

## APLIKASI MODEL ORGANISASI PADA STRUKTUR ORGANISASI PERANGKAT DAERAH

Ani Martini<sup>1</sup>, M. Irwan Tahir<sup>2</sup> dan Halilul Khairi<sup>3</sup>

<sup>1</sup>Program Studi Politik Pemerintahan, Fakultas Politik Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri

<sup>2</sup>Program Studi Magister Terapan, Studi Pemerintahan Pascasarjana, Institut Pemerintahan Dalam Negeri

<sup>3</sup>Program Studi Kebijakan Pemerintahan, Fakultas Politik Pemerintahan, Institut Pemerintahan Dalam Negeri

E-mail: animartini@ipdn.ac.id

**ABSTRAK.** Penelitian ini bertujuan untuk merumuskan model organisasi yang efisien dan efektif bagi perangkat daerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Penelitian dilakukan pada 5 (lima) provinsi yaitu Provinsi Jawa Barat, Bengkulu, Kalimantan Timur, Aceh dan Maluku, serta 6 (enam) kabupaten/kota yaitu Kab. Bogor, Kab. Panajam Paser Utara, Kab. Maluku Tengah, Kab. Aceh Besar, Kota Sabang dan Kota Bengkulu. Desain penelitian yang digunakan adalah penelitian lapangan melalui aplikasi model penyelenggaraan pemerintahan dengan teknik pengumpulan data melalui teknik pengumpulan data FGD terhadap kepala perangkat daerah penyelenggara urusan pemerintahan. Aplikasi model merujuk kepada model yang dikemukakan oleh Goldsmith dan Eggers yang mengembangkan 4 (empat) model yaitu: 1) hierarkhis; 2) kerjasama; 3) alih daya dari pihak luar; serta 4) berbasis pada jejaring (Goldsmith & Eggers, 2004). Model penyelenggaraan pemerintahan tersebut kemudian dikombinasikan dengan model organisasi menurut Stanford, antara lain struktur fungsional, divisional berdasarkan produk, divisional berdasarkan wilayah geografis, divisional berdasarkan proses kerja, divisional berdasarkan segmentasi pelanggan, struktur matriks, organisasi jejaring (*network*), struktur klaster (*cluster*); dan struktur organisasi "life-form" (Stanford, 2007). Adapun besaran perangkat daerah ditentukan berdasarkan besarnya beban urusan pemerintahan masing-masing yang jumlah strukturnya ditentukan sesuai dengan model perangkat daerah setiap urusan pemerintahan.

**Kata kunci:** Model organisasi; perangkat daerah; urusan pemerintahan.

### ORGANIZATIONAL MODEL APPLICATION ON LOCAL AGENCY ORGANIZATIONAL STRUTURE

**ABSTRACT.** This study aimed to formulate an effective organizational model for regional authorities in organizing governmental affairs which were their authority. The study was conducted in 5 (five) provinces namely West Java, Bengkulu, East Kalimantan, Aceh and Maluku, as well as 6 (six) residence/cities, Kab. Bogor, Kab. Panajam Paser Utara, Kab. Central Maluku, Kab. Aceh Besar, Kota Sabang and Kota Bengkulu. The research design used wasfield research through applicating model of governance implementation and FGD method to collect data from chief of local agencies, referring to the model proposed by Goldsmith and Eggers who developed 4 (four) models namely: 1) hierarchical; 2) cooperation; 3) outsourcing from outside parties; and 4) based on networks (Goldsmith & Eggers, 2004). The governance model was then combined with the organizational model according to Stanford, including functional structures, divisional based on products, divisional based on geographical area, divisional based on work processes, divisional based on customer segmentation, matrix structure, network organization, cluster structure; and "life-form" organizational structure (Stanford, 2007). The magnitude of the local agencies is determined by the magintitude of the burden of their respective governmental affairs whose number of structures is determined according to the model of local agency for each government affairs.

**Keywords:** organizational design; local agency; government affairs.

### PENDAHULUAN

Model organisasi perangkat daerah yang digunakan silih berganti dimulai dari era orde baru hingga saat ini. Meskipun modelnya silih berganti, namun yang tidak berubah adalah paradigma penyeragaman pola antardaerah dan antarurusan pemerintahan. Pada masa orde baru, pola perangkat daerah nyaris sama antar semua daerah baik jenisnya maupun ukurannya, dimana dinas daerah umumnya hanya terdiri dari perangkat daerah yang melaksanakan kewenangan pangkal dan hanya sedikit sekali daerah yang diberikan kewenangan tambahan di luar kewenangan pangkal.

Pada masa reformasi, sebagian besar urusan pemerintahan di serahkan kepada daerah yang dimulai

dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah. Dengan beralihnya urusan pemerintahan ke daerah, diikuti pula oleh perubahan format organisasi perangkat daerah. Pada masa awal reformasi, Kepala organisasi perangkat daerah mengalami perubahan yang sangat drastis dan fundamental, dimana eselon kepala perangkat daerah dinaikkan eselonnya dari eselon III/b menjadi eselon II/b, juga dibentuk jabatan wakil kepala dinas. Sejak masa orde reformasi pola organisasi perangkat daerah telah beberapa kali mengalami perubahan. Pola pertama diatur dalam PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Selanjutnya diubah dengan PP No 8 tahun 2003. Perubahan UU No 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan

Daerah juga membawa perubahan terhadap pedoman organisasi perangkat daerah, yaitu dengan diterbitkannya PP Nomor 41 tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang mencabut PP Nomor 84 Tahun 2000 beserta perubahannya.

Terbitnya Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah juga berdampak pada perubahan pola organisasi perangkat daerah. Tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tersebut telah dibentuknya PP Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. PP Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah telah mengubah pola pembentukan perangkat daerah dari prinsip pengelompokan klasifikasi daerah, menjadi prinsip pengelompokan klasifikasi urusan pemerintahan. Dalam PP No 41 Tahun 2007, daerah dibagi menjadi 3 kelompok yaitu Daerah besar (A), daerah sedang (B) dan daerah kecil (C). Setiap klas daerah ditentukan batas maksimal jumlah dinas dan lemtekd yang diperbolehkan untuk dibentuk. Sedangkan pola menurut PP Nomor 18 Tahun 2016 adalah bahwa setiap urusan pemerintahan diklasifikasikan ke dalam 3 tipe yaitu tipe A, tipe B dan tipe C. Setiap tipe mempunyai besaran struktur unit kerja yang berbeda-beda. Untuk membatasi jumlah perangkat daerah, PP Nomor 18 Tahun 2016 membolehkan beberapa urusan pemerintahan digabung ke dalam satu dinas dengan maksimal penggabungan 3 (tiga) urusan pemerintahan.

Meskipun pola/model perangkat daerah sudah mengalami beberapa kali perubahan, namun kesan bahwa perangkat daerah belum sesuai dengan kebutuhan dan beban nyata di lapangan masih sangat terasa. Adanya ketidaktepatan pola/model ini dapat dilihat dari adanya

perbedaan besaran perangkat daerah yang tajam antara satu daerah dengan daerah yang lain. Kepala daerah yang berpikiran kuat untuk melakukan perampingan telah menetapkan jumlah perangkat daerah yang sangat kecil baik jenis maupun struktur unit kerjanya. Sebaliknya terdapat daerah yang membentuk perangkat daerah dengan batasan maksimal, sehingga baik jenis maupun struktur unit kerjanya sangat gemuk. Perbedaan yang tajam ini memberikan "signal" bahwa pola pembentukan perangkat daerah yang ditetapkan belum sepenuhnya menggambarkan beban nyata sesuai dengan realitas. Tidak tepatnya pola yang ada saat ini dikarenakan adanya penyeragaman jenis dan pola struktur unit kerja pada perangkat daerah serta adanya pola penyeragaman jenis dan susunan perangkat daerah antar daerah di Indonesia.

Pasca berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, kecenderungan terjadi pembengkakan jumlah perangkat daerah. Hasil kajian Kompas pada akhir tahun 2016 menunjukkan bahwa terjadi penambahan jumlah perangkat daerah pada 17 (tujuh belas) kabupaten/kota di Indonesia yang telah menata susunan organisasinya. Sumber: <https://www.kompasiana.com/fransdionesa>

Terjadinya pembengkakan jumlah organisasi perangkat daerah, sudah barang tentu berimplikasi terhadap kebutuhan jumlah pegawai dan jumlah anggaran. Namun kebijakan perubahan organisasi yang cenderung membengkak tersebut tidak diikuti dengan kebijakan penerimaan pegawai mengingat kebijakan kepegawaian merupakan ranah Pemerintah Pusat dimana 6 (enam) tahun terakhir terjadi pertumbuhan minus (*minus growth*), dari jumlah pegawai sebanyak 4.732.472 pada tahun 2010,

**Tabel 1. Penambahan Jumlah OPD pada 17 Kab/Kota di Indonesia Pasca Penerapan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah**

No	Kab/Kota	Prov.	Hasil Pemetaan Urusan Menurut Tipologi					Proyeksi Jmlh OPD	Eksisting Jmlh OPD	Selisih	Ket
			A	B	C	Bid	Sie				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
	Kab. Badung	Bali	8	22	5	2	3	35	27	8	Bertambah
	Kab. Bandung Barat	Jabar	10	18	10	1	1	38	24	14	Bertambah
	Kab. Banjarnegara	Jateng	12	12	11	3	2	35	23	12	Bertambah
	Kab. Banyumas	Jateng	20	11	5	1	3	36	25	11	Bertambah
	Kab. Barito Utara	Kalteng	6	14	14	4	2	34	24	10	Bertambah
	Kab. Bekasi	Jabar	15	16	4	2	3	35	25	10	Bertambah
	Kab. Boalemo	Goron-talo	6	13	5	9	7	24	21	3	Bertambah
	Kab. Kulonprogo	DIY	4	21	9	2	4	34	23	11	Bertambah
	Kab. Morowali	Sulteng	4	12	12	7	5	28	26	2	Bertambah
	Kab. Dharmasraya	Sumbar	7	11	14	5	3	32	23	9	Bertambah
	Kab. Karangasem	Bali	14	17	5	0	4	36	28	8	Bertambah
	Kab. Karo	Sumut	7	16	10	3	4	33	28	5	Bertambah
	Kab. Wajo	Sulsel	20	10	6	2	2	36	29	7	Bertambah
	Kab. Sabu Raijua	NTT	0	10	15	8	7	25	21	4	Bertambah
	Kota Ambon	Maluku	10	12	10	5	3	32	28	4	Bertambah
	Kota Dumai	Riau	9	10	11	7	3	30	23	7	Bertambah
	Kota Salatiga	Jateng	3	13	16	2	6	32	20	12	Bertambah
	JUMLAH							555	418	137	

3. Model organisasi matriks;
4. Model organisasi jejaring (*network*);
5. Model organisasi kluster (*cluster*); dan
6. Model organisasi "life-form". (Stanford, 2007)

Berkaitan organisasi perangkat daerah, secara normatif diatur pada Pasal 208 Undang Undang nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyebutkan bahwa perangkat daerah adalah organisasi pada pemerintah daerah, bertanggung jawab kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah. Adapun perangkat daerah yang dibentuk dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan masing-masing susunan pemerintahan. Pada daerah propinsi perangkat daerah yang dibentuk meliputi: sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas dan badan. Sedangkan pada daerah kabupaten/kota perangkat daerah yang dibentuk antara lain meliputi sekretariat daerah, sekretariat DPRD, inspektorat, dinas, badan serta kecamatan. Spesifikasi tugas yang diemban setiap organisasi dapat lebih jelas menggambarkan jenis organisasi perangkat daerah. Berikut penjelasan maksud kedudukan masing-masing organisasi perangkat daerah.

Sekretariat Daerah memiliki tugas membantu kepala daerah dalam rangka penyusunan kebijakan serta pengkoordinasian terhadap pelaksanaan tugas Perangkat Daerah dan pelayanan administratif. Sekretaris DPRD mempunyai tugas: menyelenggarakan administrasi kesekretariatan, menyelenggarakan administrasi bidang keuangan, mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi DPRD, serta menyediakan dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan oleh DPRD dalam rangka melaksanakan fungsinya sesuai dengan kebutuhan organisasi. Adapun Inspektorat memiliki tugas membantu kepala daerah membina serta mengawasi pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan oleh masing-masing perangkat daerah.

Selanjutnya perangkat daerah yang berbentuk Dinas, disusun sebagai organisasi yang melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah. Adapun perangkat daerah ini diklasifikasikan dalam 3 (tiga) tipe berdasarkan beban kerja yang diurus, yaitu Dinas Tipe A, Tipe B dan Tipe C. Dinas tipe A dibentuk dalam rangka mewadahi urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dengan kriteria beban kerja yang besar. Selanjutnya dinas tipe B dibentuk dalam rangka mewadahi urusan pemerintahan dengan kriteria beban kerja yang sedang, serta untuk dinas tipe C dibentuk dalam rangka mewadahi urusan pemerintahan dengan kriteria beban kerja yang kecil.

Organisasi perangkat daerah berikutnya adalah Badan, dibentuk dalam rangka untuk melaksanakan

fungsi penunjang pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah meliputi perencanaan, keuangan, kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, penelitian dan pengembangan serta fungsi lain sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Organisasi ini pun diklasifikasikan dalam bentuk 3 (tiga) tipe, yakni Badan tipe A, tipe B dan tipe C. Badan dengan tipe A dibentuk dalam rangka mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan kriteria beban kerja yang besar. Kemudian Badan dengan tipe B dibentuk dalam rangka mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan kriteria beban kerja sedang, serta Badan tipe C dibentuk dalam rangka mewadahi pelaksanaan fungsi penunjang urusan pemerintahan dengan beban kerja kecil.

Regulasi yang mengatur pembentukan perangkat daerah yang selama ini menjadi acuan bagi daerah, ternyata belum mampu membangkitkan semangat otonomi yang memberikan kewenangan bagi daerah dalam rangka mengembangkan inovasi berdasarkan visi dan misi (Tahir, 2016). Organisasi perangkat daerah yang dibentuk umumnya tidak dalam posisi sebagai pusat penyelenggaraan visi dan misi dari pemerintah daerah, akan tetapi hanya didasarkan kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku (*rule driven organization*). Sesuai ketentuan PP No. 18 Tahun 2016, besaran dan struktur organisasi yang dibentuk tersebut selama ini hanya berdasarkan perhitungan *scoring* dan sangat berpengaruh dalam menentukan apakah suatu unit perlu dipertahankan, diubah, atau dihapuskan. Padahal menurut Stanford (2007), mendesain organisasi merupakan hasil dari penyesuaian semua komponen organisasi menuju pencapaian misi atau tujuan yang disepakati.

Ada kecenderungan saat ini ketidaksesuaian antara besaran struktur organisasi yang dibentuk dengan visi/misi organisasi yang ditetapkan. Hal ini akan menjadi penyebab penyelenggaraan pemerintahan daerah akan berjalan dalam jalur rutinitas belaka sehingga cenderung tidak mampu berdampak pada perubahan yang mendasar di daerah sesuai visi yang telah ditetapkan. Organisasi perangkat daerah yang dibentuk seringkali tidak memberikan kontribusi maksimal bagi pengembangan pembangunan daerah. Padahal Osborne dan Gaebbler sudah mengingatkan perlunya mengubah filosofi membentuk organisasi pemerintahan, dari organisasi yang berorientasi peraturan (*rule driven organization*) ke organisasi yang berorientasi pada misi organisasi (*mission driven organization*) (Osborne & Gaebbler, 1995).

Berdasarkan pertimbangan dan penjelasan di atas, maka untuk mendesain organisasi perangkat daerah yang tepat sesuai dengan arah dan tujuan pemerintahan daerah, dilakukan analisis desain organisasi perangkat daerah yang ditentukan oleh karakteristik urusan pemerintahan daerah

kewenangan, tugas dan fungsinya dikerjasamakan, dialih dayakan atau memanfaatkan jejaring (network) dengan pihak luar pemerintahan. Sebaliknya diberikan penilaian rendah apabila kurang dari 50% penyelenggaraan kewenangan, tugas dan fungsinya dikerjasamakan, dialih dayakan atau memanfaatkan jejaring (network) dengan pihak luar pemerintahan. Adapun kemampuan manajemen jejaring dinilai dengan kriteria tinggi apabila pemerintah daerah telah menerapkan manajemen pengelolaan barang dan jasa melalui pembentukan unit kerja pengelolaan barang/jasa pemerintah (UKPBJ) atau unit layanan pengadaan (ULP) secara mandiri. Sebaliknya diberikan penilaian rendah apabila daerah belum membentuk unit kerja pengelolaan barang/jasa pemerintah (UKPBJ) atau

unit layanan pengadaan (ULP) masih dilaksanakan secara *ex-officio* pejabat struktural lain. Hasil dari konfirmasi di lapangan menunjukkan hasil sebagaimana tabel 2 berikut.

Berdasarkan karakteristik urusan pemerintahan dan penunjang urusan pemerintahan tersebut di atas, dapat disusun model dan struktur organisasi perangkat daerah sebagai berikut:

### 1. Model Organisasi Fungsional

Hasil pengumpulan data dan FGD terhadap kelompok urusan pemerintahan ketertiban umum dan linmas, statistik, kearsipan, perpustakaan, fungsi pendukung inspektorat, fungsi penunjang keuangan, perencanaan, kepegawaian dan diklat serta penelitian dan pengembangan memiliki karakteristik:

**Tabel 2. Checklist Kriteria Model Pengelolaan Urusan Pemerintahan**

No.	Urusan Pemerintahan/Fungsi penunjang	Kriteria (Tinggi/Rendah)		Rekomendasi Model Pengelolaan Urusan
		Kolaborasi Pemerintah-Swasta	Kemampuan Manajemen Jejaring	
	Kehutanan	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Pertanian	Rendah	Tinggi	Joined-up
	Kesehatan	Rendah	Tinggi	Joined-up
	Tenaga Kerja	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Transmigrasi	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Arsip	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Perpustakaan	Rendah	Tinggi	Joined-up
	Pendidikan	Rendah	Tinggi	Joined-up
	Lingkungan Hidup	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Pemuda dan Olah Raga	Tinggi	Rendah	Outsourcing
	Kebudayaan	Rendah	Tinggi	Kerjasama
	Sosial	Rendah	Tinggi	Kerjasama
	Pemberdayaan Masyarakat dan Desa	Rendah	Tinggi	Kerjasama
	Pekerjaan Umum dan Tata Ruang	Tinggi	Rendah	Outsourcing
	Koperasi dan UMKM	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Perhubungan	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Trantibum dan Linmas	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Pemukiman dan perumahan	Tinggi	Rendah	Outsourcing
	Perindustrian	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Perdagangan	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Kelautan dan Perikanan	Rendah	Tinggi	Joined-up
	perhubungan (kepulauan)	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Kependudukan dan Capil	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Ketahanan Pangan	Rendah	Tinggi	Joined-up
	Komunikasi dan Informatika	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Pariwisata	Tinggi	Rendah	Outsourcing
	ESDM	Tinggi	Rendah	Outsourcing
	pertanahan	Rendah	Tinggi	Joined-up
	Penanaman modal	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Pengendalian Penduduk dan KB	Rendah	Tinggi	Jejaring
	Pemberdayaan Perempuan dan PA	Rendah	Tinggi	Joined-up
	Statistik	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Persandian	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Perencanaan	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Kepegawaian dan diklat	Tinggi	Tinggi	Jejaring
	Keuangan	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Penelitian dan pengembangan	Tinggi	Rendah	Outsourcing
	Inspektorat	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Sekretariat Daerah	Rendah	Rendah	Hierarkhi
	Sekretariat DPRD	Rendah	Rendah	Hierarkhi

*Sumber: Diolah dari hasil FGD berdasarkan model Goldsmith dan Eggers, 2004.*

menjadi 4.348.698 pada tahun 2016 atau berkurang sekitar 383.000 orang pegawai selama 6 tahun.

Dari aspek keuangan, penambahan struktur organisasi berdampak juga terhadap penambahan anggaran. Data Direktorat Jenderal Anggaran berdasarkan laporan realisasi APBD tahun 2017 menunjukkan bahwa terdapat 6 (enam) daerah kab/kota di Indonesia yang memiliki rasio jumlah belanja aparatur yang melebihi 50% dari besaran total APBD-nya, daerah tersebut antara lain Kab. Limapuluhkota, Kota Binjai, Kota Pematangsiantar, Kota Bukittinggi, Kota Bengkulu, dan Kota Kendari. Hal tersebut ditengarai sebagai akibat dari bertambahnya jabatan dalam struktur organisasi perangkat daerah. Data selanjutnya yang menunjukkan masih rendahnya kinerja birokrasi pemerintah daerah pada umumnya di Indonesia adalah nilai Indeks Efektivitas Pemerintah berdasarkan penilaian *World Bank* pada tahun 2016, dimana Indonesia menduduki rangking 113 dunia, atau masih berada di bawah negara-negara ASEAN seperti Singapura (rangking 1), Malaysia (rangking 49), Thailand (rangking 72), Philipina (rangking 89) dan Vietnam (rangking 94).

Karakter yang abstrak dari organisasi menyebabkan organisasi dapat didefinisikan melalui berbagai macam cara, sesuai sudut pandang serta latar belakang dari masing-masing peneliti. Sebuah organisasi adalah sistem perserikatan yang formal dari 2 (dua) orang atau lebih yang saling bekerja sama dalam rangka mencapai tujuan tertentu (Hasibuan, 2013). Adapun pendapat dari Robbins bahwa organisasi adalah sebuah kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan batasan relatif dapat diidentifikasi, dan bekerja di atas dasar yang relatif terus menerus dalam rangka mencapai tujuan bersama atau sekelompok tujuan (Robbins, 1994).

Berdasarkan fungsi dan peranannya, secara umum organisasi dibagi menjadi tiga kategori yaitu organisasi pencari keuntungan (*profit*), organisasi publik, dan organisasi nirlaba (*nonprofit*). Organisasi dengan ciri pencari keuntungan biasanya berbentuk organisasi swasta atau organisasi bisnis yang dibentuk dengan tujuan utama untuk menghasilkan keuntungan (Pynes, 2009). Organisasi publik merupakan organisasi birokrasi pemerintahan yang dibentuk dengan tujuan utama memberikan pelayanan publik. Sedangkan organisasi nirlaba yang biasa disebut lembaga swadaya masyarakat (LSM), yayasan, organisasi kemasyarakatan, umumnya dibentuk dalam rangka memberikan pendampingan, maupun bantuan sosial dan kemasyarakatan.

Khusus untuk organisasi pemerintahan atau organisasi publik, Goldsmith dan Eggers mengembangkan empat model organisasi sebagai hasil perpaduan antara kemampuan manajemen jejaring dan kolaborasi antara

sektor publik dengan privat. Keempat model tersebut yaitu: 1) pola hirarkhi (*hierarchy*); 2) kerjasama dengan pihak ketiga (*joined-up*); 3) alih daya dari pihak luar (*outsourcing*); serta 4) jejaring (*network*) (Goldsmith & Eggers, 2004). Pola hirarkhi merujuk pada organisasi dengan ciri penggunaan kewenangan melalui jalur komando sebagaimana di dunia militer (Laegaard, 2006). Pengalihdayaan mengacu pada kontrak kegiatan yang perlu dilakukan secara teratur, yang jika kegiatan tersebut tidak akan dilakukan dalam suatu organisasi (Child, 2015). Organisasi jejaring merupakan konstelasi unit bisnis yang biasanya saling bergantung, mengandalkan satu sama lain untuk keahlian dan pengetahuan kritis dan memiliki hubungan yang erat dengan pusat organisasi (Oden, 1999)

Pemahaman desain organisasi menurut Kates dan Galbraith merupakan proses yang disengaja untuk mengkonfigurasi proses, struktur, sistem penghargaan dan praktek untuk menciptakan organisasi yang efektif yang mampu mencapai strategi bisnis organisasi (Kates & Galbraith, 2007). Sedangkan menurut Stanford, desain organisasi adalah seluruh rangkaian pekerjaan yang menghasilkan penyelesaian visi/misi, nilai, prinsip operasi, strategi, tujuan, taktik, sistem, struktur, orang, proses, budaya dan ukuran kinerja untuk memberikan hasil yang diperlukan dalam konteks operasional organisasi, ibaratnya dalam balap mobil, memenangkan kejuaraan ditentukan oleh lebih dari sekedar struktur mobil (Stanford, 2007).

Kajian tentang desain organisasi sebagai bagian dari kajian teori organisasi, mengalami perkembangan melalui berbagai penelitian. Beberapa kajian terdahulu tentang struktur organisasi (Ahmady, Mehrpourb, & Nikooravesh, 2016; Lunenburg, 2012), desain struktur organisasi untuk pengembangan strategi organisasi (Gurianova & Mechtcheriakova, 2015), model budaya organisasi (Hogan & Coote, 2014; Upadhaya, Munir, Blount, & Su, 2018) values and norms, artifacts and behaviors, model inovasi organisasi (Anzola-Román, Bayona-Sáez, & García-Marco, 2018), dan model organisasi perangkat daerah (Tahir, 2016).

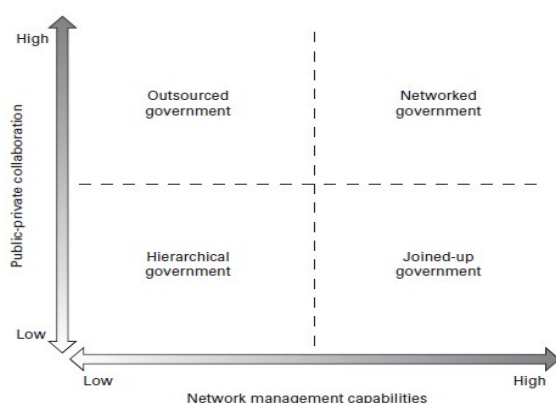
Salah satu tujuan desain organisasi adalah untuk mewujudkan tingkat pengendalian yang semestinya atas kegiatan organisasi (Sadler, 1994). Untuk itu lebih lanjut Stanford mengelompokkan model struktur organisasi berdasarkan fokusnya antara lain:

1. Model organisasi fungsional;
2. Model organisasi divisional, terdiri dari:
  - a. Model organisasi divisional berdasarkan produk;
  - b. Model organisasi divisional berdasarkan wilayah geografis;
  - c. Model organisasi divisional berdasarkan proses kerja;
  - d. Model organisasi divisional berdasarkan segmentasi pelanggan.

yang menjadi kewenangan daerah serta karakteristik daerah itu sendiri. Dengan demikian setiap daerah dan setiap urusan pemerintahan dapat berbeda desain dan struktur organisasi perangkat daerahnya, tetapi tetap berkinerja maksimal untuk pencapaian tujuan pemerintahan daerahnya. Menurut pandangan Stanford, ada 5 (lima) kesepakatan untuk mendesain organisasi (*Five rules of thumb for design*) yaitu 1) susun desain ketika ada alasan kuat, 2) kembangkan pilihan-pilihan sebelum menentukan desain, 3) pilih waktu yang tepat untuk mendesain, 4) cari petunjuk bahwa segala sesuatunya belum tentu selaras, dan 5) tetap waspada terhadap sesuatu yang akan terjadi di masa depan (Stanford, 2007). Kelima pedoman di atas menjadi acuan penyusunan organisasi, dimulai dari adanya alasan yang tepat, kemudian mengembangkan pilihan-pilihan sebelum memutuskan satu rancangan, memilih waktu yang tepat untuk membuat rancangan organisasi perangkat daerah, melihat gejala adanya hal-hal di luar rencana, serta perkiraan masa depan.

## METODE

Desain penelitian yang digunakan adalah aplikasi model pemerintahan merujuk kepada model yang dikemukakan oleh Goldsmith dan Eggers (Goldsmith & Eggers, 2004) dan desain model organisasi (Stanford, 2007). Goldsmith dan Eggers mengembangkan 4 (empat) model pemerintahan sebagai hasil perpaduan antara kemampuan manajemen jejaring dan kolaborasi antara sektor publik dengan privat. Keempat model tersebut yaitu: 1) hierarkhis; 2) kerjasama; 3) alih daya dari pihak luar; serta 4) berbasis pada jejaring. Model tersebut digambarkan sebagai berikut:



**Gambar 1. Model Pemerintahan Sumber: Goldsmith dan Eggers (2004)**

Analisis selanjutnya dilakukan dengan membandingkan pola produksi/layanan pada setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah mengacu kepada pendapat Goldsmith dan Eggers (Goldsmith & Eggers, 2004) tersebut dengan rancangan struktur organisasi yang tepat sesuai pendapat Stanford (Stanford, 2007). Teknik pengumpulan data dilakukan melalui FGD

terhadap kepala-kepala perangkat daerah dari masing-masing urusan pemerintahan (32 urusan pemerintahan dan 4 fungsi penunjang urusan), dokumentasi dan daftar isian yang berikan kepada organisasi perangkat daerah pelaksana dan penunjang urusan pemerintahan pada 5 (lima) provinsi yaitu Provinsi Jawa Barat, Bengkulu, Kalimantan Timur, Aceh dan Maluku, serta 6 (enam) kabupaten/kota yaitu Kab. Bogor, Kab. Panajam Paser Utara, Kab. Maluku Tengah, Kab. Aceh Besar, Kota Sabang dan Kota Bengkulu. Rentang waktu penelitian selama 6 (enam) bulan antara bulan April-Oktober 2018.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

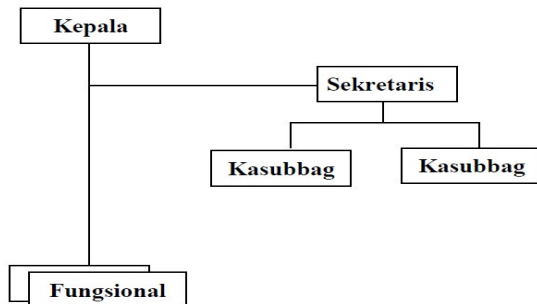
Unsur-unsur perangkat daerah yang ada saat ini dikelompokkan berdasarkan 5 (lima) elemen dasar organisasi meliputi *strategic apex*, *middle line*, *operating core*, *technostructure*, dan *supporting staff* (Mintzberg, 1983). *Strategic apex* diperankan oleh Kepala daerah sebagai pemimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah, Sekretaris Daerah berperan sebagai *middle line* dengan kedudukannya sebagai permus kebijakan pemerintahan daerah dan pejabat pembina ASN, *operating core* diperankan oleh Dinas sebagai pelaksana urusan pemerintahan, *technostructure* diperankan oleh Badan sebagai fungsi penunjang pelaksanaan urusan pemerintahan, serta *supporting staff* diperankan oleh Sekretariat Daerah dan Sekreatariat DPRD yang melaksanakan tugas-tugas kesekretariatan. Landasan utama pembentukan perangkat daerah menurut Undang Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada Daerah dalam rangka desentralisasi, terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan pemerintahan wajib terbagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah oleh perangkat daerah dalam prakteknya berdasarkan beberapa model pemerintahan.

Merujuk kepada pendapat Goldsmith dan Eggers tentang kerangka model pemerintahan (Goldsmith & Eggers, 2004), selanjutnya dilakukan identifikasi terhadap aspek kemampuan kolaborasi publik-swasta dan kapasitas kemampuan manajemen jejaring dalam pengelolaan setiap urusan pemerintahan. Dari hasil identifikasi tersebut dapat diketahui desain organisasi yang sesuai dengan kebutuhan daerah dalam mengelola urusan pemerintahannya. Melalui pendalaman terhadap kewenangan, tugas dan fungsi, dklasifikasi model pengelolaan urusan berdasarkan penilaian tinggi atau rendahnya aspek kolaborasi pemerintah-swasta dan aspek tingkat kemampuan manajemen jejaring dari perangkat daerah.

Kolaborasi pemerintah-swasta dinilai dengan kriteria tinggi apabila 50% atau lebih dari penyelenggaraan

- a. Spesialisasi rendah
- b. Pelaksanaan fungsi inti dilakukan oleh fungsional yang mandiri dan ahli;
- c. Tidak memerlukan dukungan sarana dan prasarana kerja yang kompleks.
- d. lingkungan kerja bersifat rutin (terstandarisasi).

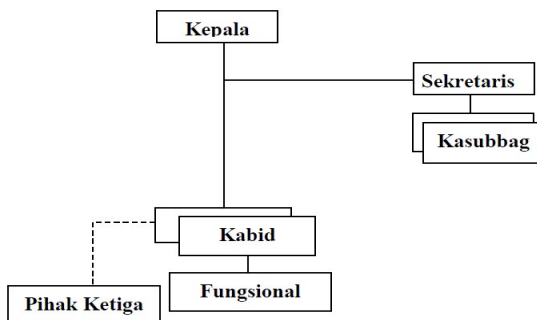
Dengan karakteristik penyelenggaraan urusan dan fungsi penunjang tersebut tersebut maka struktur organisasi yang sesuai adalah model organisasi fungsional (Burton, Desanctis, & Keller, 2011; Hatch, 2006), dengan desain bagan struktur sebagai berikut:



**Gambar 2. Desain Organisasi Fungsional Perangkat Daerah**

Besaran organisasi perangkat daerah dari model organisasi fungsional ini dibedakan berdasarkan jumlah kasubbag pada sekretariat. Kelompok fungsional dapat dibentuk secara permanen dan dapat pula untuk dibentuk untuk melaksanakan tugas khusus yang bersifat *ad hoc*.

Berdasarkan hasil pengumpulan data lapangan ditemukan bahwa pelaksanaan fungsi inti dilakukan oleh fungsional yang mandiri dan ahli, namun dalam hal terdapat keterbatasan tenaga fungsional untuk sebagian pekerjaan yang memerlukan keahlian yang tinggi atau kompleks, maka penyelenggaraan urusan atau fungsi penunjang tersebut dikerjasamakan dengan pihak ketiga. Karakteristik ini ditemukan pada penyelenggaraan urusan dan penunjang urusan pemerintahan antara lain keuangan, perencanaan serta kepegawaian dan diklat. Desain organisasi untuk model ini adalah pengembangan model organisasi fungsional dengan kombinasi jejaring. Adapun desain struktur organisasi untuk model organisasi fungsional jejaring ini adalah sebagai berikut:



**Gambar 3. Model Organisasi Fungsional Jejaring Perangkat Daerah**

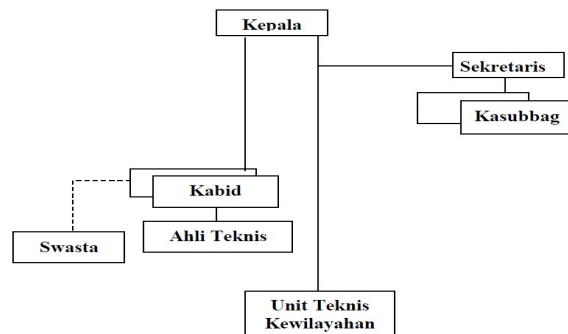
Adapun besaran organisasi perangkat daerah dari model organisasi fungsional jejaring ini dibedakan berdasarkan jumlah subbagian pada sekretariat dan jumlah Bidang.

## 2. Model Organisasi Divisonal Produk

Pada urusan dan penunjang urusan pekerjaan umum dan penataan ruang, pendidikan, energi dan sumber daya mineral, kehutanan serta urusan kelautan dan perikanan, ditemukan karakteristik sebagai berikut:

- a. Spesialisasi sedang atau tinggi
- b. Pelaksanaan fungsi inti dilakukan oleh unit kerja pelaksanaan teknis yang otonom. Sebagian pekerjaan dikerjasamakan dengan pihak ketiga terutama dalam penyediaan sarana dan prasarana.
- c. Memerlukan dukungan sarana prasarana kerja yang kompleks serta sumberdaya manusia yang besar.
- d. Lingkungan kerja bersifat dinamis (standarisasi rendah atau sedang).

Model organisasi yang sesuai dengan karakteristik tersebut di atas adalah model organisasi divisional produk (Stanford, 2007), dengan desain struktur sebagai berikut:



**Gambar 4. Model Organisasi Divisonal Produk Perangkat Daerah**

Besaran organisasi perangkat daerah dari model organisasi Divisonal sederhana ini dibedakan berdasarkan jumlah kabid. Unit teknis fungsional dibentuk sesuai dengan beban tugas.

## 3. Model Organisasi Divisonal Proses

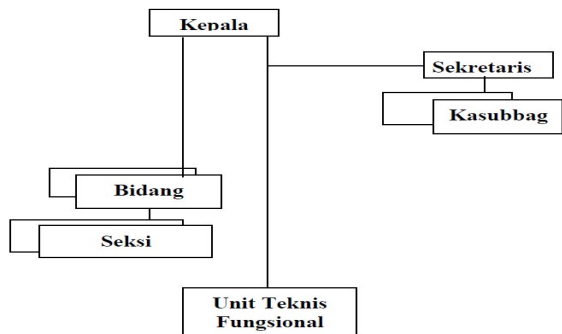
Untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan perumahan dan kawasan permukiman, sosial, kesehatan, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, tenaga kerja, lingkungan hidup, komunikasi dan informatika, pengendalian penduduk dan KB, penanaman modal, koperasi, usaha kecil, dan menengah, pertanian, perdagangan serta perindustrian, ditemukan karakteristik sebagai berikut:

- a. Spesialisasi sedang atau tinggi
- b. Pelaksanaan fungsi inti dilakukan seimbang oleh fungsional dan oleh struktural. Masih mungkin sebagian pekerjaan ada yang dilaksanakan oleh unit



- pelaksana teknis berbasis fungsi, bukan berbasis kewilayahan (divisional wilayah).
- c. Lingkungan kerja relatif rutin dan sebagian dinamis.

Adapun struktur organisasi yang sesuai dengan karakteristik tersebut adalah model organisasi divisional proses (Stanford, 2007) dengan desain model sebagai berikut:



**Gambar 5. Model Organisasi Divisional Proses Perangkat Daerah**

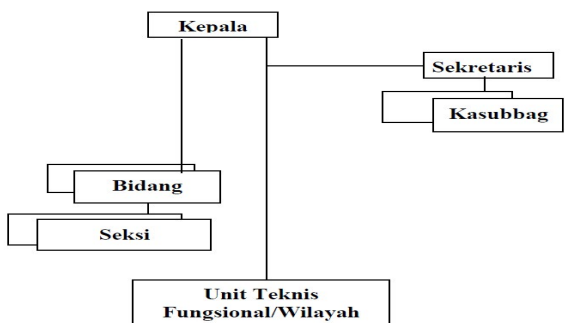
Sedangkan sesaran organisasi perangkat daerah dari model organisasi birokrasi masih sederhana ini dibedakan berdasarkan jumlah jumlah kabid. Jumlah Seksi pada model ini maksimal 2 (dua) Seksi pada setiap Bidang.

**4. Model Organisasi Divisional Wilayah**

Pada penyelenggaraan urusan pemerintahan pemadam kebakaran dan urusan perhubungan, teridentifikasi karekteristik sebagai berikut:

- a. Spesialisasi tinggi
- b. Pelaksanaan fungsi inti dilakukan oleh struktural. Sebagian pekerjaan dilaksankan oleh unit pelaksana teknis berbasis fungsi, dan unit pelaksana teknis berbasis kewilayahan (divisional wilayah).
- c. Pengambilan keputusan sebagian besar dari pimpinan tertinggi atau sentralistik.
- d. Lingkungan kerja relatif rutin dan sebagian dinamis.

Berdasarkan karakteristik tersebut di atas, maka desain yang sesuai adalah model organisasi divisional wilayah (Stanford, 2007), dengan desain sebagai berikut:



**Gambar 6. Model Organisasi Divisional Wilayah Perangkat Daerah**

Besaran organisasi perangkat daerah dari model organisasi birokrasi mesin sederhana ini dibedakan berdasarkan jumlah jumlah kabid dan jumlah Kasi pada setiap setiap kabid.

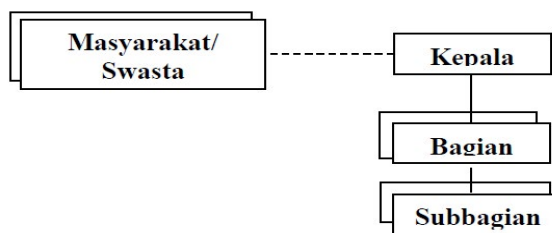
**5. Model Organisasi Jejaring**

Dalam penyelenggaraan urusan dan fungsi penunjang urusan pemerintahan kebudayaan, Kepemudaan dan Olah Raga, serta Pariwisata, diidentifikasi beberapa karekteristik sebagai berikut:

- a. Spesialisasi rendah atau sedang
- b. Pelaksanaan fungsi inti oleh organisasi masyarakat atau pelaku usaha. Fungsi perangkat daerah lebih banyak sebagai *enabler*.
- c. Lingkungan kerja relatif dinamis dan standarisasi rendah.

Upaya mengikutsertakan peran swasta atau pihak ketiga dalam pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, khususnya pelayanan publik dan pembangunan bahwa swastanisasi adalah salah satu cara terbaik dalam menunjang ekonomi pasar dan untuk mengurangi defisit anggaran pemerintah (Nurasa, 2013).

Berdasarkan karakteristik tersebut maka model organisasi jejaring yang didesain untuk menyelenggarakan beberapa urusan di atas adalah:



**Gambar 7. Desain Organisasi Jejaring (Network) Perangkat Daerah**

Besaran organisasi perangkat daerah dari model jejaring ini adalah dibedakan berdasarkan jumlah jumlah Subbagian pada sekretariat.

**6. Model Organisasi Cluster**

Pada daerah provinsi dan kabupaten/kota terdapat beberapa urusan pemerintahan yang karena beban tugas dan fungsinya sangat kecil karena sedikitnya kewenangan yang diserahkan kepada daerah tersebut. Desain Organisasi yang cocok untuk urusan pemerintahan yang kecil ini adalah model organisasi *cluster* (Stanford, 2007). Adapun urusan pemerintahan yang tidak dapat dibentuk perangkat daerah adalah kependudukan dan catatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, persandian dan urusan transmigrasi.

**SIMPULAN**

Model organisasi perangkat daerah saat ini bersifat seragam antar semua urusan pemerintahan dan penunjang



urusan pemerintahan. Perbedaannya hanya terletak pada tipe yang diukur pada besaran beban kerja. Perbedaan tipe hanya membedakan jumlah struktur horizontal pada tingkat bidang. Hal ini dalam beberapa hal menunjukkan ketidakefisienan dan ketidak efektifan dalam penyelenggaraan urusan dan fungsi penunjang urusan pemerintahan. Perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan daerah mempunyai karakteristik urusan pemerintahan yang berbeda-beda, baik dari kompleksitas, desentralisasi, standarisasi maupun lingkungan organisasinya. Dalam penyelenggaraan urusan dan fungsi penunjang tersebut ada yang dilakukan secara mandiri (*hierarchy*), kerjasama (*joined up*), alih daya (*outsourcing*) atau jejaring (*networked*)

Sebagai saran, perlu pengelompokan model perangkat daerah merujuk pada pendapat Stanford (2007) dengan mempertimbangkan karakteristik tugas dan fungsi pada masing-masing urusan pemerintahan maupun pada penunjang dan pendukung urusan pemerintahan sebagaimana dikemukakan oleh Goldsmith dan Eggers (2004). Adapun besaran perangkat daerah pada daerah besar, sedang dan kecil ditentukan berdasarkan besarnya beban urusan pemerintahan masing-masing yang jumlah strukturnya ditentukan sesuai dengan model perangkat daerah setiap urusan pemerintahan.

Terima kasih disampaikan kepada Kementerian PAN dan Reformasi Birokrasi atas dukungan fasilitasi dan pembiayaan penelitian tentang desain organisasi perangkat daerah ini pada tahun anggaran 2018.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Ahmady, G. A., Mehrpour, M. & Nikooravesh, A. (2016). Organizational Structures. *Research Management: Europe and Beyond*, 230, (May), 89–107. <https://doi.org/10.1016/B978-0-12-805059-0.00004-3>
- Anzola-Román, P., Bayona-Sáez, C. & García-Marco, T. (2018). Organizational innovation, internal R&D and externally sourced innovation practices: Effects on technological innovation outcomes. *Journal of Business Research*, 91, (June), 233–247. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.06.014>
- Burton, R.M., Desanctis, G. & Keller, T.F. (2011). *Organizational Design*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Child, J. (2015). *Organization: Contemporary Principles and Practice* (2nd ed.). Cornwall UK: Wiley and Sons Ltd.
- Goldsmith, S. & Eggers, W.D. (2004). *Governing by Network: the new shape of the public sector*. Washington: Brookings Institution.
- Gurianova, E., & Mechtcheriakova, S. (2015). Design of Organizational Structures of Management According to Strategy of Development of the Enterprises. *Procedia Economics and Finance*, 24, (July), 395–401. [https://doi.org/10.1016/s2212-5671\(15\)00695-4](https://doi.org/10.1016/s2212-5671(15)00695-4)
- Hasibuan, M.P. (2013). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Hatch, M. J. (2006). *Organization Theory*. New York: Oxford University Press.
- Hogan, S.J. & Coote, L.V. (2014). Organizational culture, innovation, and performance: A test of Schein's model. *Journal of Business Research*, 67, (8), 1609–1621. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2013.09.007>
- Kates, A. & Galbraith, J.R. (2007). *Designing Your Organization: Using the Star Model to Solve 5 Critical Design Challenge* (1st Editio). New York: JoseyBass Publisher.
- Laegaard, J. (2006). *Organizational Theory*. Mille Bindslev & Ventus Publishing.
- Lunenburg, F. C. (2012). Studies in learning and memory. *International Journal of Scholarly, Academic, Intellectual Diversity*, 14, (1), 1–8.
- Mintzberg, H. P. (1983). *Structure in Fives: Designing Effective Organization*. New York: Prentice Hill.
- Nurasa, H. (2013). Analisis Organisasi Pemerintah Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Sebuah Sistem Terbuka. *Sosiohumaniora*, 15, (1), 80–90.
- Oden, H.W. (1999). *Transforming the Organization: A Social-Technical Approach*. Westport, Connecticut; London: Quorum Books.
- Osborne, D. & Gaebler, T. (1995). *Mewirausahakan Birokrasi (Reinventing Government) – How The Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Jakarta: Pustaka Bina Pressindo.
- Pynes, J.E. (2009). *Human Resourcement Management for Public and Non Profit Organization* (3rd ed.; Jossey-Bass, Ed.). San Fransisco.
- Robbins, S.P. (1994). *Teori Organisasi: Struktur, Desain dan Aplikasi*. Jakarta: Arcan.
- Sadler, P. (1994). *Mendesain Organisasi (Terjemahan: Designing Organization: The Foundatuion for Excellent)*. Jakarta: Pustaka Bina Pressinde.
- Stanford, N. (2007). *Guide to Organisation Design, Creating Hight-Performing and Adaptable Enterprises*. London: Profile Books. Ltd.

- Tahir, M. I. (2016). Analisis Kritis terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah. *Jurnal Pendayagunaan Aparatur Negara*, 6, (6), 153–168.
- Upadhaya, B., Munir, R., Blount, Y., & Su, S. (2018). Does organizational culture mediate the CSR – strategy relationship? Evidence from a developing country, Nepal. *Journal of Business Research*, 91, (May), 108–122. <https://doi.org/10.1016/j.jbusres.2018.05.042>
- Website: <https://www.kompasiana.com/fransdionesa/57998fc562afbda00e156d95/pp-18-tahun-2016-berpotensi-menggemukkan-birokrasi-pemda>