

## PENINGKATAN KINERJA ORGANISASI PUBLIK MELALUI PEMBARUAN STRUKTUR ORGANISASI

Oleh:  
Budiman  
FIS UNY

### Abstrak

Persoalan kinerja organisasi publik (baca: birokrasi) sering menjadi keluhan masyarakat sebagai konsumen utama. Masyarakat sering menjadi "korban" buruknya kinerja organisasi publik dengan pelayanan yang tidak memuaskan. Penilaian kinerja menjadi hal yang sangat penting, karena dengan penilaian tersebut dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan organisasi dalam kurun waktu tertentu.

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, dengan adanya struktur tersebut akan diketahui bagaimana kedudukan, tugas dan fungsi dialokasikan dalam organisasi dan akan berdampak signifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya dalam organisasi. Ketika arah dan tujuan serta strategi organisasi telah ditetapkan serta struktur organisasi telah dibuat maka hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana organisasi tersebut menjalankan tugas dan fungsinya.

Struktur organisasi merupakan salah satu komponen yang perlu diperbarui, yaitu bagaimana struktur yang ada pada birokrasi dapat lebih memungkinkan para birokrasi dapat mengembangkan inovasi dan lebih responsif terhadap perubahan. Struktur yang dibutuhkan adalah struktur yang lebih ramping, fleksibel dalam artian memberikan ruang bagi terjadinya diskresi dan bersifat desentralistis. Dengan struktur yang ramping akan memungkinkan terjadinya sinergi antara para atasan dan bawahan dan tercipta "team work" yang solid dan mendukung kinerja organisasi publik.

**Kata Kunci:** kinerja, organisasi publik, struktur

### Pendahuluan

Pembaruan kinerja organisasi publik menjadi sebuah isu hangat beberapa tahun terakhir terutama setelah era otonomi daerah. Dalam

prakteknya dapat diamati bahwa pemerintah menghadapi berbagai kendala ataupun hambatan yang menyebabkan pelaksanaan fungsi pelayanan dan kesejahteraan ber-

jalan tersendat-sendat. Hal ini dapat dilihat dari tingginya tingkat keluhan masyarakat terhadap kinerja pelayanan publik dan munculnya anggapan bahwa kinerja organisasi publik adalah sumber kelambanan, pungli dan inefisiensi. Citra organisasi publik di Indonesia dalam melayani kepentingan masyarakat pada umumnya masih buruk jika dibandingkan dengan organisasi swasta. Tidaklah mengherankan jika organisasi swasta dijadikan alternatif pilihan kebijakan untuk menyelesaikan berbagai persoalan dalam penyelenggaraan kepentingan publik.

Oleh karena itu pemerintah daerah sebagai wujud organisasi publik dituntut untuk meningkatkan kinerjanya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Instrumen terpenting dalam pelaksanaan fungsi tersebut diatas adalah tersusunnya birokrasi dalam struktur pemerintahan yang menjangkau hingga lapisan terbawah dari masyarakat serta adanya dukungan kualitas sumber daya manusia yang baik.

### **Organisasi Publik**

Pengertian organisasi dapat dilihat dari dua tinjauan, yaitu tinjauan tujuan dan tinjauan struktur organisasi. Pertama, ditinjau dari tujuannya, organisasi dapat dirumuskan sebagai sistem kerjasama sekelompok orang untuk mencapai tujuan bersama. Sedangkan ditinjau dari strukturnya organisasi dapat

dirumuskan sebagai susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pelaksanaannya, kekuasaan, tugas dan hubungan-hubungan antara satu sama lain dalam rangka pencapaian tujuan tertentu.

Organisasi memiliki ciri-ciri: a) adanya pembagian kerja, kekuasaan dan tanggung jawab berkomunikasi, pembagian yang direncanakan untuk mempertinggi realisasi tujuan khusus, b) adanya satu atau lebih pusat kekuasaan yang mengawasi penyelenggaraan usaha-usaha bersama dalam organisasi dan pengawasan, c) adanya pengaturan personil misalnya orang-orang yang bekerja tidak memuaskan dapat dipindahkan dan kemudian mengangkat pegawai lain untuk melaksanakan tugasnya.

### **Kinerja Organisasi**

Sebuah organisasi menunjukkan suatu koneksitas kompleks antar manusia yang dibentuk untuk tujuan tertentu, hubungan antar anggota dalam organisasi bersifat resmi dengan ditandai adanya aktivitas kerjasama, terintegrasi dalam lingkungan tertentu, memberikan pelayanan dan produk tertentu dan tanggungjawab kepada hubungan dengan lingkungannya. Ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu ditentukan oleh penilaian kinerja. Atmosudirjo (1997) mengemukakan bahwa kinerja adalah prestasi penyelenggaraan sesuatu. Sedangkan Pamungkas (2000) menye-

butkan bahwa kinerja adalah penampilan cara-cara untuk menghasilkan sesuatu yang diperoleh dengan aktivitas yang dicapai dalam suatu unjuk kerja tertentu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa kinerja adalah suatu konsep yang menunjukkan seberapa jauh tingkat pelaksanaan tugas-tugas organisasi dalam rangka pencapaian tujuan.

### Pengukuran Kinerja

Pengukuran kinerja dapat dijadikan alat manajemen dalam peningkatan kualitas pengambilan keputusan dan akuntabilitas. Pengukuran kinerja mempunyai makna ganda, yaitu pengukuran kinerja sendiri dan evaluasi kinerja, untuk melaksanakan keduanya harus ditentukan tujuan dari suatu program secara jelas. Donald dan Lawton dalam Keban (1995) mengatakan bahwa penilaian kinerja organisasi dapat digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam kurun waktu tertentu dan penilai tersebut juga dapat dijadikan input bagi perbaikan dan peningkatan kinerja organisasi.

Lembaga Administrasi Negara menyebutkan bahwa pengukuran kinerja dapat dilakukan dengan menggunakan metode Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah (AKIP). Metode yang digunakan adalah adanya indikator kinerja sebagai dasar penetapan capaian kinerja. Penetapan indikator kinerja didasarkan pada masukan (*inputs*), keluaran (*output*),

hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampak (*impact*). Senada dengan hal tersebut diatas, Mardiasmo (2001) mengatakan bahwa dalam mengukur kinerja dari suatu program, tujuan dari masing-masing program harus disertai dengan indikator-indikator kinerja yang digunakan untuk mengukur kemajuan dalam pencapaian tujuan tersebut. Indikator ini didefinisikan sebagai ukuran kuantitatif dan / atau kualitatif yang menggambarkan tingkat pencapaian suatu sasaran atau tujuan yang telah ditetapkan. Mardiasmo menjelaskan bahwa pada umumnya sistem ukuran kinerja dipecah dalam 5 (lima) kategori sebagai berikut:

#### a. Indikator *input*

Indikator ini mengukur jumlah sumber daya seperti anggaran (dana), sumber daya manusia, informasi, kebijaksanaan/ peraturan perundang-undangan dan sebagainya yang dipergunakan untuk melaksanakan kegiatan.

#### b. Indikator *output*

Indikator ini digunakan untuk mengukur output yang dihasilkan dari suatu kegiatan dengan cara membandingkan output yang direncanakan dan output yang benar-benar terlaksana, suatu organisasi dapat memenganailis sejauh mana kegiatan terlaksana sesuai rencana.

- c. Indikator *outcome*  
Indikator *outcome* adalah sesuatu yang mencerminkan fungsinya sebuah *output* (efek langsung) pada jangka menengah.
- d. Indikator *benefit*  
Indikator ini menggambarkan manfaat yang diperoleh dari indikator *outcome* serta menunjukkan hal-hal yang diharapkan untuk dicapai bila output dapat diselesaikan dan berfungsi optimal.
- e. Indikator *impact*  
Indikator ini memperlihatkan dampak/ pengaruh yang ditimbulkan dari *benefit* yang diperoleh.

Lenvine dalam Dwiyanto (1999) mengemukakan tiga konsep untuk mengukur kinerja organisasi publik/ organisasi non bisnis, yaitu:

- a. Responsivitas (*responsiveness*)  
Yaitu kemampuan organisasi untuk mengenali kebutuhan masyarakat, menyusun agenda dan prioritas pelayanan dan mengembangkan program-program pelayanan publik sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Semakin banyak kebutuhan dan keinginan masyarakat yang diprogramkan dan dijalankan oleh organisasi publik maka kinerja organisasi publik semakin baik.
- b. Responsibilitas (*responsibility*)  
Responsibilitas menjelaskan apakah pelaksanaan kegiatan

organisasi publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar atau sesuai dengan kebijaksanaan-kebijaksanaan organisasi. Semakin kegiatan organisasi publik itu dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi, peraturan dan kebijaksanaan organisasi maka kinerjanya semakin baik.

- c. Akuntabilitas (*accountability*)  
Akuntabilitas menunjuk pada seberapa besar kebijakan dan kegiatan organisasi tunduk pada para pejabat politik yang dipilih oleh rakyat (*elected officials*). Dalam konteks ini kinerja organisasi publik dinilai baik apabila sebagian besar kegiatannya didasarkan pada upaya-upaya untuk memenuhi harapan dan keinginan para wakil rakyat.

Sementara itu Steers (1985) menyatakan bahwa ada empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan akhir suatu organisasi, yaitu:

- a. Karakteristik organisasi yang terdiri dari struktur dan teknologi organisasi. Yang dimaksud dengan struktur adalah hubungan yang relatif tetap sifatnya sehubungan dengan susunan sumber daya manusia. Sedangkan teknologi adalah mekanisme suatu masukan mentah menjadi keluaran jadi.
- b. Karakteristik lingkungan, mencakup dua aspek yaitu lingkungan

ekstern dan lingkungan intern. Lingkungan ekstern adalah semua kekuatan yang timbul di luar batas-batas organisasi dan mempengaruhi keputusan serta tindakan di dalam organisasi. Sedangkan lingkungan intern adalah segala atribut lingkungan kerja, antara lain: struktur organisasi, sumberdaya, lokasi serta fasilitas yang dimiliki.

- c. Karakteristik pekerja, setiap pekerja mempunyai perbedaan individual yang menyebabkan perilaku antar orang berbeda satu sama lain serta berpengaruh terhadap efektivitas organisasi.
- d. Kebijakan dan praktek manajemen, peranan manajemen dalam praktek organisasi yang meliputi variasi gaya kepemimpinan dan pembuatan kebijakan akan sangat berpengaruh dalam upaya pencapaian tujuan organisasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Bryson menyebutkan aspek-aspek yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi:

- a. Aspek-aspek yang menyangkut sumber daya yang meliputi : 1)Pengawasan sumber daya manusia, 2)Anggaran, 3)Sarana dan prasarana, 4)Informasi dan 5)Budaya organisasi
- b. Aspek-aspek yang berkaitan dengan manajemen: 1)Proses perencanaan, 2) Proses pengorganisasian, 3) Proses pelaksanaan, 4) Proses peng-

anggaran, 5) Proses pengawasan dan 6) Proses evaluasi

### **Pembaruan Struktur**

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, dengan adanya struktur tersebut akan diketahui bagaimana kedudukan, tugas dan fungsi dialokasikan dalam organisasi dan akan berdampak signifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya dalam organisasi. Ketika arah dan tujuan serta strategi organisasi telah ditetapkan serta struktur organisasi telah dibuat maka hal yang perlu diperhatikan adalah bagaimana organisasi tersebut menjalankan tugas dan fungsinya.

Struktur organisasi menurut The Liang Gie (1993) adalah kerangka yang mewujudkan pola tetap dari hubungan-hubungan diantara bidang-bidang kerja, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan dan peranan masing-masing dalam kebutuhan kerjasama.

Flippo sebagaimana dikutip oleh W. Riawan Tjandra dkk menyebutkan bahwa hasil langsung dari proses organisasi adalah penciptaan struktur organisasi, struktur merupakan kerangka dasar dari hubungan formal yang telah disusun. Dengan adanya struktur organisasi, usaha-usaha yang dilakukan dalam organisasi lebih terkoordinir dan konsisten dengan sasaran organisasi.

Struktur organisasi yang baik dalam pelaksanaan tugasnya harus berdasarkan pada asas-asas organisasi yang terdiri dari: 1) rumusan tujuan, 2) pembagian pekerjaan, 3) pelimpahan/ pendelegasian wewenang, 4) koordinasi, 5) rentangan kontrol dan 6) kesatuan komando.

Struktur organisasi merupakan sistem formal dari aturan dan tugas serta hubungan otoritas yang mengawasi bagaimana anggota organisasi bekerja sama dan menggunakan sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi. Perhatian organisasi terhadap bentuk struktur organisasi dapat membantu organisasi untuk mempersatukan, meningkatkan kemampuan organisasi untuk mengatur dan mengendalikan keanekaragaman, menghasilkan barang jasa, efektivitas organisasi, mengintegrasikan dan memotivasi fungsi-fungsi dan anggotanya serta membawa organisasi ke arah yang lebih baik.

Jones (1995) mengemukakan ada tiga pendekatan terhadap struktur organisasi sebagai berikut:

a. Pendekatan manajemen untuk merespon tantangan yang dihadapi, dimana struktur organisasi dibagi menjadi struktur mekanistik dan struktur organik. Dalam struktur sentralistik pengambilan keputusan dilakukan sentralistik dari atas ke bawah secara hierarkis dengan pemberian peranan terhadap anggota yang

ditetapkan secara jelas. Sedangkan struktur organik lebih fleksibel karena memberikan kesempatan pada anggota untuk beradaptasi dalam kondisi yang berubah.

- b. Pendekatan efektivitas pengambilan keputusan dan komunikasi yang membagi struktur organisasi dalam dua bentuk, yaitu pipih dan runcing. Struktur organisasi yang pipih memiliki sedikit hierarki sehingga para manajer lebih memiliki otoritas dan dapat lebih menciptakan motivasi dalam peranan yang seimbang. Sedangkan struktur runcing terdiri dari banyak hierarki dengan rantai komando yang panjang mengakibatkan komunikasi antar pimpinan dan bawahan memakan waktu yang lama.
- c. Pendekatan spesialisasi dan koordinasi, yang terdiri dari struktur organisasi fungsional, divisional dan matriks. Struktur fungsional dan divisional memberikan kemudahan bagi organisasi untuk memberdayakan ketrampilan dan sumber daya yang dimiliki. Lebih khusus lagi dalam struktur fungsional dapat meningkatkan keterampilan dan memperbaiki tugas dan kemampuan daya saing organisasi. Sedangkan struktur matriks adalah penggabungan antara jalur vertikal sebagai pertanggungjawaban fungsional

dan jalur horizontal karena adanya berbagai macam fungsi organisasi dan spesialisasi yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi.

Pendapat lain dikemukakan oleh Sarwoto (dalam Agung Kurniawan, 2005) yang membagi organisasi dalam empat bentuk, yaitu:

- a. Organisasi garis (*line organization*) dalam organisasi ini tugas-tugas perencanaan, pengendalian dan pengawasan berada di satu tangan dan garis kewenangan (*line authority*) dari pimpinan kepada bawahan.
- b. Organisasi garis dan staf (*line and staff organization*), pada umumnya digunakan untuk organisasi yang besar, daerah kerjanya luas dan mempunyai bidang-bidang tugas yang beraneka ragam.
- c. Organisasi fungsional (*functional organizational*) adalah organisasi yang disusun berdasarkan sifat dan macam-macam fungsi yang harus dilaksanakan.
- d. Organisasi panitia (*committee organization*), pada umumnya dibentuk dalam waktu yang terbatas untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu.

Lebih lanjut Sarwoto menjelaskan bahwa struktur organisasi akan nampak lebih jelas dan tegas apabila dituangkan dalam bagan organisasi dan akan memberikan

pengertian yang mudah mengenai organisasi yang bersangkutan.

Dari pendapat tersebut diatas memberikan kesadaran bahwa pembentukan suatu organisasi harus memperhatikan struktur organisasi karena akan sangat mempengaruhi perilaku pegawai. Organisasi dengan struktur yang kaku dan birokratik akan sangat menghambat kreativitas pegawai, pengambilan keputusan yang lamban dan komunikasi antar unit berkurang. Struktur organisasi sebagai kerangka yang menunjukkan batas-batas suatu organisasi formal dan dalam bidang apa organisasi tersebut beroperasi akan sangat menentukan dinamika sebuah organisasi. Bentuk struktur organisasi ditentukan oleh berbagai macam faktor yaitu, ukuran organisasi, perbedaan dalam unit-unit organisasi, stabilitas lingkungan, tujuan organisasi, karakteristik tugas-tugas yang ada dalam organisasi, karakteristik tenaga kerja dan pendekatan serta gaya manajemen yang dianut. Struktur organisasi yang tidak sesuai dengan tuntutan operasional dapat menjadi penghalang terhadap kinerja. Gabungan antara struktur yang tepat dan proses yang terintegrasi merupakan salah satu jaminan lancarnya kinerja organisasi.

Dalam rangka penataan struktur organisasi publik perlu diterapkan manajemen modern. Manajemen modern berprinsip pada orientasi kepada konsumen, penggunaan

teknik-teknik yang lebih ilmiah dalam analisis dan pengambilan keputusan, bersifat jaringan kerja, bekerja di dalam tim, organisasi sebagai sebuah sistem terbuka dan desentralisasi. Selain itu organisasi publik perlu diarahkan menuju sebuah pola lembaga yang mampu, fleksibel, egaliter dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat yang semakin kompleks dewasa ini. Untuk itulah organisasi publik di masa depan harus bercirikan:

1. Visi dan misi kerakyatan. Dengan visi dan misi kerakyatan akan terbentuk sebuah organisasi yang sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan mampu menyeimbangkan antara kemampuan sumber daya organisasi dengan kebutuhan masyarakat.
2. Organisasi flat atau datar. Dengan bentuk organisasi flat struktur organisasi tidak perlu banyak tingkatan atau hierarki, organisasi cukup memiliki satu layer di bawah pimpinan.
3. Organisasi yang ramping. Dengan organisasi yang berbentuk ramping, maka jumlah pembidangan secara horisontal dapat ditekan seminimal sesuai beban dan sifat tugasnya.
4. Organisasi jejaring. Dalam era globalisasi bentuk organisasi inilah yang mampu melakukan aktivitas organisasi secara cepat dan efisien.
5. Strategi organisasi pembelajar. Dalam suasana yang sangat cepat dewasa ini, organisasi harus mampu mentransformasikan dirinya untuk menjawab tantangan-tantangan dan kesempatan yang timbul akibat perubahan tersebut.
6. Organisasi yang diisi oleh jabatan-jabatan profesional. Hal ini terkait dengan bentuk organisasi yang flat dengan layer struktural yang minimal, maka organisasi harus diisi oleh pejabat-pejabat profesional atau fungsional yang bekerja berdasarkan kompetensi profesional dibidang yang sesuai dengan *core bussiness* organisasi.
7. Organisasi bervariasi. Organisasi terbuka untuk memiliki struktur yang berbeda antara satu lembaga dengan lembaga yang lain sesuai dengan kondisi dan prioritas misi masing-masing lembaga.

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa keberhasilan kinerja organisasi publik dalam menjalankan tugas pokok dan fungsinya melayani rakyat akan ditentukan salah satunya oleh struktur organisasi yang dibentuk. Karena struktur organisasi akan sangat berpengaruh pada pola perilaku individu dalam pencapaian tujuan organisasi. Sebuah struktur organisasi pada dasarnya menetapkan bagaimana tugas dibagikan, dikelompokkan dan dikoordinasikan



secara formal. Dan struktur organisasi publik dicirikan oleh tugas-tugas dan operasi yang sangat rutin yang dicapai lewat spesialisasi, aturan dan pengaturan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen-departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali yang sempit dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando.

Oleh karena itu, struktur organisasi merupakan salah satu komponen yang perlu diperbarui, yaitu bagaimana struktur yang ada pada birokrasi dapat lebih memungkinkan para birokrasi dapat mengembangkan inovasi dan lebih responsif terhadap perubahan. Struktur organisasi publik harus mampu memberikan ruang gerak 'kebebasan bertanggungjawab' pada birokrat pelaksana untuk mengembangkan kreativitas dan beradaptasi dengan lingkungan yang menyertai pelaksanaan tugas dan fungsinya dilapangan. Pembaruan struktur disini lebih banyak berkaitan dengan persoalan wewenang dan pendelegasiannya. Struktur yang dibutuhkan adalah struktur yang lebih ramping, fleksibel dalam artian memberikan ruang bagi terjadinya diskresi dan bersifat desentralistis. Dengan struktur yang ramping akan memungkinkan terjadinya sinergi antara para atasan dan bawahan dan tercipta "team work" yang solid dan mendukung kinerja organisasi publik.

### Daftar Pustaka

- Bryson, John M,1999. *Perencanaan Strategi Organisasi Sosial*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Dwiyanto, Agus, 1999. *Penilaian Kinerja Organisasi Pelayanan Publik*, Makalah (tidak diterbitkan)
- Gie, The Liang, 1993. *Administrasi Perkantoran Modern*, Indria, Yogyakarta
- Jones, Gareth R,1995. *Organizational Theory: Text and Cases*, A&M University, Texas
- Keban, T. Yeremias,1995. *Pengantar Administrasi Publik*, MAP, UGM, Yogyakarta
- Kurniawan, Agung, 2005. *Transformasi Pelayanan Publik*. Pembaruan. Yogyakarta
- Mardiasmo,2001. *Peningkatan Pendapatan Asli Daerah*, Makalah (tidak diterbitkan)
- Steers, Richard M, 1985, *Efektivitas Organisasi*, Erlangga, Jakarta.
- Tjandra, Riawan dkk.,2005. *Peningkatan Kapasitas Pemerintah Daerah Dalam Pelayanan Publik*, Pembaruan, Yogyakarta.

### Biodata Penulis

Penulis kelahiran Batang, 27 Maret 1981. Saat ini bekerja sebagai staf pengajar di Jurusan Pendidikan Administrasi Perkantoran. Menyelesaikan S1 pada Jurusan yang sama.