

**STRUKTUR ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH:
SUATU ANALISIS BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH
NO. 41 TAHUN 2007**

(Analisis Perbandingan Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten
Banyumas dengan Kabupaten Purbalingga Provinsi Jawa Tengah)

Denok Kurniasih

Abstract

The emergence of Government Regulation No. 41 of 2007 About the Organization Regional device provides a new spirit for the region to establish the organizational structure according to the needs. This regulation provides for the freedom to determine their own structure. Thus local government really can be more flexible in determining the organizational structure according to the needs of each region. However, analysis shows, organizational structure formed in Banyumas and Purbalingga added even more local government budgets. Local government performance is not better in serving the public as users of services. Because the existing structure instead many became major problems in the organization to the exclusion of performance. Actually Banyumas and Purbalingga has developed an organizational structure in accordance with Regulation No. 41 of 2007. But in translating these rules have some differences. Among them are related to the establishment of priorities, grouping and certain institutions such as agricultural extension agencies, sports agencies and community development office. In general, the issue of successful visits of the two structures is overlap each other instead of duty or have a business or a job that is not contained in the structure. This causes the existing structure has a workload that is not evenly distributed within the organization. Besides the preparation of organizational structure is still impressed by the political arena alone. Local governments need more innovative and creative in exploiting opportunities discretion. it is necessary to create organizational structures become more efficient and effective in accordance with regional needs and capabilities.

Key words: Government Regulation No. 41 of 2007, Local Government Performance, and Organizational Structure.

Pendahuluan

Dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, ditegaskan bahwa pembagian urusan antartingkatan pemerintahan adalah sebagai berikut.

1. Pemerintah Pusat: berwenang membuat norma-norma, standar, prosedur, monitoring dan evaluasi, supervisi, dan fasilitasi bagi pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas nasional.

2. Pemerintah Provinsi: Berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas regional (lintas Kabupaten/Kota).
3. Pemerintah Kabupaten/Kota: Berwenang mengatur dan mengurus urusan-urusan pemerintahan dengan eksternalitas lokal (dalam satu Kabupaten/Kota)

Di tingkat yang lebih tinggi, amandemen Undang-undang Dasar 1945 pasal 17 dan pasal 18 juga telah memberikan istilah baku untuk mengatur pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota. Yaitu urusan pemerintah dan bukan kewenangan. Untuk mempermudah pelaksanaan pembagian urusan tersebut, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Peraturan Pemerintah ini sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Provinsi sebagai Daerah Otonom.

Konsekuensi dari munculnya PP No 38 Tahun 2007 maka di tiap-tiap daerah perlu membentuk lembaga-lembaga yang menangani berbagai urusan pemerintah tersebut. Berdasarkan pasal 128 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, Susunan dan Pengendalian Organisasi Perangkat Daerah dilakukan dengan berpedoman pada peraturan pemerintah. Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2004 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Selanjutnya melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007, diatur tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi perangkat Daerah.

Munculnya PP 41 tahun 2007 tentang penataan kelembagaan pemerintah daerah didasari oleh semangat efisiensi dan efektivitas penyelenggaraan pemerintah daerah. Penataan kelembagaan yang diharapkan oleh peraturan ini adalah adanya struktur organisasi yang sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerahnya. Peraturan ini tidak menentukan jenis perangkat daerah masing-masing daerah, namun ditentukan oleh potensi dan karakteristik daerah masing-masing dengan memperhatikan urusan wajib dan urusan pilihan. Jenis dan nomenklatur serta jumlah perangkat daerah dapat disesuaikan dengan karakteristik, kebutuhan, kemampuan, potensi daerah, dan beban kerja perangkat daerah. Penyusunan struktur organisasi perangkat daerah juga harus sesuai dengan perumpunannya.

Perumpunan bidang urusan pemerintahan diatur dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Prinsip penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang ditangani atau yang diwadahi pada satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas, serta adanya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan

2. Perumpunan bidang pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk dinas tidak dapat menjadi lembaga teknis dan sebaliknya, lembaga teknis tidak dapat menjadi dinas daerah
3. Pengembangan dari perumpunan urusan pemerintahan dapat dilakukan dengan pertimbangan prinsip-prinsip organisasi, kebutuhan, ketersediaan potensi, dan kemampuan daerah
4. Khusus bidang pendapatan, pengelolaan dan asset dapat dikembangkan sesuai prinsip-prinsip organisasi (fungsi lini dan staf) yaitu fungsi pendapatan menjadi dinas pendapatan, dan fungsi pengelola keuangan dan asset menjadi bagian keuangan dan bagian perlengkapan.

Dengan demikian sebenarnya pemerintah daerah masih dapat secara fleksibel menentukan besaran dan jenis organisasi sesuai dengan kebutuhan dan masing-masing daerah. Dengan keleluasaan yang diberikan, struktur yang terbentuk tidak justru menambah anggaran pemerintah daerah, namun justru harus mampu meningkatkan kinerja pemerintah daerah untuk lebih baik dalam melayani masyarakat sebagai pengguna jasa. Karena seringkali struktur justru banyak menjadi problem utama dalam organisasi dengan mengesampingkan kinerja. Padahal seharusnya organisasi pada masa yang akan datang bukan hanya mengutamakan struktur semata tetapi juga kemampuan organisasi itu (Dave Ulrich and Norm Smallwood, 2009: 14).

Dalam menterjemahkan PP No 41 Tahun 2007 kedalam penyusunan SOTK, masing-masing daerah akan memiliki interpretasi yang berbeda-beda. Hal ini menyebabkan tiap-tiap daerah memiliki beberapa perbedaan dalam strukturnya. Namun demikian walaupun terdapat perbedaan, SOTK yang disusun oleh daerah tetap memiliki beberapa persamaan, karena adanya pedoman penyusunan yang dibuat oleh pemerintah menyebabkan SOTK terkesan seragam, tersentralistis pada pusat dan rigid. Robbins (1994) menyatakan bahwa tidak ada struktur organisasi yang benar-benar unik, di dalamnya juga ditemukan kesamaan-kesamaan. Dengan demikian apabila di Indonesia terdapat lima juta organisasi, tidak berarti ada lima juta bentuk dan konfigurasi organisasi yang berbeda. Seperti halnya sidik jari, dari lima juta organisasi itu tentunya terdapat elemen-elemen yang sama. Sehingga dari kesamaan-kesamaan itu organisasi dapat dikelompokkan.

Untuk itulah kajian analisis ini diperlukan sebagai bahan perbandingan cara pandang daerah dalam menerapkan PP No 41 Tahun 2007. Dalam hal ini perbandingan dilakukan terhadap dua kabupaten, yaitu Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Purbalingga. Dimana kedua kabupaten ini memiliki karakteristik yang cukup berbeda. Kabupaten Banyumas terkenal dengan potensi perdagangan dan jasa, sementara Kabupaten Purbalingga lebih menonjol dengan investasi dalam bidang industri dan pariwisata. Perbedaan ini tentu saja akan berpengaruh terhadap perbedaan struktur yang disusun.

Dengan demikian membandingkan struktur organisasi dua Kabupaten ini akan menghasilkan analisa tentang bagaimana sebenarnya struktur itu dibuat.

Begitu pentingnya struktur organisasi maka teori organisasi seringkali dilihat sebagai suatu disiplin yang mempelajari struktur dan desain organisasi, baik dalam aspek deskripsi maupun preskripsi. Tujuan dari teori tersebut tidak lain yaitu mengetahui bagaimana sebenarnya struktur itu dibuat, bagaimana dampaknya bagi kinerja organisasi, dan memberikan saran bagaimana organisasi-organisasi tersebut dapat memperbaiki strukturnya untuk meningkatkan efektivitas organisasi (Keban, 2004: 129). Kajian ini bermaksud membandingkan struktur organisasi yang telah disusun oleh Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Purbalingga berdasarkan pada Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007.

Permasalahan

Dengan mendasarkan diri pada latar belakang masalah yang ada maka rumusan masalah yang diajukan dalam tulisan ini adalah bagaimanakah perbandingan struktur organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Purbalingga berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan dengan menggunakan metode analisis data sekunder. Analisis data sekunder dilakukan terhadap struktur organisasi Pemerintah Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Purbalingga Provinsi Jawa Tengah. Selain itu metode *desk study* juga dilakukan dengan mengumpulkan dan menganalisis berbagai literatur, berita media massa dan peraturan perundangan yang terkait.

Pembahasan

A. Struktur Organisasi Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007

Bagian penting yang mempengaruhi kinerja organisasi publik adalah struktur organisasi. Struktur organisasi muncul akibat pembagian tugas dalam organisasi. Seseorang tidak mungkin memahami strategi suatu organisasi tanpa meneliti strukturnya. Bahkan sebenarnya kerangka kerja efektivitas organisasi melangkah lebih jauh dalam analisa faktor-faktor yang saling berinteraksi untuk implementasi strategis (Stoner, freeman, Gilbert 1996).

Salah satu bentuk perubahan dan pengembangan organisasi yang sering dilakukan oleh organisasi untuk menanggapi perubahan internal maupun eksternal adalah dengan melakukan penataan ulang terhadap struktur organisasinya (*organizational design*) (Jones, 2001). Hal itu juga dilakukan oleh pemerintah pusat dengan mengeluarkan pedoman penyusunan struktur organisasi perangkat daerah melalui PP No 41 Tahun 2007. Peraturan ini memberikan semangat demokrasi dalam penyusunan struktur organisasi di pemerintah daerah. Hal ini tentu saja membawa pengaruh yang berbeda-beda pada setiap daerah.

Dengan dibebaskannya daerah untuk menentukan sendiri Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK)-nya maka di berbagai daerah terdapat dua kecenderungan besar yaitu:

1. Ada daerah yang sangat hati-hati dalam membentuk SOTK dan cenderung untuk membentuk organisasi yang terbatas untuk mencegah jangan sampai Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (DAU) mereka habis untuk membiayai *overhead cost*. Sebagai contoh Kabupaten Bengkulu Utara hanya membentuk 9 dinas.
2. Ada daerah yang masih berpikir dalam cara lama yaitu melakukan proliferasi organisasinya. Akibatnya daerah-daerah tersebut menanggung *overhead cost* yang tinggi dalam membiayai birokrasi pemerintah daerah. Sebagai contoh kabupaten Minahasa membentuk 21 dinas.

Dalam PP No. 41 Tahun 2007 terdapat beberapa variabel sebagai pedoman dalam menentukan besaran organisasi yang dapat dibentuk oleh pemerintah daerah. Variabel besaran organisasi tersebut adalah jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD. Berdasarkan Gambaran Umum Kabupaten Purbalingga, Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, dan Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Purbalingga sebagai berikut : 1) Jumlah Penduduk Kabupaten Purbalingga (Tahun 2006): 892.980 jiwa. 2) Luas Wilayah : 777,64 Km² dan 3) APBD Tahun 2007: Rp 655.538.380.000,-. Sedangkan gambaran umum Kabupaten Banyumas adalah : 1) jumlah Penduduk Kabupaten Banyumas (2006) 1.545.061 jiwa. 2) Luas Wilayah : 1.327,60 Km² dan 3) APBD Tahun 2007: Rp 850.450.375.000,00.

Deskripsi Variabel dan Nilai untuk Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Purbalingga dan Banyumas adalah sebagai berikut.

Tabel 1. Variabel dan Nilai untuk Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Purbalingga dan Banyumas

No	Variabel	Purbalingga		Banyumas	
		Deskripsi	Nilai	Deskripsi	Nilai
1	Jumlah Penduduk	892.980 jiwa	32	1.545,061 jiwa	40
2	Luas Wilayah	777,64 Km ²	14	1.327,60 Km ²	21
3	APBD	Rp. 655.538.380.000	20	Rp. 850.450.375.000	25
		Total	66		86

Sumber: Analisis data sekunder, 2009

Berdasarkan perhitungan nilai di atas maka besaran organisasi perangkat daerah Kabupaten Purbalingga terdiri dari :

- a. Sekretariat Daerah, terdiri paling banyak dengan 3 (tiga) asisten;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Dinas paling banyak 15 (lima belas);
- d. Lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh); tidak termasuk BKD, RSUD, Satpol PP dan Inspektorat
- e. Kecamatan; dan
- f. Kelurahan

Sedangkan Kabupaten Banyumas berdasarkan gambaran tersebut di atas adalah sebagai berikut.

- a. Sekretaris Daerah, terdiri paling banyak dengan 4 (empat) asisten;
- b. Sekretaris DPRD;
- c. Dinas paling banyak 18 (delapan belas);
- d. Lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas); tidak termasuk BKD, RSUD, Satpol PP dan Inspektorat
- e. Kecamatan; dan
- f. Kelurahan

Penentuan jumlah perangkat daerah sesuai dengan jumlah nilai yang ditetapkan berdasarkan perhitungan dari variabel luas wilayah, jumlah penduduk, dan Jumlah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), dan masing-masing pemerintah daerah tidak mutlak membentuk sejumlah perangkat daerah yang telah ditentukan sesuai dengan variabel tersebut. Berdasarkan pada Penjelasan atas PP Nomor 41 Tahun 2007, Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas.

Untuk itu SOTK yang dibentuk berdasarkan pertimbangan tersebut adalah sebagai berikut ini.

Tabel 2. SOTK Berdasarkan PP No. 41 Tahun 2007

SOTK Berdasarkan PP 41 Tahun 2007	
BANYUMAS	PURBALINGGA
Sekretariat Daerah	Sekretariat Daerah
Sekretariat DPRD	Sekretariat DPRD
4 Asisten	3 Asisten

**SOTK Berdasarkan
PP 41 Tahun 2007**

Dinas Daerah

1. Dinas Pendidikan,
2. Dinas Kesehatan
3. Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi
4. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika
5. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
6. Dinas Kebudayaan dan Pariwisata
7. Dinas Pemuda Olahraga
8. Dinas Sumber Daya Air dan Bina Marga
9. Dinas Cipta Karya, Kebersihan dan Tata Ruang
10. Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi
11. Dinas Pertanian Tanaman Pangan
12. Dinas Kehutanan dan Perkebunan
13. Dinas Peternakan dan Perikanan
14. Dinas Energi dan Sumber Daya Mineral
15. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah

Lemtekda (Badan, Kantor, RSUD)

1. Badan Perencanaan Daerah
2. Badan Kesatuan bangsa, politik dan Perlindungan Masyarakat
3. Badan Kepegawaian Daerah
4. Badan Lingkungan Hidup
5. Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan

Dinas Daerah

1. Dinas Pendidikan.
2. Dinas Kesehatan
3. Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi
4. Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika
5. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil
6. Dinas Binamarga, Pengairan, dan Energi
7. Dinas Kebudayaan, Pariwisata, Pemuda, dan Olahraga.
8. Dinas Cipta Karya, Perumahan, dan Tata Ruang
9. Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi, dan UMKM
10. Dinas Peternakan dan Perikanan
11. Dinas Pertanian dan Kehutanan
12. Dinas Pendapatan , Pengelolaan Keuangan, dan Aset Daerah

Lemtekda (Badan, Kantor, RSUD)

1. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
2. Badan Kepegawaian Daerah
3. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
4. Badan Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat
5. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana

SOTK Berdasarkan PP 41 Tahun 2007	
<u>Lemtekda (Badan, Kantor, RSUD)</u>	<u>Lemtekda (Badan, Kantor, RSUD)</u>
6. Badan Penanaman Modal 7. Badan Pemberdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana 8. Inspektorat 9. Kantor Ketahanan Pangan 10. Kantor Pemberdayaan Masyarakat 11. Kantor Penelitian dan Pengembangan 12. Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah 13. Kantor Pendidikan dan Pelatihan 14. Rumah Sakit Umum Daerah Banyumas 15. Rumah Sakit Umum Daerah Ajibarang 16. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP)	6. Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian 7. Kantor Lingkungan Hidup 8. Kantor Perpustakaan dan Arsip 9. Kantor Penelitian dan Pengembangan 10. Kantor Ketahanan Pangan 11. Kantor Pelayanan Perizinan Terpadu 12. Satuan Polisi Pamong Praja (Satpol PP) 13. Inspektorat Kabupaten 14. Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD)
27 Kecamatan	18 Kecamatan
30 Kelurahan	15 Kelurahan

Sumber: Sekretariat Daerah Kabupaten Banyumas dan Purbalingga, 2009

Dengan melihat struktur organisasi dari kedua kabupaten tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa struktur organisasi kedua kabupaten telah sesuai dengan PP 41 Tahun 2007. Hal ini dilihat dari perhitungan besaran organisasi yang ditentukan berdasarkan tiga variabel besaran organisasi yang ada dalam aturan yaitu jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD. Selain itu perumpunan dan penentuan jenis organisasi juga telah sesuai dengan aturan yang telah ditentukan.

B. Struktur dan Problem Organisasi

Struktur organisasi Kabupaten Banyumas dan Purbalingga yang telah disusun memperlihatkan adanya komitmen yang baik terhadap pemanfaatan peluang untuk membuat struktur yang tidak terlalu gemuk.

Kabupaten Purbalingga berdasarkan perhitungan besaran organisasi sebenarnya dapat membentuk 15 dinas, demikian juga dengan Kabupaten Banyumas yang memiliki peluang hingga 18 dinas. Namun demikian hal ini juga bukan berarti bahwa struktur yang baik hanya mempertimbangkan kerampingan, namun yang juga perlu dilihat adalah apakah struktur yang ada benar-benar telah mewartakan segala program dan kegiatan yang ada dalam organisasi. Pembagian tugas dalam organisasi haruslah diatur sedemikian rupa sehingga menopang tercapainya tujuan bersama. Bentuk dari adanya pembagian tugas tersebut dapat digambarkan ke dalam suatu struktur organisasi atau bagan organisasi (Gitosudarmo dan Mulyono, 2001: 130).

Beberapa persoalan yang berhasil dilihat dari kedua SOTK tersebut adalah saling tumpang tindihnya tugas atau sebaliknya justru terdapat suatu urusan atau pekerjaan yang tidak tertuang dalam struktur. Hal ini menyebabkan beban kerja yang tidak merata dalam organisasi. Dalam kasus struktur organisasi pemda khususnya, dapat dilihat pada struktur organisasi Kabupaten Banyumas yang membuat Dinas Pemuda Olahraga. Pembentukan dinas ini sebenarnya kurang begitu penting karena bidang olahraga di Kabupaten Banyumas belum menjadi prioritas utama pembangunan, selain itu prestasi olahraga di Kabupaten Banyumas juga belum begitu perlu penanganan khusus. Sehingga terkesan dinas ini kurang pekerjaan. Berdasarkan petunjuk pelaksanaan PP No 41 tahun 2007 yaitu Permendagri No 57 Tahun 2007, urusan pemuda dan olahraga dapat digabung dengan urusan kebudayaan dan pariwisata.

Sementara itu saling tumpang tindihnya pekerjaan juga terlihat dari adanya pemisahan antara urusan pemberdayaan perempuan dengan pemberdayaan masyarakat secara umum. Pemisahan dua urusan ini tidak begitu penting mengingat bahwa terdapat kemiripan obyek serta kesamaan wilayah pemberdayaan serta keterkaitan fungsi antara pemberdayaan perempuan, masyarakat dan pemerintahan desa. Pemisahan justru akan menghambat koordinasi serta terciptanya harmonisasi dalam perumusan perencanaan, kebijakan dan pelaksanaan program pemberdayaan di Kabupaten Banyumas dan Purbalingga. Artinya bahwa penyusunan struktur organisasi belum memuat rancangan tingkat diferensiasi, formalisasi dan dispersi atau pembagian otoritas yang jelas. Padahal desain struktur organisasi yang baik harus meliputi rancangan tersebut (Keban, 2004:135).

Definisi organisasi mengakui adanya kebutuhan untuk mengkoordinasikan pola interaksi para anggota organisasi secara formal. Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti. Struktur organisasi memiliki 3 (tiga) macam komponen yakni kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi (Robbins, 1994: 6).

Kompleksitas mempertimbangkan tingkat diferensiasi yang ada dalam organisasi. Termasuk di dalamnya tingkat spesialisasi atau tingkat pembagian kerja, jumlah tingkatan di dalam hierarki organisasi, serta tingkat sejauh mana unit-unit organisasi tersebar secara geografis. Tingkat sejauh mana sebuah organisasi menyandarkan dirinya kepada peraturan dan prosedur untuk mengatur perilaku dari para pegawainya disebut formalisasi. Beberapa organisasi beroperasi dengan pedoman yang telah distandarkan secara minimum. Sementara organisasi lainnya diantaranya organisasi yang berukuran kecil pun, mempunyai segala macam peraturan yang memerintahkan kepada pegawainya mengenai apa yang dapat dan tidak dapat mereka lakukan. Sentralisasi mempertimbangkan di mana letak dari pusat pengambilan keputusan. Ketiga itulah yang harus menjadi landasan agar struktur yang dibuat tidak mengalami tumpang tindih atau sebaliknya.

Terkait dengan perumpunan bidang pemerintahan dalam pembentukan dan penataan organisasi perangkat daerah, beberapa hal yang diperhatikan dan dijadikan acuan oleh daerah adalah, Pertama, Penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pertimbangan adanya urusan yang ditangani, dan penanganan urusan sebagaimana dimaksud tidak harus dibentuk dalam organisasi tersendiri. Dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas atau lembaga teknis daerah. Perumpunan bidang pemerintahan pada prinsipnya adalah penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang ditangani atau diwadahi pada satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas serta adanya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan.

Kedua, Perumpunan bidang pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk dinas tidak dapat menjadi lembaga teknis dan sebaliknya, lembaga teknis daerah tidak dapat menjadi dinas daerah. Ketiga, Pengembangan dari perumpunan urusan pemerintahan dapat dilakukan dengan pertimbangan prinsip-prinsip organisasi, kebutuhan, ketersediaan potensi dan kemampuan daerah masing-masing. Jenis dan nomenklatur serta jumlah perangkat daerah, dapat disesuaikan dengan karakteristik, kebutuhan, kemampuan, potensi daerah dan beban kerja perangkat daerah. Untuk menentukan besaran susunan organisasi dilakukan melalui analisis beban kerja.

Keempat, Khusus bidang pendapatan, pengelolaan dan Asset dapat dikembangkan sesuai prinsip-prinsip organisasi (fungsi lini dan fungsi staf) yaitu fungsi pendapatan menjadi dinas pendapatan dan fungsi pengelola keuangan dan Asset menjadi Bagian Keuangan dan Bagian Perlengkapan. Kelima, Perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan, berdasarkan pertimbangan adanya urusan

yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah.

Sedangkan pelaksanaan tugas dan fungsi staf, pelayanan administratif, serta urusan pemerintahan umum lainnya yang tidak termasuk dalam tugas dan fungsi dinas maupun lembaga teknis daerah dilaksanakan oleh sekretariat daerah.

Gejala lain yang berkaitan dengan kelembagaan adalah adanya praktek-praktek masa lalu berupa kecenderungan untuk melakukan pemekaran (*proliferation*) kelembagaan yang ada di lingkungan pemerintah daerah. Proliferasi yang dilakukan lebih dikarenakan untuk mengakomodasikan tekanan dari birokrasi yang berkembang terus dibandingkan untuk mengakomodasikan perkembangan fungsi karena kebutuhan riil masyarakat yang harus dilayani.

Dimasa lalu gejala proliferasi tersebut lebih dipicu oleh karena tidak adanya kewajiban pemerintah daerah secara langsung untuk membiayai biaya personil akibat dari pemekaran lembaga tersebut. Subsidi Daerah Otonom (SDO) merupakan jaminan dan sekaligus insentif bagi pemerintah daerah untuk melakukan berbagai aktivitas pemekaran lembaga, walaupun berbagai studi menyatakan bahwa SDO bersifat disinsentif terhadap efisiensi.

Akibat digabungnya dinas dengan Kanwil/Kandep terjadi penggelembungan jumlah personil di daerah. Apabila daerah merasionalisasi kelembagaan, maka akan banyak sekali personil yang akan kehilangan jabatannya. Keadaan tersebut akan menimbulkan masalah baru di lingkungan birokrasi daerah dan sepertinya kebanyakan pemerintah daerah enggan untuk mengambil resiko timbulnya *pressure* dari birokrasi daerah yang ditengarai dapat mengganggu stabilitas yang sedang berusaha dibangun di daerah. Yang terjadi kemudian adalah struktur yang dibuat akan mengikuti berapa jabatan yang bisa menampung pejabat-pejabat yang tersingkirkan oleh aturan. Pendekatan yang dilakukan justru menjadi sangat politis.

Semakin dekatnya aspek politik dalam pembuatan struktur organisasi menunjukkan bahwa organisasi sekarang ini diibaratkan sebagai arena politik. Dalam teori organisasi berdasarkan karya Simon dan March, Jeffrey Pfeffer menciptakan model teori organisasi yang mencakup koalisi kekuasaan, konflik inherent atas tujuan, serta keputusan desain organisasi yang mendukung kepentingan pribadi dari mereka yang berkuasa. Menurut Pfefer dalam Robbins (1994: 47) organisasi merupakan koalisis yang terdiri dari berbagai kelompok dan individu dengan tuntutan berbeda-beda.

Desain organisasi merupakan hasil dari pertarungan kekuasaan berbagai koalisi tersebut. jika kita ingin mengerti mengapa dan bagaimana organisasi itu dirancang secara demikian, maka kita harus menilai preferensi dan kepentingan dari mereka yang berada di dalam organisasi yang mempunyai pengaruh terhadap pengambilan keputusan

mengenai desain itu. Pandangan inilah yang sekarang ini sedang banyak mewabah di Indonesia dari level bawah sampai atas.

Adanya dinas-dinas yang tugasnya memiliki karakteristik yang sama, apabila tidak tepat dalam menentukan tugas dan fungsinya akan berakibat pada konflik antar dinas. Hal ini terjadi di Kabupaten Banyumas dalam pengambilan keputusan terkait urusan sumber daya alam. Struktur organisasi dan desain organisasi seharusnya bukan hanya memastikan pekerjaan dan koordinasi saja tapi juga sampai pada persoalan perencanaan dan pengambilan keputusan. Masing-masing dinas merasa memiliki kewenangan untuk mengurus soal sumber daya alam. Dalam sebuah literatur dijelaskan bahwa *"organization structure and design are not just a means of ensuring work and activities are structured and coordinated in the most efficient way, an effective structure also aids planning, decision making and minimizes work-related problems and conflict between departments and functions due to competing goals or unclear work expectations"* (Ann L. Cunliffe, 2008: 26).

Selain itu munculnya Dinas Pemuda Olahraga juga kurang secara langsung mendukung tercapainya visi dan misi daerah. Dalam dokumen perencanaan daerah tidak tertuang secara jelas tentang program yang terkait dengan masalah keolahragaan dalam prioritas utama. Sehingga pembentukan dinas ini dirasa justru semakin membebani anggaran daerah. Kegiatan yang dekat dengan fungsi tersebut sebenarnya ada pada Dinas Kebudayaan dan Pariwisata ataupun Dinas Pendidikan. Tinggal dilihat saja mana yang masih sedikit beban kerjanya. Jangan sampai sebuah struktur menjadi sangat berat tugasnya sementara struktur yang lain tidak ada pekerjaan.

Kemudian adanya Badan Pelaksana Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kehutanan di Kabupaten Banyumas juga mejadikan struktur ini sulit untuk menjabarkan visi misi daerah. Hal tersebut disebabkan karena yang memiliki program kerja sesuai bidang kerjanya adalah dinas, badan atau kantor terkait. Fungsi penyuluhan seharusnya melekat pada struktur masing-masing bidang. Sehingga akan memudahkan koordinasi antara program penyuluhan dengan kebijakan yang menyangkut suatu bidang kerja. Misalnya penyuluhan bidang pertanian tentunya akan lebih baik jika didekatkan fungsinya dengan program kerja Dinas Pertanian. Sehingga rencana kerjanya jelas dan ketercapaian visi misi bidang pertanian juga akan semakin dapat terwujud. Artinya bahwa struktur seharusnya mempermudah perencanaan, koordinasi dan konsolidasi.

Dengan demikian kita bisa melihat bahwa organisasi dimasa yang akan datang sebaiknya tidak hanya melihat aspek efisiensi, akuntabilitas dan inovasi semata namun yang terpenting adalah kemampuan organisasi dalam menghadapi masa depan. Pemisahan antara bidang penyuluh pertanian dan kehutanan dengan lembaga yang berkompeten menangani bidang pertanian dan kehutanan, awalnya merupakan bentuk

inovasi yang diharapkan lebih efisien dan efektif. Namun kenyataannya justru banyak daerah mengalami kesulitan menerapkan model tersebut.

Dikatakan dalam tulisan yang berjudul *Organization Is Not Structure But Capability* bahwa *in recent decades, leaders have built organizations to succeed by being efficient, accountable, and innovative. We don't deny these are critical capabilities, but they are mere table stakes for survival in the world ahead* (Dave Ulrich and Nom Smallwood, 2009: 16). Artinya bahwa memang dibutuhkan kemampuan tertentu untuk mengantisipasi kecenderungan global yang terjadi di masa depan, bukan hanya sekedar efisiensi, akuntabilitas dan juga inovasi. Hal tersebut meliputi:

1. Talent : the ability to attract, retain, and deploy human capital, to assure competence and knowledge of workforce
2. Leadership : the ability to build future leaders as an organization capability, to turn customer expectations into employee actions and to increase leadership brand.
3. Agility ; the ability to respond quickly, change, be flexible, learn and transform
4. An outside-in connection : the ability to turn outside expectations from customers, investors, and communities into international organizational actions
5. Strategic unity : the ability to create a shared point of view and common behaviors in an increasingly diverse work setting.

Pemisahan Badan penyuluh dengan dinas terkait akan menyebabkan perbedaan orientasi dalam organisasi sehingga akan menyulitkan pencapaian tujuan. Struktur ini memperlihatkan kurangnya penekanan tingkat diferensiasi horisontal dimana diferensiasi horisontal merujuk pada tingkat diferensiasi antara unit-unit berdasarkan orientasi para anggotanya, sifat dari tugas yang dilaksanakan dan tingkat pendidikan serta pelatihannya. Dapat dikatakan bahwa semakin banyak jenis pekerjaan yang ada dalam organisasi yang membutuhkan pengetahuan dan ketrampilan yang istimewa, semakin kompleks pula organisasi. Dan hal ini semakin mempersulit bagi manajemen untuk mengkoordinasikan mereka (Robbin, 1994: 92).

Hal inilah yang akan terjadi bila Badan Penyuluhan dijadikan satu organisasi. Spesialisasi yang diharapkan justru akan meningkatkan kompleksitas organisasi. Karena peningkatan spesialisasi membutuhkan metode yang lebih mahal dan canggih untuk koordinasi dan kontrol. Fungsi penyuluhan sebaiknya dilebur saja pada dinas masing-masing, mengingat keahlian dan spesifikasi ilmu yang dimiliki masing-masing penyuluh berlainan sehingga dalam operasional dan pengawasan bisa lebih efektif. Peleburan fungsi penyuluhan ke dalam dinas teknis juga sesuai dengan PP No 38 Tahun 2007 dimana fungsi penyuluhan merupakan unsur penunjang dinas teknis yang menangani urusan bidang pertanian, perikanan maupun kehutanan.

Disamping itu masuknya fungsi penyuluhan ke dinas teknis akan mempermudah pelaksanaan perencanaan kebijakan pertanian oleh dinas teknis serta mengurangi tarik ulur pegawai penyuluh pertanian dan tumpang tindih kebijakan pertanian. Model seperti inilah yang seharusnya dikembangkan oleh daerah dimana proses pembelajaran organisasi menjadi nilai penting.

Kurangnya daya adaptasi struktur pemda dengan perkembangan lingkungan menyebabkan organisasi tidak bisa mencapai tujuan. Proses adaptasi dengan lingkungan sangat membutuhkan informasi yang akurat. Struktur yang terlalu hierarkis justru menyebabkan sulitnya informasi masuk. Karena harus melewati berbagai tingkatan. Padahal kepemilikan informasi adalah sangat penting. Kemampuan untuk beradaptasi secara cepat dengan lingkungan, terus menerus melakukan inovasi dan mengambil tindakan yang tepat untuk membawa organisasi mencapai tujuan, mengharuskan adanya kemampuan organisasi melakukan aktivitas *sense making, knowledge creating dan decision making* dengan menyandarkan diri pada penggunaan informasi yang oleh Choo (1999) disebut sebagai "knowing organization" (Sangkala dalam Usmara dan Dwiantara, 2004:15).

Pentingnya menyesuaikan diri dengan lingkungan disebabkan karena dalam menciptakan kinerja organisasi yang baik, faktor lingkungan akan berpengaruh dalam menciptakan strategi yang jitu untuk meningkatkan performa organisasi. Dalam teori manajemen stratejik dijelaskan bahwa tercapainya kesesuaian antara lingkungan organisasi dan strategi, struktur serta suatu proses organisasi akan berpengaruh positif terhadap kinerja organisasi (Hunger dan Wheelen, 2003: 3).

Dengan demikian proses pengelolaan informasi akan memberikan pondasi/dukungan terhadap kemampuan yang menjadi syarat bagi organisasi yang berpengetahuan. Oleh karena itu tiap-tiap satuan kerja pemerintah daerah harus benar-benar tahu visi misi yang harus mereka usung yang merupakan pedoman bagi penyusunan program kerja tiap satuan kerja. Sehingga dengan kemampuan beradaptasi yang baik maka tiap-tiap SKPD akan mampu mendukung pencapaian visi misi yang diterjemahkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah.

Kesimpulan

1. Kelembagaan yang sudah dibentuk di Kabupaten Purbalingga dan Banyumas secara umum telah mengacu kepada PP No.41 Tahun 2007 dan searah dengan upaya pencapaian visi misi daerah. Hanya saja didalamnya masih sangat kental nuansa politik-kekuasaan.
2. Persoalan struktur yang banyak dialami daerah-daerah diantaranya adalah tumpang tindihnya pekerjaan atau ketidakmerataan pekerjaan, kesulitan koordinasi serta ketidaksinkronan dengan visi misi daerah yang disebabkan karena dalam penataan

kelembagaan tidak didasari pada analisis beban kerja dan diskripsi pekerjaan dan analisis strategis yang jelas.

3. Penataan kelembagaan daerah lebih bersifat penyeragaman sehingga menyulitkan pemda untuk beradaptasi dengan lingkungan masing-masing karena sudah terjebak dalam rutinitas program dan kegiatan.

Saran

1. Penyusunan struktur organisasi perangkat daerah harus benar-benar didasari semangat efisiensi dan efektivitas untuk tujuan peningkatan kinerja organisasi. Sehingga tidak hanya merupakan arena politik semata.
2. Pemerintah daerah perlu melakukan analisis beban kerja sebelum melakukan penataan organisasi. Agar SOTK yang terbentuk sesuai dengan kebutuhan serta mendukung pencapaian tujuan sesuai dengan perencanaan yang ada.
3. Pemerintah daerah perlu lebih inovatif dan kreatif dalam memanfaatkan peluang diskresi untuk menata kelembagaan dengan lebih efisien dan efektif dengan mengedepankan kebutuhan dan kemampuan daerah.

Daftar Pustaka:

- Chung dan Meggison, 1981, *Organization Behaviour: Developing Manajerial Skills*, New York:Harper&Row Publishers.
- Gitosudarmo dan Agus Mulyono, 2001. *Prinsip Dasar Manajemen Edisi 3*, Yogyakarta, BPFE.
- Hunger David and Wheelen, 2003. *Manajemen Strategik*, Jakarta, Gramedia.
- Jones. Gareth R. 2001. *Organizational Theory: Text and Cases*. 3rd ed. London. Prentice Hall Int. Inc.
- Keban, Yeremias, 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*, Yogyakarta, Gava Media.
- L. Cunliffe. Ann, 2008. *Organization Theory*, London, SAGE Publications.
- Robbins, Stephen P, 1994. *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*, Jakarta, Penerbis Arcan.
- Stoner, freeman, dan Gilbert, 1995. *Manajemen Jilid 1*, PT. Prenhallindo, Jakarta.
- Usmara dan Dwiantara, 2004, *Strategi Organisasi*, Yogyakarta, Amara Books.
- Ulrich, Dave and Norm Smallwood, 2009. "Organization is Not Structure But Capability", in Frances Hesselbein and Marshall Goldsmith, eds. *The Organization of The Future: Visions, Strategies, and Insights on Managing in New Era*, San francisco, Jossey-Bass