan Urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah kabupaten/kota dan melaksanakan Tugas Pembantuan yang diberikan kepada Daerah kabupaten/kota.

Masing-masing Urusan Pemerintahan pada prinsipnya diwadahi dalam 1 (satu) satuan kerja Perangkat Daerah dalam rangka penanganan urusan secara optimal yang didukung oleh sumber daya manusia dalam jumlah yang cukup dengan kompetensi yang sesuai berdasarkan standar kompetensi yang diperlukan dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan tersebut, namun apabila intensitas Urusan Pemerintahan tersebut sangat kecil (perhitungan nilai variabel di bawah 400 (empat ratus)), penyelenggaraan fungsi urusan tersebut digabung dengan Perangkat Daerah yang memiliki kedekatan karakteristik Urusan Pemerintahan atau memiliki keterkaitan fungsi dengan penyelenggaraan Urusan Pemerintahan tersebut.

“unsur penunjang Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi” adalah satuan kerja Perangkat Daerah yang memberikan pelayanan bagi organisasi Perangkat Daerah lain, meliputi pelaksanaan fungsi perencanaan, keuangan, kepegawaian, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan pelatihan, serta fungsi lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Dalam melaksanakan Urusan Pemerintahan dan Tugas Pembantuan tersebut, hubungan Perangkat Daerah provinsi dan Perangkat Daerah kabupaten/kota bersifat koordinatif dan fungsional untuk menyinkronkan pelaksanaan tugas dan fungsi masing-masing Perangkat Daerah. Sinkronisasi dimaksud meliputi:

1. sinkronisasi data;
2. sinkronisasi sasaran dan program; dan
3. sinkronisasi waktu dan tempat kegiatan.

7.3. Pembinaan Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah

Pembinaan, penilaian dan pengendalian penataan organisasi pemerintah daerah dilaksanakan oleh Pemerintah Pusat dan oleh Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat. Materi pembinaan meliputi struktur organisasi, budaya organisasi dan inovasi organisasi.

Pembinaan Penataan Perangkat Daerah dari aspek struktur organisasi meliputi:

- a. besaran organisasi Perangkat Daerah;
- b. susunan Perangkat Daerah;
- c. perumpunan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah;
- d. tugas dan fungsi Perangkat Daerah; dan
- e. tata kerja Perangkat Daerah.

Pembinaan dari aspek budaya organisasi merupakan pengembangan nilai, sikap, dan perilaku yang mendukung kinerja Perangkat Daerah dan untuk itu, setiap pemerintah daerah wajib menyusun kebijakan mengenai budaya organisasi agar menjadi pedoman penyusunan budaya organisasi masing-masing Perangkat Daerah berdasarkan nilai, sikap, dan perilaku.

Sedangkan pembinaan aspek inovasi organisasi merupakan pembaharuan terhadap proses kerja untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi Perangkat Daerah dan untuk itu setiap Pemerintah Daerah wajib mendorong pelaksanaan inovasi daerah oleh masing-masing Perangkat Daerah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan tugas dan fungsi.

Pembinaan Penataan Perangkat Daerah dilakukan dalam bentuk fasilitasi, konsultasi, penilaian dan penghargaan. Sedangkan penghargaan dilaksanakan dalam bentuk bimbingan teknis yang meliputi sosialisasi, seminar, dan lokakarya terhadap cara kerja baru untuk Penataan Perangkat Daerah dan/atau desiminasi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan Penataan Perangkat Daerah. Selain dalam bentuk bimbingan teknis, dapat dilaksanakan dalam bentuk rapat kerja penataan perangkat daerah dan penyediaan perangkat lunak (*software*) dan/atau perangkat keras (*hardware*) untuk penataan perangkat daerah.

Pemerintah juga perlu melaksanakan fasilitasi sebagai bentuk pembinaan penataan organisasi pemerintah daerah melalui kegiatan melalui:

1. Konsultasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b dilakukan untuk mendapatkan petunjuk, pertimbangan, dan/atau pendapat terhadap permasalahan Penataan Perangkat Daerah yang sifatnya mendesak dan belum diatur secara tegas dalam ketentuan peraturan perundang-undangan yang terkait dengan Perangkat Daerah.
2. Konsultasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara langsung atau tidak langsung.
3. Dalam hal konsultasi dilakukan secara langsung, hasil konsultasi dituangkan secara tertulis dalam berita acara hasil konsultasi yang ditandatangani oleh pejabat yang memberikan konsultasi.

Penilaian dalam penataan organisasi pemerintahan daerah merupakan penilaian terhadap tata laksana (proses bisnis), budaya organisasi, dan inovasi dengan tingkat kematangan suatu organisasi yang meliputi:

1. perencanaan;
2. monitoring dan pengendalian;
3. penjaminan mutu layanan;
4. standar operasional prosedur;
5. pendidikan dan pelatihan;
6. analisis kebijakan dan pemecahan masalah;
7. manajemen sumber daya yang terukur;
8. manajemen resiko;
9. pengukuran kinerja;
10. pengembangan inovasi layanan; dan
11. budaya organisasi.

Hasil penilaian diberikan apresiasi berupa penghargaan yang diberikan kepada daerah yang memperoleh nilai tertinggi dari hasil penilaian Penataan Perangkat Daerah dan penghargaan itu diserahkan oleh Menteri pada hari Otonomi Daerah.

Pengendalian Penataan Perangkat Daerah dilaksanakan dalam bentuk:

a. Pemantauan

Pemantauan dilaksanakan pada saat berlangsung Penataan Perangkat Daerah atau melalui kunjungan langsung ke daerah atau mengundang daerah dengan tujuan untuk mengetahui data dan informasi mengenai perkembangan proses pelaksanaan Penataan Perangkat Daerah. Hasil pemantauan disampaikan secara tertulis oleh Menteri kepada Gubernur dan Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat kepada bupati/wali kota.

b. Pendampingan;

Pendampingan dilaksanakan pada saat daerah sedang melakukan Penataan Perangkat Daerah. dilaksanakan apabila daerah mengalami hambatan dalam melakukan Penataan Perangkat Daerah dan mengajukan pendampingan secara tertulis kepada Menteri. Pendampingan dilaksanakan secara langsung terhadap daerah pada proses:

1. pembahasan rancangan peraturan daerah mengenai pembentukan dan susunan Perangkat Daerah;
2. pembahasan rancangan peraturan kepala daerah mengenai kedudukan, susunan organisasi tugas dan fungsi serta tata kerja Perangkat Daerah; dan
3. pembahasan rancangan peraturan kepala daerah mengenai pembentukan dan klasifikasi cabang dinas dan unit pelaksana teknis daerah.

Selanjutnya evaluasi dilaksanakan pada saat:

- 1 pelaksanaan Penataan Perangkat Daerah; dan
- 2 penataan Perangkat Daerah telah ditetapkan.

Proses evaluasi dilaksanakan terhadap:

- 1 peraturan daerah tentang pembentukan dan susunan Perangkat Daerah; dan
- 2 rancangan peraturan kepala daerah tentang pembentukan dan klasifikasi cabang dinas dan unit pelaksana teknis daerah.

Evaluasi dilakukan terhadap substansi peraturan daerah atau rancangan peraturan kepala daerah mengenai:

1. evaluasi produktivitas dan efisiensi; dan
2. evaluasi struktur organisasi.

Evaluasi struktur organisasi terdiri atas:

1. besaran organisasi;
2. susunan Perangkat Daerah;
3. pewadahan dan perumpunan;
4. tugas dan fungsi; dan
5. tata kerja Perangkat Daerah.

Hasil evaluasi yang disampaikan oleh Menteri kepada gubernur untuk dijadikan bahan Penataan Perangkat Daerah provinsi.

7.4. Analisis Tingkat Kematangan Organisasi Pemerintahan Daerah

a. Pengumpulan data

Penilaian kematangan organisasi perangkat daerah dilakukan setiap tahun didasarkan pada data dan informasi. Pengumpulan data dan informasi dilakukan untuk memperoleh bukti-bukti empirik sesuai dengan indikator evaluasi dan penilaian kematangan organisasi yang sudah dijelaskan di atas.

Data dan informasi yang dikumpulkan dapat berupa dokumen kebijakan (perda, perkara, keputusan kepala perangkat daerah), dokumen pelaksanaan tugas dan fungsi (laporan, hasil evaluasi, rekomendasi, dll), atau data dan informasi berupa hasil observasi dan wawancara. Setiap data dan informasi yang diperoleh harus dicatat sesuai dengan indikator yang akan diukur.

b. Analisis Tingkat Kematangan Individu Perangkat Daerah:

Analisis tingkat kematangan dilakukan dengan memberikan skor pada setiap indikator kematangan organisasi dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Tingkat I diberi skor 1
2. Tingkat II diberi skor 2
3. Tingkat III diberi skor 3
4. Tingkat IV diberi skor 4
5. Tingkat V diberi skor 5

Berdasarkan jumlah skor yang sudah diperoleh pada tabel tabulasi data, maka perangkat daerah dapat dikelompokkan tingkat kematangannya sebagai berikut:

- 1) Tingkat Kematangan Sangat Rendah jika skor yang diperoleh 10-19
- 2) Tingkat Kematangan Rendah jika skor yang diperoleh antara 19,1-28.
- 3) Tingkat Kematangan Sedang jika skor yang diperoleh antara 28,1-37.
- 4) Tingkat Kematangan Tinggi jika skor yang diperoleh antara 37,1-46.
- 5) Tingkat Kematangan Sangat Tinggi jika skor yang diperoleh 46,1-55.

Meskipun tingkat kematangan ditentukan berdasarkan skor, namun level kematangan perangkat daerah hanya dapat meningkat dari level yang satu ke level berikutnya apabila apabila seluruh indikator sudah terpenuhi. Level kematangan perangkat daerah tidak dapat pindah dari tahap awal ke

tahap membangun sistem jika ada salah satu indikator dari 11 (sebelas) aspek masih ada yang berada pada tingkat I, demikian seterusnya.

c. Kematangan Organisasi Bagi Pemerintah Daerah

Nilai kematangan organisasi bagi pemerintah daerah diukur dengan menggabungkan nilai seluruh perangkat daerah pada daerah yang bersangkutan, kemudian dibagi dengan jumlah perangkat daerah. Adapun rumus penghitungan nilai kematangan organisasi perangkat daerah bagi setiap daerah adalah sebagai berikut:

$$\text{KOD} = \frac{\text{TNPD}}{\text{JPD}}$$

KOD = Kematangan Organisasi Daerah

TNPD = Total Nilai Perangkat Daerah

JPD = Jumlah Perangkat Daerah

d. Penghargaan

Penghargaan diberikan kepada pemerintah daerah yang memperoleh nilai agregat kematangan organisasi perangkat daerah tertinggi. Penghargaan diberikan untuk kategori daerah provinsi, daerah kabupaten dan daerah kota. Untuk kategori daerah provinsi diberikan kepada 3 (tiga) daerah provinsi dengan nilai tertinggi. Penghargaan kepada daerah kota, penghargaan diberikan kepada 5 (lima) pemerintah daerah kota yang memperoleh nilai kematangan organisasi peringkat tertinggi. Untuk kategori daerah kabupaten, penghargaan diberikan kepada 10 (sepuluh) pemerintah daerah kabupaten yang memperoleh nilai kematangan organisasi perangkat daerah tertinggi.

Untuk memperoleh penghargaan, setiap pemerintah daerah harus memenuhi persyaratan:

1. Tidak ada perangkat daerah atau unit kerja pada perangkat daerah yang susunan, besaran, perumpunan, serta tugas dan fungsi yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Belanja pegawai tidak melebihi 50 % (lima puluh persen) dari total belanja dalam APBD tahun berjalan.

e. Evaluasi Perangkat Daerah

Evaluasi perangkat daerah dilakukan 2 (dua) tahun setelah pemerintah daerah melakukan penataan struktur perangkat daerah, baik berupa pembentukan baru, penambahan, penggabungan dan/atau pengurangan jumlah perangkat daerah atau unit kerja pada perangkat daerah. Evaluasi perangkat daerah meliputi aspek produktivitas dan efisiensi, serta aspek struktur organisasi perangkat daerah.

1. Evaluasi Produktivitas dan Efisiensi

Evaluasi terhadap aspek produktivitas dan efisiensi struktur dilakukan dengan cara:

- a Identifikasi pelaksanaan tugas layanan utama dari unit kerja eselon IV lini. Tugas layanan utama adalah tugas yang menghasilkan layanan kepada masyarakat atau kepada perangkat daerah lain di luar tugas dalam penyusunan laporan, monitoring, evaluasi, pengelolaan keuangan, pengelolaan kepegawaian, koordinasi internal, pengelolaan aset, peningkatan kompetensi, surat menyurat dan arsip unit kerja, dan tugas administrasi lainnya.
- b Identifikasi frekuensi/volume pelaksanaan tugas, durasi masing-masing pelaksanaan tugas yang menghasilkan layanan utama;
- c Sepakati durasi setiap pelaksanaan tugas layanan utama;

- d Temukan bukti dukung pelaksanaan tugas dan bukti dukung hasil pelaksanaan tugas; dan
- e Kalikan frekuensi/volume dengan durasi pelaksanaan tugas.

Struktur organisasi dianggap produktif dan efisien jika durasi pelaksanaan tugas layanan utama setiap eselon IV mencapai 70 % (tujuh puluh persen) dari waktu kerja efektif dalam 1(satu) tahun (1250 jam) atau 875 (delapan ratus tujuh puluh lima) jam. Jika durasi pelaksanaan tugas layanan utama kurang dari 56% (lima puluh enam persen) dari waktu kerja efektif dalam 1(satu) tahun atau 700 (tujuh ratus) jam, unit kerja tersebut tidak produktif dan tidak efisien sehingga harus digabung dengan unit kerja lain yang sejenis atau berdekatan fungsinya. Dalam hal hasil evaluasi produktifitas dan efisiensi perangkat daerah ditemukan beban kerja layanan utama seluruh eselon IV melebihi dari 875 (delapan ratus tujuh puluh lima) jam dapat dinaikkan tipe perangkat daerah sepanjang sesuai hasil pemetaan yang telah dilakukan. Jika tipe perangkat daerah sesuai dengan hasil pemetaan, dilakukan usul pemetaan ulang terhadap urusan pemerintahan/penunjang urusan pemerintahan yang bersangkutan. Contoh pelaksanaan tugas layanan utama adalah pelaksanaan pelatihan, frekuensi/volume adalah jumlah pelatihan yang dilaksanakan dalam satu tahun, sedangkan durasi adalah lama waktu yang digunakan oleh pejabat eselon IV untuk menghasilkan keluaran yang menjadi tanggung jawab yang bersangkutan (bukan tugas staf atau pejabat fungsional tertentu) dalam melaksanakan pelatihan tersebut.

2. Evaluasi Struktur Organisasi

Evaluasi dan pengendalian terhadap struktur organisasi perangkat daerah meliputi aspek:

a. Besaran Organisasi

Evaluasi terhadap aspek besaran organisasi perangkat daerah dilakukan dengan membandingkan hasil pemetaan urusan pemerintahan dengan tipe perangkat daerah dengan ketentuan:

- 1) Jumlah dan tipe perangkat daerah tidak boleh melebihi hasil pemetaan;
- 2) Tipe perangkat daerah dapat diturunkan atau digabung dengan perangkat daerah lain;
- 3) Penurunan tipe atau penggabungan perangkat daerah tidak boleh mengakibatkan tidak adanya nomenklatur urusan pemerintahan tersebut dalam unit kerja pada perangkat daerah tersebut; dan
- 4) Pembentukan dan tipe cabang dinas dan unit pelaksana teknis daerah harus sesuai dengan kriteria yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan hasil konsultasi tertulis dari gubernur sebagai wakil pemerintah pusat atau hasil konsultasi tertulis dari Menteri Dalam Negeri.

Jika terdapat penyimpangan dari ketentuan pada angka 1) sampai dengan angka 4) di atas, pemerintah daerah wajib menata ulang perangkat daerahnya.

b. Susunan Perangkat Daerah

Evaluasi terhadap aspek susunan perangkat daerah dilakukan untuk membandingkan susunan perangkat daerah yang diperbolehkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan dengan perangkat daerah yang dibentuk oleh daerah, dengan ketentuan:

- 1) Susunan perangkat daerah provinsi terdiri atas:
 - a) Sekretariat Daerah
 - b) Sekretariat DPRD;
 - c) Inspektorat;
 - d) Dinas;
 - e) Badan, yang terdiri atas badan perencanaan, kepegawaian, keuangan dan/atau pendapatan, penelitian dan pengembangan, badan kepegawaian, dan badan penghubung; dan
 - a) Staf ahli.
- 2) Susunan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari:
 - a) Sekretariat daerah;
 - b) Sekretariat DPRD;
 - c) Inspektorat;
 - d) Dinas;

- e) Badan, yang terdiri dari badan perencanaan, kepegawaian, keuangan dan/atau pendapatan, penelitian dan pengembangan, dan badan kepegawaian;
 - f) Staf ahli; dan
 - g) Kecamatan.
- 3). Pemerintah daerah tidak boleh membentuk perangkat daerah yang tidak termasuk dalam jenis/bentuk susunan perangkat daerah sebagaimana dimaksud pada angka 1 dan angka 2.
 - 4) Pembentukan badan di luar yang disebutkan pada angka 1 dan angka 2 hanya boleh dibentuk setelah terlebih dahulu diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri mengenai tata cara pemetaan dan tipologi badan dimaksud serta syarat yang diatur dalam peraturan perundang-undangan atau adapa pengecualian dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 atau peraturan perundangan-undangan lainnya.
 - 5) Unit kerja, cabang dinas, dan unit pelaksana teknis pada perangkat daerah tidak melebihi batas maksimal yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan baik pada jenjang jabatan administrator maupun pengawas.

Apabila terdapat susunan dan jenis perangkat daerah yang menyimpang dari ketentuan pada angka 1) sampai dengan angka 5) di atas, maka pemerintah daerah wajib menyesuaikan perangkat daerahnya sesuai dengan ketentuan tersebut di atas.

c. Pewadahan dan perumpunan

Evaluasi pewadahan dan perumpunan perangkat daerah dilakukan dengan ketentuan:

- 1) Tugas dan fungsi pelaksanaan urusan pemerintahan hanya boleh digabung dengan perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan dalam rumpun yang sama;
- 2) Penggabungan urusan pemerintahan daerah dalam satu perangkat daerah hanya boleh dilakukan paling banyak 3 (tiga) urusan

pemerintahan. Dalam hal beberapa urusan yang sudah digabung dalam satu perangkat daerah ingin diwadahi dalam perangkat daerah yang berdiri sendiri, boleh dilakukan apabila hasil evaluasi produktivitas dan efisiensi perangkat daerah melebihi kapasitas beban maksimal dan harus sesuai dengan hasil pemetaan;

- 3) Urusan pemerintahan tidak bisa digabung dengan urusan penunjang atau urusan pendukung;
- 4) Pewadahan urusan pemerintahan yang ditangani oleh satu perangkat daerah ke dalam dua atau lebih perangkat daerah hanya diperbolehkan apabila berdasarkan hasil produktivitas dan efisiensi perangkat daerah melebihi kapasitas maksimal dan harus sesuai dengan hasil pemetaan; dan
- 5) Dikecualikan dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 3, apabila seluruh urusan pemerintahan dalam satu rumpun tidak memenuhi syarat untuk dibentuk satu dinas.

Apabila terdapat pewadahan dan perumpunan yang menyimpang dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1 (satu) sampai dengan angka 5 (lima) di atas, maka pemerintah daerah wajib melakukan penyesuaian sesuai dengan ketentuan tersebut di atas.

d. Tugas dan Fungsi

Evaluasi terhadap tugas dan fungsi perangkat daerah dilakukan dengan ketentuan:

- 1) Tugas dan fungsi perangkat daerah tidak boleh memuat pelaksanaan urusan pemerintahan yang bukan menjadi kewenangannya;
- 2) Tugas dan fungsi satu perangkat daerah tidak boleh tumpang tindih dengan tugas dan fungsi perangkat daerah yang lain;
- 3) Tugas dan fungsi yang sudah dilaksanakan oleh cabang dinas atau unit pelaksana teknis daerah tidak boleh tumpang tindih dengan tugas dan fungsi bidang atau seksi/sub bidang pada dinas/badan yang bersangkutan.

Apabila terdapat pembagian tugas dan fungsi perangkat daerah menyimpang dari ketentuan sebagaimana dimaksud pada angka 1) sampai

dengan angka 3) di atas, maka pemerintah daerah wajib melakukan penyesuaian sesuai dengan ketentuan tersebut di atas.

e. Tata Kerja Perangkat Daerah

Evaluasi terhadap tata kerja perangkat daerah dilakukan dengan ketentuan:

- 1) Kepala perangkat daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah melalui sekretaris daerah, kecuali ditentukan lain oleh ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Hubungan kerja sekretariat daerah adalah hubungan direktif/penyusunan kebijakan, koordinatif, evaluatif dan administratif dengan perangkat daerah lainnya;
- 3) Unit kerja pada perangkat daerah termasuk cabang dinas dan unit pelaksana teknis daerah berada dan bertanggung jawab kepada kepala perangkat daerah;
- 4) Hubungan kerja antara perangkat daerah pelaksana urusan pemerintahan dengan perangkat daerah penunjang, dan perangkat daerah kewilayahan bersifat koordinatif; dan
- 5) Hubungan kerja inspektorat dengan perangkat daerah lain bersifat pengawasan dan pembinaan dalam rangka pencegahan dan penyelesaian penyimpangan penyelenggaraan pemerintahan daerah oleh perangkat daerah.

BAB VIII

PENUTUP

Keberadaan organisasi negara dalam bentuk bangunan kantor pemerintah mulai dari kantor Presiden, Gubernur dan Bupati/Walikota, sampai dengan kantor Kecamatan dan Kantor Desa merupakan personifikasi kehadiran negara di hadapan warga negara. Demikian pula halnya dengan kehadiran Kepala Desa, Camat, Bupati, Walikota, Gubernur dan Presiden beserta para pembantunya merupakan personifikasi kehadiran Pemerintah di hadapan yang diperintah, dihadapan pihak yang dilayani dan pihak pemilik kedaulatan negara. Eksistensi negara dan pemerintah dalam sosok dan simbol kantor organisasi pemerintah dan sosok pemimpin pemerintahan telah membentuk spirit kepomongprajaan dengan adagium **omni presence, di mana-mana ada pemerintah dan pemerintah ada di mana-mana**. Jika demikian halnya, maka kehadiran negara dan pemerintah di belakang, di tengah dan di depan sudah menjadi kebutuhan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara sehingga makna *Ing ngarso sung tulodo, ing madya mbangun kerso tut wuri handayani* dapat terwujud.

Kehadiran personifikasi negara dan pemerintah di mana mana sangat memperkuat *posisi* Kementerian Dalam Negeri sebagai poros pemerintahan bersama Gubernur, Bupati/Walikota, Camat dan Kepala Desa. Penguatan peran poros pemerintahan dalam negeri dimaksud dapat dimungkinkan dengan peran dan tugas Kementerian Dalam Negeri membentuk, membina dan menilai kinerja penataan organisasi pemerintah di daerah provinsi dan kabupaten/kota bahkan sampai ke kecamatan dan desa. Berbagai kebijakan pemerintah ditetapkan untuk memastikan bahwa penataan organisasi pemerintah ditujukan untuk meningkatkan kehadiran pemerintah dan negara di mana - mana di hadapan warga negara. Negara selalu hadir untuk memenuhi berbagai kebutuhan pemilik negara akan barang dan jasa serta layanan civil melalui kehadiran berbagai jenis organisasi pemerintah pemerintah hadir di mana-mana dan di mana-mana ada pemerintah untuk memastikan berbagai permasalahan yang diperintah diselesaikan secara cepat, tepat, dan tersedia saat dibutuhkan.

Terbentuknya organisasi pemerintahan yang berbasis kinerja akan mendorong percepatan pemenuhan kebutuhan pemilik negara dan pihak yang dilayani akan barang dan jasa publik dan layanan civil secara cepat, tepat dan tersedia saat dibutuhkan. Untuk itu dibutuhkan penataan organisasi pemerintahan yang mengintegrasikan **Tridimensi Penataan** yakni Tuntutan Teknis, Norma Yuridis dan Kaidah Organisasi dalam penataan infrastruktur dasar organisasi yang meliputi **Pancasarana** yang terdiri dari Hukum dan Peraturan, Kelembagaan dan Tatalaksana, SDM, Pembiayaan dan Sarana dan Prasarana. Melalui integrasi Tridimensi dan Pancasarana dalam penataan organisasi pemerintahan maka eksistensi organisasi pemerintah tidak sekedar ada di mana-mana dan dimana-mana ada, tetapi lebih dari itu yakni *omni presence*, ada di mana-mana dan di mana-mana ada untuk merepresentasikan kehadiran negara dan pemerintah melayani pemenuhan kebutuhan pemilik negara. *Omni presence untuk tut wuri handayani, ing madya mbangun kerso ing ngarso sung tulodo.* Demikianlah seharusnya tujuan eksistensial penataan organisasi pemerintahan baik tingkat pusat maupun tingkat daerah dan desa.

DAFTAR PUSTAKA

-
- Babari, J. 1988. Meningkatkan Produktivitas Kerja," dalam *Atma nan Jaya Tahun 1 No. 2* Univ. Katolik Atma Jaya, Jakarta.
- Beckhard, Richard. 1969. *Organization Development: Strategies and Models*. Addison-Wesley Publ. Co. Reading, Mass.
- Bellone, Carl J., ed. 1980. *Organization Theory and the New Public Administration*. Allyn and Bacon, Inc., Boston.
- Blau, Peter M. dan Scott W. Richard 1970. *Formal Organizations. A Comparative Approach*. Routledge & Kegan Paul, London.
- Blair, Harry W. 1981 *The Political Economy of Participation in Local Development Programs: Short-term Impasse and Long-term Change in South-East Asia and the United States from 1950s to the 1970s*. Cornell Univ., RDC.
- Bogardus, Rmory S. 1957. *Sociology*. The McMillan, New York.
- Brown, Warren B. dan Moberg, Dennis J. 1980. *Organization Theory and Management: A Macro Approach*. John Wiley & Sons, New York.
- Bryant, Coralie dan Louise G. White 1982. *Managing Development in the Third World*. Westview Press, Boulder, Colorado.
- Cohen, William A. dan Cohen, Nurit 1993. *The Paranoid Organization and 8 other Ways Your Cmnpany Can Be Crazy*. Advice From an Organizational Shrin AMACOM American Management Association, New York.
- Davis, Keith dan John W. Newstrom 1985. *Work: Organizational Behavior Organization Theory: and Behavior*. Prentice Hall International Pt Introduction and Background.

- Diamond, Michael A. dan Allcorn, Seth. 1985. "Psychological Response to Stress in Complex Organization, dalam *Administration and Society Vol 17 No. 2* SAGE Publ. Beverly Hills. .
- Donnelly, James H. Jr; Gibson, James L. dan Ivancevich, John M. 1981 *Fundamentals of Management: Functions, Behavior, Models Business*. Publ., Dallas
- Nouy, Lecomte 1958. *Human Destiny*. McMillan, New York
- Durham, John W. dan Smith, Horard L. 1982 . "Toward a General Theory of Organizational Deterioration," dalam *Administration and Society, Vol. 14 No. 3*. SAGE Publ. Beverly Hills.
- Edmunds, Stahrl dan John Letey 1973. *Environmental Administration*. McGraw Hill, New York.
- El-Rashidi, F. 1971. *Human Aspects of Development*. HAS, Brussels
- Etzioni, Amitai, ed. 1961. *Complex Organization*. A Sociological Reader
- Evan, William M. 1993. *Organization Theory, Research, and Design*. McMillan Publ. co., New York.
- Gannon, Martin J. 1979. *Organizational Behavior*. Little, Brown & Co., Boston.
- Gulick, Luther dan Urwick, L., eds. 1954 . *Papers on the Science of Administration*. Institute of Public Administration, New York.
- Hage, Jerald. 1980. *Theories of Organizations: Form, Process, and Transformation*. A Wiley International Publ., New York
- Hamsal, Mohammad 1990. "Produktivitas: Metode, Modal, dan Interpretasinya,' , dalam *Atma nan Jaya Tahun Ill No. 2* Univ. Katolik Atma Jaya, Jakarta..
- hampden-Turner, Charles 1994. *Corporate Culture*. Piatkus, London.

- Hari Lubis dan Martani Huseini 1987. *Teori Organisasi (Suatu Pendekatan Makro)*. PAU IIS UI, Jakarta
- Hatch, Mary Jo. 1997. *Organization Theory*. Oxford University Press, New York.
- Hay, Robert dan Gray, Ed. 1977. "Social Responsibilities of Business Managers," dalam Archie B. Carroll (ed.). *Managing Corporate Social Responsibility*. Little, Brown, Boston.
- Hersey, Paul dan Blanchard, Kenneth H. 1988. *Management of Organizational Behavior*. Prentice Hall International Editions. Englewood Cliffs, New Jersey
- Jackson, John H.; Morgan, Cyril. P. dan Paolillo, Joseph G. O. 1986. *Organization Theory: A Macro perspective for Management*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, New. Jersey.
- Katz, Daniel dan Kahn, Robert L. 1978. *The Social Psychology of Organizations*. John Wiley & Sons, New York.
- Kraegel, Janet M. , ed 1980. *Organization-Environment Relationship Management Anthology Series Nursing Resources*, Inc., Milwaukee, Wisconsin.
- Lerner, Daniel 1978 "Teknologi, Komunikasi, dan Pembangunan," dalam Eduard dan Colin MacAndrews (eds.) *Peranan Komunikasi Massa dalam Pembangunan*. UGM, Yogyakarta.
- Luthans, Fred. 1981. *Organizational Behavior*. McGraw Hill, New York.
- MacAndrews, Colin dan Chia Lin Sien (eds.). 1982. *Too Rapid Rural Development* Ohio Univ. Press, Athens.
- March, James G. dan Simon, Herbert A. 1958. *Organizations*. John Wiley & Sons, Inc., New York.
- Meier, Kenneth J. 1980 "Measuring Organizational' Power," dalam *Administration and Society Vol 12 No. 3* .SAGE Publ. Beverly Hills.

- Melcher, Arlyn J. 1976. *Structure and Process of Organizations*. Prentice-Hall, New Jersey.
- Miller, J. G. 1978. *Living Systems*. McGraw Hill, New York.
- Mintzberg, Henry 1983. *Structure in Five: Designing Effective Organizations*. Prentice Hall Inc. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Mouzelis, Nicos P. 1975 *Organization and Bureaucracy*. Aldine Publ., Chicago.
- Myrdal, Gunnar; Paul Sitohang, pent. 1980. *Bangsa-Bangsa Kaya dan Miskin*. Gramedia, Jakarta.
- Nachmias, David 1982. "Organizational Conflict in Public Bureaus" dalam *Administration and Society Vol. 14 No. 3* SAGE Publ. Beverly Hills.
- Osborn, Richard N.; Hunt, James dan Jauch, Lawrence R. 1980 *Organization Theory: An Integrated Approach*
- Pfiffner, John M. dan Sherwood, Frank P. 1962 *Administrative Organization*. Prentice Hall Englewood Cliffs, New Jersey.
- Pinchot, Gifford dan Pinchot, Elizabeth. 1993 *The End of Bureaucracy and the Rise of the Intelligent Organization*. Berrett-Koehler Publishers, San Francisco.
- Price, James L. 1972 *Handbook of Organizational Measurement*. C. Heath & Co., Lexington, Mass.
- Pugh, D. S. 1980. *Organization Theory*. Penguin Books.
- Riggs, Fred W. (ed.) 1971 *Frontiers of Development Administration*. Duke Univ. Press, Durham, NC.
- Robbins, Stephen P. 1990 *Organization Theory: Structure Designs and Application*. Prentice Hall Int Ed. Englewood Cliffs, New Jersey.
- Scott, James C. 1972 *Comparative Corruption* Englewood Cliffs, New Jersey.

- Scott, William G. 1970. *Organization Theory, A Behavioral Analysis for Management*.
- Richard D. Irwin, Homewood. 1985 "Organizational Revolution," dalam *Administration and Society Vol 17 No. 2*. SAGE Publ. Beverly Hills.
- Ruth Elisha Wijayanti P (tirto.id - Politik) Lembaga Negara. Editor: Dipna Videlia Putsanra Artikel "*Jenis-Jenis Lembaga Negara dan Apa Saja Kewenangannya*", <https://tirto.id/gaba>
- Taliziduhu Ndraha 1989 *Konsep Administrasi dan Administrasi di Indonesia*. Bina Aksara, Jakarta.
-1997. *Metodologi Ilmu Pemerintahan..* Rineka Cipta, Jakarta.
-1999. *Teori Budaya Organisasi*, BKU Ilmu Pemerintahan, IIP Jakarta.
- 2011. *Kybernology (1)*. PT. Rineka Cipta: Jakarta
- Thompson, James D. 1967. *Organizations in Action*. McGraw Hill, New York.
- Toynbee, Arnold J. 1935. *A Study of History*. Oxford Univ. Press, London.
- Tri Widodo W. Utomo, 2010. *Organisasi Pemerintahan*. FISIP Universitas Mulawarman
- Turner, S dan Weed, F. 1983. *Conflict in Organizations*. Prentice Hall, Inc. Englewood Cliffs, New Jersey
- Waldo, Dwight; Slamet W. Admosoedarmo, pent. 1955. *Pengantar Studi Public Administration* Aksara Baru, Jakarta.
- Williams, J. D. 1980. *Public Administration: the People's Business* Little, Brown & Co, Boston.
- [^ Jimly Asshiddiqie \(2006\): Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi](#)

Laporan Kajian Kapasitas Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 16 Tahun 2018 tentang Perangkat daerah Pusat Kajian Desentralisasi dan Otonomi Daerah LAN RI

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat daerah

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 99 Tahun 2018 tentang Pembinaan Penataan Perangkat Daerah

CURRICULUM VITAE (CV)



A. Identitas Diri :

1. Nama Lengkap : **Dr. Drs. Hyronimus Rowa, M.Si**
2. NIP : 19660706 198803 1 001
3. Tempat, Tgl Lahir : Bajawa Flores NTT, 6 Juli 1966.
4. Agama : Katolik
5. Status Keluarga : Istri Anna Maria Hamel, SE
6. Jabatan Akademik : Dosen Lektor Kepala Pada Institut Pemerintahan Dalam Negeri,
Wakil Rektor Bidang Akademik IPDN
Kemendagri.
7. Alamat : Kampus Institut Pemerintahan Dalam Negeri
No.A5 Jl. Ampera Raya Cilandak Jakarta
Selatan Telp, Fax. 021-7822667,
Hp. 08161912750.
Email : hyronimusrowa@yahoo.co.id

B. Riwayat Pendidikan :

1. SD, SMP, SMA di Kabupaten Ngada Flores NTT 1976-1987.
2. D3 : Pemerintahan di APDN Kupang Tahun 1987-1990.
3. S1 : Ilmu Pemerintahan di IIP Jakarta Tahun 1993-1995.
4. S2 : Ilmu Pemerintahan di UNPAD Bandung 1996-1998.
5. S3 : Ilmu Pemerintahan di UNPAD Bandung 2004-2009.

C. Riwayat Pekerjaan :

1. Staf pada Sekretariat Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Tahun 1991.
2. Instruktur Praja APDN Nasional/ STPDN Jatinangor Jawa Barat 1991-1993.
3. Sekretaris Jurusan Politik Pemerintahan Pada IIP 2007-2009.
4. Kepala Pusat Perkotaan Pada Lembaga Pengabdian Masyarakat IPDN 2009-2010.
5. Ketua Program Studi Manajemen Pemerintahan S1 Pada Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN 2011-2012.

6. Pembantu Rektor IPDN Bidang Administrasi IPDN Kemendagri (2013-2014).
7. Pembantu Rektor IPDN Bidang Kemahasiswaan IPDN Kemendagri (2015-2018).
8. Wakil Rektor IPDN Bidang Kemahasiswaan IPDN Kemendagri (2018-2020).
9. Wakil Rektor IPDN Bidang Akademik IPDN Kemendagri (2021-Sekarang).

D. Pengalaman Tugas Fungsional :

1. Dosen IIP/ IPDN Kemendagri Tahun 1999 Sampai Sekarang.
2. Dosen Pascasarjana IPDN Kemendagri 2010 Sampai Sekarang.
3. Pengajar Diklat Kepala Daerah pada Badan Diklat 2010-Sekarang.
4. Pengajar Tamu pada Pendidikan Sesko AL Cipulir 2000-2006.
5. Countepart World Bank pada Program Roadmap IPDN 2002-2004.
6. Tenaga Ahli pada Program Legislasi DRSP/USAID Tahun 2009-2011.
7. Tim Perumus RUU Partai Politik dari Kemendagri/ Pemerintah Tahun 2007-2011.
8. Tim Perumus RUU Pemilihan Umum dari Kemendagri/ Pemerintah Tahun 2007-2012.
9. Tim Perumus Naskah Akademik RUU Pilkada Kemendagri/ Pemerintah Tahun 2009-2010.
10. Tim Perumus RUU MPR, DPR, DPD dan DPRD dari Kemendagri/ Pemerintah Tahun 2009-2012.

E. Pelatihan dan Kursus :

1. Kursus Teknik Pembinaan dan Pengorganisasian Pendidikan di Akademi Militer Magelang Jawa Tengah Tahun 1991.
2. Pelatihan Komandan Peleton (Susdanton) di Pusat Persenjataan Infanteri (Pusdikif) TNI Bandung Jawa Barat Tahun 1992.
3. Course of Public Service On Departement Malaysia pada Tahun 2003.
4. Course of Public Service On Civil Service College Singapore Tahun 2004.

5. Course of Management Crisis and Disaster On Nederlands School of Openbaar Bestuur (NSOB) Pada Tahun 2004.
6. Course of Public Administration On Europeen Institute of Public Administration Maastricht Nederlands Tahun 2004.