

## **MENIMBANG HARAPAN PERBAIKAN KOORDINASI DARI PEMBENTUKAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH**

**Bahtiar**

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Muhammadiyah Jember

### **ABSTRACT**

All provinces and districts / cities, just do Update device organizations of their respective regions. Hopes, this new organization into an effective and efficient organization. The regional organization built on five basic elements: 1) the strategic apex, 2) middle line, 3) operating core, 4) technostructure, and 5) supporting staff. Does the establishment of regional organizations gives hope to the improvement of coordination of the local government? If traced from theory, the five basic elements of the theory of Mintzberg berumber. According to Henry Mintzberg, attributes the organization building, consisting of: first, parts and people in the organization, secondly, the coordination mechanism, the third, the design parameters, and fourth, various environmental factors that influence the selection of the design parameters. In this first attribute Mintzberg says there are six elements. Elements 1st - 5th has been adopted by the PP. No. 18 / 2016 as described above. The sixth element is ideology. These six elements are not found in the PP. No. 18 / 2016. The fourth attribute Mintzberg's theory was also adopted. It is seen from the common variable calculation and technical variables as a basis for mapping the intensity of government affairs and the determination of the regional workload and determine tipeloginya classified as A, B, or C. The second and third attributes are not visible in the PP setting. No. 18 / 2016. As a result in the formation of regional organizations as well be invisible. The second and third attribute is actually provide a good framework for the establishment of the Agency which serves as technostruktura. Institutions that have an important role coordinating the programs of the Department so that organizational goals can be achieved. Thus, the improvement of coordination within local government is still difficult to expect.

### **PENDAHULUAN**

Di penghujung tahun 2016, semua Daerah baik provinsi maupun kabupaten/kota, melakukan pembaruan organisasi perangkat daerahnya masing-masing. Semua daerah menyesuaikan diri dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 114). Dan sebagian diantaranya juga melakukan pembaruan pimpinannya.

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 (Pasal 2 PP No.18/2016).

Asas berarti landasan atau prinsip dasar yang menjadi acuan berpikir dalam mengambil keputusan-keputusan penting terkait pembentukan organisasi perangkat daerah. *Pertama*, acuan berpikir menentukan organisasi apa saja yang perlu dibentuk. *Kedua*, acuan menentukan tipe organisasi. *Ketiga*, acuan menentukan struktur organisasi. *Keempat*, acuan menentukan agar organisasi yang dibentuk mampu bekerja secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan.

Bagian keempat inilah yang paling penting dalam setiap pembentukan organisasi. Seperti yang pernah disampaikan oleh Menteri Kesehatan Kanada yang baru diangkat ketika itu.

“Di negara kita, perawatan kesehatan harus efektif, efisien, dapat diakses oleh seluruh lapisan masyarakat, dan harus meningkatkan otonomi pasien.” Kata Menteri Kesehatan.

Direktur Jenderal menyampaikan pendapat. “Strategi terbaik untuk mencapai tujuan ini adalah melalui distrik terintegrasi dan perawatan kesehatan primer, sesuai dengan kebijakan nasional kita

sejak tahun 1987. Tim manajemen kabupaten, mengoordinasikan pekerjaan rumah sakit dan fasilitas perawatan pertama. Strategi ini dibangun berdasarkan prinsip-prinsip:

1. Penugasan tanggung jawab untuk populasi didefinisikan setiap fasilitas;
2. Diferensiasi tugas fungsional antara rumah sakit dan pusat kesehatan, antara layanan yang komprehensif dan program pengendalian penyakit khusus saling melengkapi;
3. Alokasi sumber daya disesuaikan dengan tingkat desentralisasi;
4. Partisipasi masyarakat terkait pengelolaan fasilitas kesehatan;
5. Campuran yang tepat dari perencanaan, pengendalian dan alat penghubung.”

“Bagus sekali,” kata Menteri Kesehatan. “Tapi, mengapa strategi itu tidak berhasil?” Direktur Jenderal pun diam, tidak mampu menjawab pertanyaan Menteri. Akhirnya, Menteri Kesehatan mengundang konsultan untuk menemukan jawaban atas permasalahan yang dihadapinya. Konsultan itu dipimpin oleh Henry Mintzberg.

Ramu konsep Henry Mintzberg terbukti telah membawa perubahan dramatis kebijakan Kementerian Kesehatan dan keberhasilan yang mengagumkan. Konsep ini telah berkembang dan berpengaruh besar terhadap kajian akademik maupun perumusan kebijakan pemerintahan, yang dikenal sebagai “*Mintzberg Theory*.” Perumusan PP No.18/2016, tampak jelas dipengaruhi oleh Mintzberg Theory.

Dalam penjelasan umum PP No. 18/2016 disebutkan bahwa pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada lima elemen (bagian utama), yaitu 1) *strategic apex*, 2) *middle line*, 3) *operating core*, 4) *technostructure*, dan 5) *supporting staff*. Ke-lima elemen ini semuanya bersumber dari Mintzberg Theory. Kepala Daerah menjalankan fungsi *strategic apex*, sebagai top eksekutif, yang menentukan visi – misi organisasi, memastikan tujuan sesuai dengan visi – misi, dan bertanggungjawab menjaga hubungan organisasi dengan lingkungan makro. Sekretaris Daerah menjalankan fungsi *middle line*, sebagai manajer penghubung antara *strategic apex* dengan *operating core* dan *technostructure*, serta melakukan integrasi baik vertikal maupun horizontal. Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah (*strategic apex*) 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*).

Pasal 124 Ayat (2) PP No. 18/2016 ditegaskan bahwa Perda pembentukan Perangkat Daerah dan pengisian kepala Perangkat Daerah dan kepala unit kerja pada Perangkat Daerah diselesaikan paling lambat 6 (enam) bulan terhitung sejak Peraturan Pemerintah ini diundangkan (19 Juni 2016). Dengan kata lain, Pemerintah Daerah harus sudah menetapkan Peraturan Daerah, Peraturan Gubernur/Bupati/Walikota, dan mengangkat kepala unit kerja pada Perangkat Daerah selambat-lambatnya tanggal 19 Desember 2016.

## 1. Mintzberg Theory

Pembentukan organisasi Perangkat Daerah sebagaimana yang dikehendaki oleh Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 dimaksudkan agar sesuai dengan prinsip desain organisasi, yang 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.

Menurut Henry Mintzberg, struktur organisasi muncul dari interaksi strategi organisasi, kekuatan lingkungan sebagai pengalaman, dan struktur organisasi itu sendiri. Ketika ketiganya cocok, berarti organisasi menjadi baik. Orang-orang bergairah untuk menciptakan organisasi yang mampu melakukan pekerjaan dengan baik. Ketika ketiganya tidak cocok, maka organisasi akan mengalami masalah besar.

Struktur organisasi yang berbeda muncul dari karakteristik dan kekuatan organisasi yang berbeda. Dengan memahami jenis organisasi yang didefinisikan oleh Mintzberg, pembentukan organisasi Perangkat Daerah dapat disesuaikan dengan karakteristik dan kekuatan organisasi secara tepat. Jika tidak, Kita dapat mulai berpikir tentang apa yang harus Kita lakukan untuk mengubah keadaan.

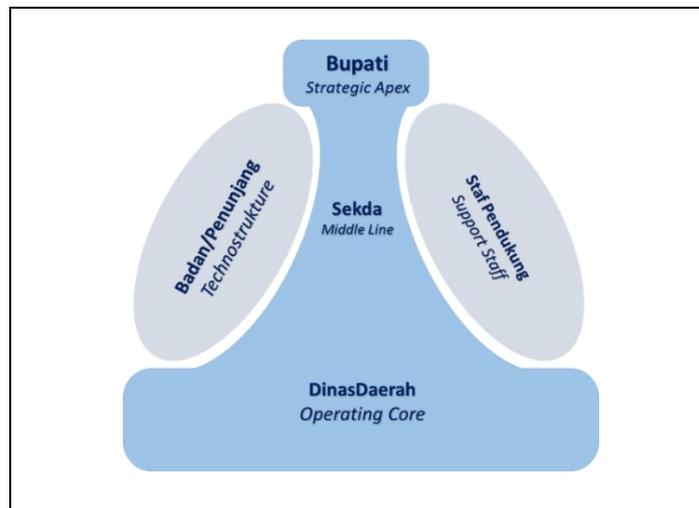
Henry Mintzberg telah melakukan identifikasi kerangka atau atribut bangunan organisasi, terdiri dari: a) bagian dan orang-orang di dalam organisasi, b) mekanisme koordinasi, c) parameter desain, dan 4) berbagai faktor lingkungan yang mempengaruhi pemilihan parameter desain.

a. Bagian dan Orang

Sebuah organisasi terdiri dari:

- 1) *Operating Core*, yaitu orang-orang yang melakukan pekerjaan dasar menghasilkan produk dan memberikan pelayanan;
- 2) *Strategic Apex*, yaitu satu atau lebih manajer penuh waktu yang mengawasi seluruh sistem (manajer senior);
- 3) *Middle Line*, dalam organisasi yang lebih kompleks, manajer operasional staf dan manajernya manajer, keduanya membuat hirarki otoritas antara *operating core* dan *strategic apex*;
- 4) *Technostructure*, dalam organisasi yang kompleks, sekelompok analis yang merencanakan dan mengontrol pekerjaan orang lain;
- 5) *Supporting Staff*, sekelompok orang yang memberikan layanan internal, seperti sebuah ruang surat, penasihat hukum, atau kantor hubungan masyarakat; dan
- 6) *Ideology*, atau budaya, meliputi tradisi dan kepercayaan dari organisasi yang membedakannya dengan organisasi lainnya. Karyawan yang bekerja di dalam organisasi membentuk koalisi internal. Orang-orang atau badan di luar organisasi yang memiliki hubungan dengan organisasi itu membentuk koalisi eksternal. Kedua kelompok mengerahkan pengaruhnya untuk mempengaruhi keputusan dan tindakan organisasi (Mintzberg, 1989: 98-99).

Kerangka organisasi Perangkat Daerah dilihat dari atribut bagian dan orang dapat dilihat pada Gambar 1 berikut ini.



Gambar 1: Struktur organisasi Perangkat Daerah model Mintzberg

b. Mekanisme Organisasi

Salah satu kebutuhan dasar dari semua organisasi, terutama organisasi yang lebih kompleks, seperti organisasi Perangkat Daerah adalah untuk mengoordinasikan pekerjaan pegawai. Koordinasi tidak cukup dilakukan melalui komunikasi langsung dalam bentuk perintah atau melalui rapat koordinasi, melainkan lebih banyak dilakukan melalui standarisasi. Perumusan standarisasi umumnya dilakukan oleh

*technostructure*, dalam bentuk kebijakan, pedoman, prosedur operasional, waktu, tindakan dan biaya. Standardisasi output menentukan kualitas, kuantitas, dan sifat output yang dihasilkan dari proses kerja. Standardisasi pengetahuan dan ketrampilan dilakukan melalui pembelajaran di internal organisasi maupun diluar organisasi melalui pendidikan dan pelatihan. Standardisasi norma, untuk membangun keyakinan bersama sebagai pedoman berperilaku dalam bekerja sehingga terbangun budaya organisasi. Dengan demikian, koordinasi dapat dibangun melalui pengawasan, kemudian standardisasi proses kerja, norma-norma, output, dan akhirnya terjadi proses saling penyesuaian.

c. Parameter desain

Parameter desain organisasi berkisar pada cara memanipulasi sejumlah parameter yang menentukan pembagian kerja dan koordinasi pekerjaan. Parameter desain meliputi:

- 1) *spesialisasi pekerjaan*, mengacu pada jumlah tugas yang diberikan untuk pekerjaan tertentu dan tingkat kontrol pekerja memiliki lebih dari tugas-tugas ini;
- 2) *perilaku formalisasi*, berarti standarisasi proses kerja dengan memberikan instruksi pengoperasian, deskripsi pekerjaan, aturan, peraturan, dan seterusnya;
- 3) *pelatihan*, mengacu pada penggunaan program pembelajaran formal untuk membangun tugas spesifik;
- 4) *indoktrinasi*, program makna dan teknik dengan standarisasi norma-norma bekerja sehingga mereka dapat dipercaya untuk membuat keputusan dan mengambil tindakan sesuai dengan ideologi organisasi;
- 5) *Unit pengelompokan*, mengacu pada pengaturan pekerja pada unit proses kerja, produk, wilayah klien, atau beberapa kriteria (unit pengelompokan lainnya menjadi proses penting untuk koordinasi melalui pengawasan umum, berbagi sumber daya, dan ukuran kinerja umum);
- 6) *ukuran unit*, yang berarti jumlah pekerja yang ditempatkan dalam satu unit (atau bagian);
- 7) *perencanaan dan pengendalian sistem*, mengacu pada mekanisme yang digunakan untuk standarisasi output;
- 8) *perangkat penghubung*, mengacu pada beberapa perangkat yang bertujuan untuk mendorong saling penyesuaian di dalam dan di antara unit kerja, termasuk penggunaan kekuatan tugas, Staf penghubung, dan manajer integratif; dan
- 9) *desentralisasi*, mengacu pada sejauh mana kekuasaan pengambilan keputusan disebarkan. Mintzberg menyatakan bahwa faktor ini memanifestasikan dirinya dalam enam pola dasar: 1) sentralisasi vertikal dan horisontal, di mana semua kekuatan terletak di puncak strategis; 2) desentralisasi horisontal terbatas, kekuatan *strategic apex* didukung oleh *technostructure* yang menstandarkan kerja; 3) desentralisasi vertikal terbatas, kekuatan manajer unit berbasis pasar melalui pendelegasian untuk mengontrol sebagian besar keputusan unit mereka; 4) desentralisasi vertikal dan horisontal, sebagian besar kekuatan terletak pada *operating core*; 5) desentralisasi vertikal dan horisontal selektif, kekuasaan mengambil keputusan yang berbeda tersebar di berbagai tempat dalam organisasi; dan 6) desentralisasi murni, daya bersama kurang lebih sama.

d. Faktor Lingkungan

Sejumlah faktor mempengaruhi pilihan parameter desain adalah usia dan ukuran organisasi, karakteristik teknis sistem produksinya, karakteristik lingkungan eksternal (seperti stabilitas dan kompleksitas), dan kekuatan sistem organisasi. Dalam hal usia dan ukuran, Mintzberg mengajukan sejumlah proposisi sebagai berikut:

- Organisasi tua, menjadi lebih formal perilakunya.

- Semakin besar organisasi, semakin formal perilakunya.
- Semakin besar organisasi, strukturnya menjadi semakin rumit.
- Struktur mencerminkan usia keberadaan organisasi

Mintzberg berpendapat bahwa sistem teknis, berarti instrumen yang digunakan oleh *operating core* untuk menghasilkan output, juga mempengaruhi desain.

- Semakin spesifik karakteristik teknis dari sistem produksi, semakin cocok untuk menciptakan struktur yang lebih birokrastis di *operating core*.
- Semakin kompleks sistem teknis, menjadi semakin rumit dan profesional staf pendukungnya.
- Akhirnya, *operating core* secara otomatis mengubah struktur administrasi birokrasi menjadi lebih inovatif karena titik fokus pengawasan bergeser dari orang ke perangkat teknologi.

Pengaruh lingkungan eksternal terhadap desain organisasi meliputi:

- Lingkungan organisasi yang lebih dinamis, strukturnya menjadi lebih cair/fleksibel.
- Lingkungan organisasi yang lebih kompleks, menjadi semakin terdesentralisasi strukturnya. Ketika lingkungan kompleks, pengetahuan yang diperlukan untuk merespon lingkungan juga semakin kompleks, dan semakin kecil kemungkinannya dapat dipahami oleh seseorang atau beberapa orang. Oleh karena itu, organisasi harus didesentralisasikan, dengan memberikan kewenangan mengambil keputusan.
- Semakin beragam pasarnya, semakin besar kecenderungannya untuk membagi organisasi menjadi unit-unit yang berbasis pasar, atau divisi.
- Semakin ekstrim permusuhan dengan lingkungan eksternalnya, mendorong setiap organisasi untuk memusatkan pada struktur sementara.
- Semakin besar kontrol eksternal, struktur organisasi menjadi lebih diformalkan dan terpusat.
- Tekanan koalisi eksternal, akan menimbulkan koalisi internal yang dipolitisasi, dan sebaliknya.

Selanjutnya, Mintzberg merumuskan konfigurasi dan karakteristik organisasi seperti terlihat pada Tabel berikut ini.

| <i>Configuration</i>   | <i>Prime Type of Coordinating</i>        | <i>Key Part of Organization</i> | <i>Mechanism Decentralization</i>        |
|------------------------|--|---------------------------------|--|
| <i>Entrepreneurial</i> | <i>Direct supervision</i>                | <i>Strategic apex</i>           | <i>Vertical and horizontal</i>           |
| <i>Machine</i>         | <i>Standardization of work processes</i> | <i>Technostructure</i>          | <i>Limited horizontal</i>                |
| <i>Professional</i>    | <i>Standardization of skills</i>         | <i>Operating core</i>           | <i>Horizontal decentralization</i>       |
| <i>Diversified</i>     | <i>Standardization of outputs</i>        | <i>Middle line</i>              | <i>Limited vertical decentralization</i> |
| <i>Innovative</i>      | <i>Mutual adjustment</i>                 | <i>Support staff</i>            | <i>Selected decentralization</i>         |
| <i>Missionary</i>      | <i>Standardization of norms</i>          | <i>Ideology</i>                 | <i>Decentralization</i>                  |
| <i>Political</i>       | <i>None</i>                              | <i>None</i>                     | <i>Varies</i>                            |

Konfigurasi dan Karakteristik Organisasi Menut Henry Mintzberg  
 Sumber: Henry Mintzberg (1989: 110)

## 2. Kerangka Bangunan Organisasi Perangkat Daerah

Untuk melihat kerangka bangunan organisasi Perangkat Daerah yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, digunakan pendekatan Mintzberg Theory sebagaimana diuraikan di atas. *Pertama*, dari atribut **bagian** dan **orang**. PP No. 18/2016 telah memberikan kerangka struktur bangunan organisasi Perangkat Daerah yang jauh lebih maju dibandingkan dengan peraturan pendahulunya. Kemajuan yang dicapai dapat dilihat dari:

- a. Pembentukan OPD dilandasi oleh lima elemen dasar, yaitu kepala Daerah (*strategic apex*), sekretaris Daerah (*middle line*), dinas Daerah (*operating core*), badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*).
- b. Secara tegas mengatur bahwa semua urusan pemerintahan wajib (baik berkaitan dengan pelayanan dasar maupun tidak), dan urusan pemerintahan pilihan diwadahi dalam bentuk **Dinas** (*operating core*), sesuai dengan nilai variabel dan rumpun Urusan Pemerintahan yang baku, dan tidak ada lagi yang diwadahi dalam bentuk **Kantor**.
- c. Fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan tugas perencanaan, keuangan, kepegawaian dan diklat, serta litbang, diwadahi dalam bentuk **Badan** (sesuai dengan nilai variabel dan rumpun), sedangkan yang melakukan pengawasan dalam bentuk **Inspektorat**. Menurut Mintzberg, pengawasan merupakan bagian dari fungsi penunjang.
- d. Menghilangkan kerancuan antara **Dinas** dengan **Badan**.

Dari enam konfigurasi “bagian dan orang” yang menjadi elemen dasar kerangka bangunan organisasi Mintzberg, PP No.18/2016 telah memasukkan lima elemen dasar. Sedangkan elemen yang ke-enam, yaitu idiologi atau budaya masih belum diaturnya.

*Kedua*, atribut **mekanisme organisasi**. Atribut ini menekankan pada sistem koordinasi. Inilah permasalahan mendasar yang dialami oleh sebagian besar organisasi Perangkat Daerah. Sayangnya, PP No.18/2016 belum menunjukkan kemajuan dibandingkan dengan peraturan perundangan sebelumnya. Rumusannya masih bersifat sangat umum. Fungsi koordinasi dilakukan oleh sekretariat daerah, meliputi: 1) pengoordinasian penyusunan kebijakan Daerah, 2) pengoordinasian pelaksanaan tugas Perangkat Daerah, dan 3) pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kebijakan Daerah.

Dalam organisasi yang kompleks, sistem koordinasi dibangun melalui standardisasi. Standardisasi itu mencakup, standardisasi proses, standardisasi output, standardisasi pengetahuan dan ketrampilan, dan standardisasi norma-norma. Perumusan standardisasi ini sebagian besar bersifat umum dan menjadi tanggungjawab Badan (*technostructure*). Sedangkan standardisasi yang bersifat teknis menjadi tanggungjawab Dinas yang membidangnya.

Minimnya pengaturan mengenai koordinasi dalam PP No. 18/2016 ini seharusnya sudah dapat diprediksi akan berimbas sampai di tingkat daerah. Peraturan Kepala Daerah (Pasal 4 PP No. 18/2016) tidak mengatur atribut ini secara memadai. Semua Peraturan Gubernur, Peraturan Bupati dan Peraturan Walikota yang berhasil penulis akses dari internet, tidak ada satu pun yang mengembangkan pengaturan mengenai koordinasi ini. Semuanya hanya sekedar “*copy-paste*” dari PP. Berikut kutipan fungsi Badan dalam Peraturan Pemerintah dan Peraturan Gubernur:

Ketentuan Pasal 24 Ayat (4) PP No.18/2016, yang menyatakan:

“Badan Daerah provinsi dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (3) menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan kebijakan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- b. pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;

- c. pemantauan, evaluasi, dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis sesuai dengan lingkup tugasnya;
- d. pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang Urusan Pemerintahan Daerah sesuai dengan lingkup tugasnya; dan
- e. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.”

Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 67/2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur, Pasal 4 Ayat (2) menyebutkan:

“Badan dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan kebijakan teknis di bidang keuangan;
- b. pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang keuangan;
- c. pemantauan, evaluasi dan pelaporan pelaksanaan tugas dukungan teknis di bidang keuangan;
- d. pembinaan teknis penyelenggaraan fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah di bidang keuangan;
- e. pelaksanaan administrasi badan di bidang keuangan; dan
- f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh Gubernur sesuai dengan tugas dan fungsinya.”

Pengaturan ini sama (kecuali pada huruf e) dengan PP No. 18/2016. Ironisnya, Peraturan Gubernur Jawa Timur No. 57/2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Provinsi Jawa Timur, Pasal 4 Ayat (2) rumusnya sama persis dengan Pasal 4 Ayat (2) Pergub Jatim No. 67/2016 tersebut. Dua Badan yang berbeda tetapi fungsinya sama. Rumusan yang sama dapat kita jumpai pada Peraturan Gubernur yang mengatur tentang Badan lainnya. Bedanya hanya terletak pada bidangnya masing-masing. Kata keuangan diganti menjadi perencanaan (Bappeda), kepegawaian (BKD), penelitian dan pengembangan (Balitbangda), dan pendidikan dan pelatihan (Badiklat).

Uraian di atas menunjukkan bahwa kerangka bangunan organisasi Perangkat Daerah dari atribut mekanisme organisasi sangat rapuh. Pembentukan organisasi Perangkat Daerah secara serentak di semua daerah pada penghujung tahun 2016 yang baru berlalu, tidak memberikan harapan bakal terjadinya perubahan koordinasi yang lebih baik. Ilustrasi berikut ini memberikan gambaran betapa buruknya koordinasi di daerah.

Sejak 21 Nopember 2003, Badan Kepegawaian Negara telah mengeluarkan Keputusan Kepala BKN No. 46A Tahun 2003 tentang Pedoman Standar Kompetensi Jabatan Struktural Pegawai Negeri Sipil. Peraturan ini telah dicabut dan diganti dengan Peraturan BKN No.13 Tahun 2011, dan terakhir diganti dengan Peraturan BKN No.7 Tahun 2013 tentang Pedoman Penyusunan Standar Kompetensi Manajerial Pegawai Negeri Sipil. Tujuan ditetapkannya pedoman ini adalah agar setiap instansi pemerintah baik pusat maupun daerah dapat menyusun Standar Kompetensi Manajerial di lingkungannya.

Untuk penyusunan standar kompetensi jabatan, Pejabat Pembina Kepegawaian baik Pusat maupun Daerah diminta membentuk Tim Analisis/penyusun Kompetensi Jabatan/ manajerial Pegawai Negeri Sipil. Tim inilah yang bertugas mengumpulkan, menyusun dan menganalisis data dan informasi yang diperlukan dalam rangka penyusunan standar kompetensi jabatan/manajerial serta melakukan pengukuran kompetensi jabatan.

Sikap Pemerintah Daerah dalam merespon Keputusan Kepala BKN berbeda-beda. Ada yang bersikap diam, seolah tidak mau menggubris Keputusan itu. Seperti Kabupaten Jember dan kebanyakan Kabupaten/Kota dan Provinsi di Indonesia. Ada yang menindaklanjuti dengan menetapkan Peraturan Daerah, seperti Kabupaten Karanganyar, yang mengeluarkan Perda No. 4 Tahun 2008 tentang Pengangkatan PNS dalam Jabatan Struktural di Pemkab Karanganyar.

Tidak berjalannya proses penyusunan standar kompetensi jabatan ini salah satu faktornya disebabkan oleh tidak tegasnya pengaturan fungsi Badan Kepegawaian Daerah (BKD) sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Gubernur tersebut. Hasil penelitian penulis (Bahtiar, 2015) di kabupaten Jember, BKD menyatakan bahwa penyusunan standar kompetensi jabatan adalah wewenang Bagian Organisasi di Sekretariat Daerah. Pada Bagian Organisasi terdapat Sub Bagian Kelembagaan dan Anforjab (analisis formasi jabatan). Sub Bagian inilah yang bertanggungjawab, kata BKD. Sebaliknya, Bagian Organisasi menyatakan itu wewenang BKD. Keduanya saling melempar tanggung jawab.

Selain tidak tegasnya pengaturan, perbedaan pandangan itu terjadi sebagai akibat kebiasaan berkilah, melempar tanggungjawab dengan "*argumento a contrario*" (penafsiran a contrario). Penafsiran a contrario adalah interpretasi dengan cara kebalikan. Karena tidak diatur secara eksplisit kemudian dimaknai tidak menjaadi tupoksinya. Tetapi, pemaknaan secara a contrario ini tidak dilakukan secara konsisten. Badan Kepegawaian menilai standar kompetensi merupakan tuposi Bagian Organisasi, meskipun Peraturan daerah dan Peraturan Bupati tidak menyebutkannya secara tegas, demikian pula sebaliknya. Permasalahan tersebut sebenarnya dapat diselesaikan dengan melakukan koordinasi antara Badan Kepegawaian dengan Bagian Organisasi (Sub Bagian Kelembagaan dan Anforjab). Salah satu pihak harus ada yang memulai, bersikap proaktif untuk membicarakannya dan menyepakati menjadi tupoksi siapa. Sayangnya, tidak ada yang berinisiatif untuk membahasnya. Masing-masing bersikap pasif, mereka tidak terbiasa bersikap proaktif.

Permasalahan lainnya, dan bersifat lebih mendasar terletak pada pada cara pandang atau "paradigma" aparatur. Dalam menjalankan tugasnya, mereka lebih beroerintasi pada "*tupoksi*" dari pada "*hasil*". Mereka lebih berorientasi pada "*peraturan*" dari pada "*visi*". Karena lebih terfokus pada peraturan dan tupoksi, masing-masing bersikap menunggu. Mereka terbiasa menunggu perintah dan petunjuk dari atasan. Mereka tidak menyadari kebiasaannya telah mengakibatkan tingkat kemampuan inisiatif dan pemberdayaan dirinya menjadi terbelenggu pada level yang terendah. Mereka juga tidak menyadari, kebiasaan menunggu telah membenamkan dirinya pada tingkat kepercayaan (karakter dan kompetensi) yang terendah.

Penetapan standar kompetensi sesungguhnya penting tidak hanya sekedar untuk memenuhi amanah Peraturan Kepala BKN. Lebih dari itu, penetapan standar kompetensi merupakan langkah awal untuk mengembangkan pengetahuan, ketrampilan dan profesionalisme aparatur.

*Ketiga*, atribut **parameter desain**. Atribut ini mengisyaratkan pentingnya cara memanipulasi sejumlah parameter yang menentukan pembagian kerja dan koordinasi pekerjaan. Perangkat Daerah apa saja yang diberi tugas dan fungsi untuk memanipulasi sejumlah parameter. Sembilan parameter desain yang dikemukakan oleh Mintzberg telah memberikan kerangka cara merumuskan tugas dan fungsi organisasi sehingga memenuhi asas-asas pembentukan organisasi Perangkat Daerah (Pasal 2 PPN0.18/2016). Sembilan parameter itu lebih banyak menjadi tanggungjawab *technostrukture*.

Sebagai contoh, parameter "desentralisasi", yaitu penyebaran kekuasaan untuk mengambil keputusan. Dalam istilah peraturan perundangan lebih kita kenal sebagai pelimpahan wewenang. Menurut ketentuan Pasal 226 UU No. 23 Tahun 2014 jo Pasal 50 Ayat 4 PP No. 18/2016, camat

mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/wali kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah kabupaten/kota. Pelimpahan wewenang itu dilakukan berdasarkan pemetaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik Kecamatan dan/atau kebutuhan masyarakat pada Kecamatan yang bersangkutan.

Pelimpahan kewenangan perlu dilakukan melalui proses dan langkah-langkah teknis untuk bisa sampai pada tahap pengambilan Keputusan. Diantaranya, pemetaan pelayanan publik, identifikasi jenis dan batas kewenangan Dinas (*operating core*) yang perlu dilimpahkan, identifikasi sumberdaya yang diperlukan, dan perumusan keputusan. Perangkat Daerah apa saja yang bertanggungjawab terhadap proses ini seharusnya tergambar didalam uraian tugas dan fungsi Perangkat Daerah. Pengaturan itu tidak kita temukan dalam Peraturan Bupati yang mengatur tentang kedudukan, susunan organisasi, uraian tugas dan fungsi serta tata kerja Badan maupun Dinas Daerah.

*Keempat*, atribut **faktor lingkungan**. Pembentukan organisasi Perangkat Daerah yang dikelompokkan ke dalam tipologi A, B dan C berdasarkan perhitungan variabel umum dan variabel teknis sebagai dasar pemetaan intensitas urusan pemerintahan dan penentuan beban kerja Perangkat Daerah yang diatur dalam PP No. 18/2016 merupakan langkah maju. Perhitungan variabel berdasarkan indikator dan kelas interval menurut jenis urusan pemerintahan menjadi tolok ukur yang tepat untuk menentukan tipologi Perangkat Daerah.

### 3. Kesimpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa dari empat atribut pembentukan organisasi Mintzberg, terdapat dua atribut yang telah diatur dengan baik dalam PP No. 18/2016, yaitu: 1) atribut bagian dan orang; dan 2) atribut faktor lingkungan. Sedangkan dua atribut lainnya, yaitu atribut mekanisme organisasi dan atribut parameter desain belum cukup diatur. Kedua atribut ini merupakan kerangka pengembangan sistem koordinasi yang efektif dan efisien. Tanpa adanya kerangka yang jelas, tidak ada harapan bakal terjadi perbaikan sistem koordinasi di Pemerintahan Daerah.

### 4. Rekomendasi

1. Semua Peraturan Kepala Daerah yang berkaitan dengan pembentukan Badan perlu diubah atau bahkan diganti;
2. Fungsi utama Badan sebagai *techtnostruktur* perlu didefinisikan secara jelas dan diwujudkan dalam nomenklatur Bidang. Contoh, Badan Pendapatan Daerah Kabupaten Jember (Perbub No. 59/2016), terdiri dari empat Bidang: a) Bidang Pendataan dan Pelayanan; b) Bidang Penetapan dan Verifikasi; c) Bidang Penetapan dan Keberatan; dan d) Bidang Pembukuan dan Pengendalian. Struktur ini menunjukkan bahwa tidak ada satu bidang pun yang mempunyai fungsi sebagai *techtnostruktur*. Struktur ini sebaiknya diubah menjadi: a) Perencanaan dan Pengembangan Pendapatan Daerah; b) Bidang Pengelolaan Pendapatan Daerah; c) Pengendalian dan Evaluasi Pendapatan Daerah; dan d) Bidang Pengelolaan Sistem Informasi Pendapatan Daerah.
3. Penyusunan peraturan teknis yang akan menjadi pedoman kerja Badan, perlu disiapkan bersamaan dengan penyusunan peraturan pembentukan organisasi Badan.

4. Penetapan peraturan pembentukan organisasi Badan perlu diikuti dengan penetapan peraturan teknis pendukungnya (pada hari yang sama).

#### **Daftar Pustaka**

Mintzberg, Henry., 1989, *Mintzberg on Management: Inside Our Strange World of Organizations*, New York.

Peraturan Gubernur Jawa Timur Nomor 67 Tahun 2016 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi Serta Tata Kerja Badan Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Timur

Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2016 tentang Perangkat Daerah (Lembaran Negara Tahun 2016 Nomor 114)