

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Reformasi Administrasi Publik

1. Administrasi Publik

Pengertian administrasi dalam arti sempit menurut Darmadi dan Sukidin (2009:4) merupakan penyusunan dan pencatatan data dan informasi secara sistematis dengan maksud untuk menyediakan keterangan dan informasi secara sistematis serta untuk memudahkan memperolehnya kembali. Sedangkan pengertian administrasi dalam arti luas masih menurut Darmadi dan Sukidin (2009:4) berhubungan dengan kegiatan kerjasama yang dilakukan manusia atau sekelompok orang sehingga tercapai tujuan yang diinginkan. Namun tidak semua kegiatan kerjasama yang dilakukan oleh sekelompok orang bisa disebut administrasi. The Liang Gie dalam Darmadi dan Sukidin (2009:5) juga berpendapat bahwa administrasi adalah segenap rangkaian perbuatan penyelenggaraan dalam setiap usaha kerjasama sekelompok manusia untuk mencapai tujuan tertentu.

Istilah administrasi publik merupakan satu bagian dengan administrasi yang memusatkan perhatiannya pada bidang-bidang yang bersifat publik. Terkait dengan definisi administrasi publik maka Willoughby dalam Darmadi dan Sukidin (2009:10) mengungkapkan bahwa administrasi publik sebagai satu bidang studi terutama berkaitan dengan sarana-sarana

untuk melaksanakan nilai-nilai atau keputusan politik. Sedangkan definisi lain dari administrasi publik dengan cakupan pembahasan yang lebih luas diungkapkan oleh Gerald E. Caiden dalam Darmadi dan Sukidin (2009:10) menyatakan bahwa administrasi publik meliputi setiap bidang dan aktivitas yang menjadi sasaran kebijakan pemerintah termasuk proses formal dan kegiatan-kegiatan DPR, fungsi-fungsi yang berlaku dalam lingkungan pengadilan, dan kegiatan dari lembaga-lembaga militer. Rosenbloom dalam dan Sukidin (2009:11) juga mengungkapkan bahwa administrasi publik adalah penggunaan dari teori-teori dan proses-proses manajerial, politik, dan hukum untuk memenuhi mandat-mandat pemerintahan legislatif, eksekutif, dan yudikatif demi ketetapan fungsi-fungsi pengatur dan pelayanan bagi masyarakat sebagai keseluruhan atau bagi beberapa segmen masyarakat.

2. Ruang Lingkup Reformasi Administrasi Publik

Reformasi administrasi publik merupakan bagian yang sangat penting dalam pembangunan negara. Penyempurnaan kemampuan administratif meliputi antara lain usaha-usaha untuk mengatasi masalah lingkungan, perubahan struktural dan institusi tradisional atau perubahan tingkah laku individu atau kelompok atau kombinasi keduanya (Zauhar, 2007:4). Reformasi administrasi publik meliputi reformasi prosedur yang bertujuan menyempurnakan sistem atau tatanan; reformasi teknik untuk menyempurnakan metode dan reformasi program untuk menyempurnakan kinerja administrasi publik (Lee, 1971 dalam Zauhar, 2007:44).

Masih pada sumber yang sama juga mengungkapkan bahwa:

“Reformasi administrasi terjadi karena perubahan dan modernisasi administrasi Negara (Administrative Change) tidak berjalan sebagaimana mestinya sesuai tuntutan keadaan karenanya diperlukan usaha yang sadar dan terencana untuk mengubah struktur dan prosedur birokrasi (aspek reorganisasi kelembagaan, sikap, dan perilaku birokrat/aspek perilaku atau kinerja) guna meningkat efektivitas organisasi (aspek program) sehingga dapat diciptakan administrasi publik yang sehat dan terciptanya tujuan pembangunan nasional.”

Caiden dalam Zauhar (2007:6) mendefinisikan reformasi administrasi sebagai “The Artificial Inducement of Administrative Transformation Againsts Resistance.” Definisi dari Caiden ini mengandung beberapa implikasi: (a) reformasi administrasi merupakan kegiatan yang dibuat oleh manusia (Manmade), tidak bersifat eksidental, otomatis maupun alamiah, (b) reformasi administrasi merupakan suatu proses, (c) resistensi beriringan dengan proses reformasi administrasi. Oleh karena itu Caiden dengan tegas membedakan antara reformasi administrasi (*Administrative Reform*) dengan perubahan administrasi (*Administrative Change*). Menurut Caiden dalam Zauhar (2007:6) makna dari perubahan administratif merupakan respon keorganisasian yang sifatnya otomatis terhadap fluktuasi atau perubahan kondisi. Sedangkan reformasi administrasi merupakan akibat tidak adanya perubahan administrasi yang alamiah.

Pendapat lain dari definisi reformasi administrasi diungkapkan oleh Miftah Thoha dalam Sjihabudin (1998:116) yang melihat reformasi administrasi publik meliputi reformasi kepemimpinan, kelembagaan dan reformasi sistem administrasi publik itu sendiri, terutama untuk kasus Indonesia. Sedangkan pendapat dari Wibawa (2001:4-5) merumuskan perbedaan reformasi administrasi Negara dengan modernisasi administrasi

Negara. Modernisasi administrasi negara merupakan perubahan berkelanjutan dan seringkali mensyaratkan diubahnya perundang-undangan secara luas sehingga reformasi administrasi negara seringkali bersifat reaksi sekali hentak atas masalah-masalah khusus dan masih dapat dipecahkan dalam kerangka kerangka undang-undang yang ada.

Paham yang mengatakan bahwa hanya perubahan dan reformasi yang luas cakupannya saja yang menjadi fokus perhatian reformasi administrasi semakin mendapat pengakuan dan dukungan (Zauhar, 2007:12). Reformasi administrasi akan berjalan efektif apabila didesain dengan tepat yakni mempertimbangkan dan melibatkan lingkungan pada saat reformasi tersebut dilakukan. Menurut Caiden dalam Zauhar (2007:12) mengungkapkan dalam bentuknya yang ekstrem, reformasi administrasi dapat dipandang sebagai bagian dari reformasi masyarakat. Sebab birokrasi dan organisasi pemerintah merupakan bagian dari masyarakat dan berkaitan erat dengan sistem yang lain seperti sistem politik, sosial, ekonomi, dan lain-lain sehingga reformasi administrasi berhubungan dengan kejadian di sekitar organisasi perangkat daerah.

3. Tujuan Reformasi Administrasi Publik

Derajat pencapaian tujuan merupakan tolok ukur di dalam menetapkan sukses atau gagal nya program reformasi administrasi. Program reformasi administrasi jarang yang didesain dengan tujuan tunggal. Bahkan apabila hanya satu tujuan saja yang dinyatakan maka tujuan lain secara sadar

Abueva dalam Zauhar (2007:14) menyebutkan dua tujuan reformasi administrasi yaitu tujuan terbuka dan tujuan terselubung. Yang dimaksud dengan tujuan yang bersifat terbuka antara lain adalah efisiensi, ekonomis, efektivitas, peningkatan pelayanan, struktur organisasi dan prosedur yang ramping dan lain sebagainya. Sedangkan yang termasuk ke dalam kategori tujuan terselubung adalah tujuan yang bersifat politis.

Pakar lain seperti Dror dalam Zauhar (2007:14) menyebutkan terdapat tiga tujuan internal dan tiga tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat dalam reformasi administrasi. Tiga tujuan internal reformasi administrasi yang dimaksud meliputi:

1. Efisiensi administrasi, dalam arti penghematan uang, yang dapat dicapai melalui penyederhanaan formulir, perubahan prosedur, penghilangan duplikasi dan kegiatan organisasi metode yang lain.
2. Penghapusan kelemahan atau penyakit administrasi seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme
3. Pengenalan dan penggalkan sistem merit, pemrosesan data melalui sistem informasi yang otomatis, peningkatan penggunaan pengetahuan ilmiah, dan lain-lain.

Sedangkan tiga tujuan lain yang berkaitan dengan masyarakat adalah:

1. Menyesuaikan sistem administrasi terhadap meningkatnya keluhan masyarakat
2. Mengubah pembagian pekerjaan antara sistem administrasi dan sistem politik, seperti misalnya meningkatkan otonomi professional dari sistem administrasi dan meningkatkan pengaruhnya pada suatu kebijaksanaan
3. Mengubah hubungan antar sistem administrasi dan penduduk, misalnya melalui relokasi pusat-pusat kekuasaan, misalnya sentralisasi versus desentralisasi.

4. Tipe Reformasi Administrasi Publik

Pemilihan tipe organisasi disesuaikan dengan tujuan yang ingin dicapai dalam melakukan reformasi organisasi. Maka Hahn Been Lee dalam Zauhar (2007:44) membuat matrik keterkaitan antar beberapa komponen tersebut sebagai berikut:

Tujuan Reformasi	Tipe Reformasi
Penyempurnaan Tataan	Reformasi Prosedur
Penyempurnaan Metode	Reformasi Teknik
Penyempurnaan Unjuk Kerja	Reformasi Program

Penyempurnaan Tataan dan Reformasi Prosedur

Order atau keteraturan merupakan kebijakan yang melekat dalam pemerintahan, baik dalam masyarakat tradisional maupun dalam masyarakat modern. Lebih-lebih dalam masyarakat transisional (prismatik) yang sedang melaksanakan pembaharuan besar-besaran, pada saat otoritas tradisional mulai digeser oleh otoritas kekuatan sosial baru, semuanya mengklaim bahwa mereka berkuasa. Dalam situasi seperti ini, massa rakyat, kecuali mereka yang berasal dari kelompok sosial baru, cenderung bernostalgia dengan tatanan lama, terutama sekali pada masyarakat yang baru lepas dari cengkeraman penjajah (Zauhar, 2007:45).

Cara yang dilakukan untuk menanggulangi masalah seperti itu maka reformasi sudah selayaknya diarahkan pada penciptaan prosedur dan membangun rutinitas. Situasi suatu negara yang baru saja lepas dari penjajah masih kaca balau sehingga administrasi identik dengan keteraturan (order).

Konsep semacam ini tidak diperlukan jika pemerintahan dipegang oleh mereka yang berideologi nasionalis. Apabila yang ingin dituju adalah penyempurnaan tatanan maka reformasi administrasi harus diorientasikan pada penataan prosedur dan kontrol. Kebanyakan reformasi administrasi yang dilakukan di negara yang baru merdeka adalah atas inisiatif para birokrat professional yang biasanya mereka adalah birokrat eks kolonial, yang inspirasi pembaruannya didasarkan pada administrasi kolonial. Sehingga yang sangat diperlukan oleh administrator dalam era baru ini adalah menghadang agen pembaru dari kalangan birokrat eks kolonial.

Penyempurnaan Metode dan Reformasi Teknis

Apabila penyempurnaan tatanan merupakan produk dari adanya kekacauan maka dorongan untuk melakukan penyempurnaan metode biasanya merupakan hasil stimulus dari pihak luar. Sehingga para administrator haruslah merupakan pekerja teknis yang mengetahui banyak tentang teknik dan metode kerja. Dengan kata lain dapat dikatakan bahwa administrator publik dalam masyarakat yang sudah maju secara teknologi dituntut semakin lebih fanatik terhadap metode daripada administrator publik di negara yang kurang maju secara teknologis.

Penyempurnaan metode sebagai tujuan adalah berorientasi pada teknis tetapi yang perlu menjadi perhatian adalah bahwa di dalam administrasi publik teknik itu sendiri tidak bernilai tanpa adanya pihak lain yang menggunakannya. Teknik itu baru bernilai manakala tujuan yang lebih luas dicapai dengan teknik tersebut tampak dengan jelas. Jadi tanpa adanya tujuan

pemerintahan yang diformulasikan dengan baik dan dengan program yang dapat diterima, maka penyempurnaan metode dan teknik administrasi dianggap sebagai kontrol otokratis dari birokrasi terhadap masyarakat. Di pihak lain, apabila tujuan utama reformasi administrasi diartikulasikan dengan baik dan secara efektif diterjemahkan ke dalam berbagai program aksi yang nyata, penyempurnaan metode akan memperbaiki implementasi program dan oleh karena itu dapat meningkatkan realisasi pencapaian tujuan.

Penyempurnaan Unjuk Kerja dan Reformasi Program

Penyempurnaan unjuk kerja lebih bernuansa tujuan dalam substansi program kerjanya daripada penyempurnaan keteraturan maupun penyempurnaan metode teknis administrasi. Fokus utamanya adalah pada pergeseran dari bentuk ke substansi, pergeseran dari efisiensi dan ekonomis ke efektivitas kerja, pergeseran dari kecakapan birokrasi ke kesejahteraan masyarakat (Hahn Been Lee dalam Zauhar, 2007:47). Tipe administrasi semacam inilah yang sulit dijumpai di kebanyakan negara yang sedang berkembang pada saat tujuan administrasinya masih pada hukum dan ketertiban. Dalam situasi semacam ini ideologi politik cenderung diserap secara umum sementara birokrasinya terlalu diorientasikan pada masalah prosedural.

Penekanan baru terhadap unjuk kerja program hanya akan terjadi jika pemerintah Negara sedang berkembang betul-betul menginginkan pembangunan sosial ekonomi yang sungguh-sungguh. Keluaran menjadi kata kunci, metode dan prosedur yang sudah ada mulai dibenahi. Organisasi yang

baru banyak dibentuk bahkan terkesan berlebihan sehingga terjadi struktur kembar dan prosedur ganda yang tidak dapat dielakkan. Sementara organisasi lama menjalankan fungsinya, organisasi baru diciptakan dengan tujuan untuk memperlemah aturan yang masih ada. Terlepas dari adanya kebingungan ini, dalam kenyataannya reformasi administrasi masih tetap berlangsung karena masih adanya program kerja yang memaksa birokrasi untuk tetap bergerak.

B. Tinjauan Umum Organisasi

1. Hakikat Organisasi

Istilah organisasi berasal dari kata Yunani “organon” yang berarti “alat”. Satu alat saja belum menimbulkan organisasi, namun apabila telah terjadi penyatuan dengan alat-alat lain maka timbullah keharusan akan kerjasama yang rasionil (efisien) untuk mencapai tujuan bersama. Menurut Supardi dan Anwar (2004:1) organisasi dapat dipandang sebagai:

a. Suatu Wadah

Organisasi adalah tempat di mana kegiatan manajemen dijalankan. Sebagai wadah suatu pola dasar struktur organisasi relatif permanen sifatnya, artinya susuna organisasi tidak sebentar-sebentar dirubah. Meskipun tidak menutup kemungkinan untuk diadakan perubahan-perubahan karena adanya perubahan-perubahan, kompleksnya tugas-tugas, berubahnya tujuan, penggantian pimpinan, beralihnya kegiatan dan lain-lain.

b. Suatu Proses

Tinjauan organisasi sebagai proses adalah memperhatikan dan menyoroti interaksi orang-orang yang menjadi anggota organisasi itu yang merupakan kelompok orang-orang yang berpikir dan bertindak secara tertentu, sebagai suatu proses, organisasi jauh lebih dinamis daripada wadah. Tinjauan organisasi sebagai suatu proses ini menimbulkan pendapat adanya dua macam hubungan dalam organisasi:

a) Hubungan Formil

Hubungan formil adalah organisasi dengan pola hubungan yang ditetapkan secara resmi (umumnya diatur dalam suatu tata kerja/prosedur kerja) oleh Top Manajemen.

b) Hubungan Informil

Adalah organisasi dengan sejumlah tata hubungan kerja yang terjelma dari hubungan kerjasama antar sejumlah orang dalam suatu jangka waktu yang panjang, meliputi seluruh jalinan hubungan dan aktivitas yang tidak ditetapkan secara resmi dalam struktur organisasi. Hal ini bukan berarti bahwa terdapat organisasi yang tidak sah di samping organisasi formil yang sah, sebab organisasi informal mempunyai peranan:

- 1) Sebagai suatu sarana untuk komunikasi
- 2) Untuk memelihara keutuhan dalam organisasi formil dengan jalan mengatur hasrat kerjasama dalam menyumbangkan kegiatan-kegiatan dan kestabilan wewenang dalam organisasi yang bersangkutan.
- 3) Untuk memelihara perasaan akan keutuhan pribadi, penghargaan diri sendiri dan kebebasan bertindak pada orang-orang yang tergabung dalam organisasi.

c. Suatu Sistem

Organisasi sebagai system, sebenarnya merupakan suatu kombinasi atau paduan daripada dua atau tiga macam sistem, yakni:

1) Sistem Sosial

Suatu sistem tata hubungan antar sesama manusia

2) Sistem Fungsional

Yaitu sistem atau jaringan antara fungsi-fungsi yang dikaitkan satu sama lain secara tertentu dan integral sehingga bersama-sama merupakan fungsi organisasi secara keseluruhan yang akan membawa tercapainya tujuan utama organisasi.

3) Sistem Komunikasi

Yakni suatu jaringan atau sistem tata saluran peredaran arus informasi, sehingga organisasi itu hidup dan berjiwa seolah-olah merupakan suatu organisasi yang hidup.

Organisasi sebagai suatu sistem akan mencari cara berpikir yang bersifat menyeluruh, secara semesta dan bulat yang mencakup sebanyak-banyaknya segi, segmen, aspek dan unsur daripada organisasi, sehingga segala sesuatunya dapat berhubungan satu sama lain dan dapat berjalan serentak dan harmonis.

Teori organisasi klasik yang paling berpengaruh adalah teori yang dikemukakan oleh Weber. Weber menggambarkan suatu tipe ideal organisasi yang disebut birokrasi. Menurut model birokrasi itu, organisasi yang efektif adalah organisasi yang memiliki struktur ideal dengan ciri-ciri adanya pembagian kerja, adanya hierarki kewenangan yang jelas, adanya prosedur seleksi formal, adanya pengaturan yang rinci dan adanya hubungan kerja yang bersifat impersonal. Namun maksud dari “Tipe Ideal Birokrasi” tersebut adalah agar digunakan sebagai landasan untuk berteori tentang bagaimana pekerjaan itu dapat dilakukan dalam kelompok yang besar.

Secara teoritis, organisasi dapat dipahami dari berbagai macam sudut pandang. Sebagaimana yang diungkapkan oleh Richard Scott yang dikutip oleh Thoah (2088:35) organisasi yaitu:

“Sebagai kesatuan rasional dalam upaya untuk mengejar tujuan, sebagai koalisi pendukung yang kuat dimana organisasi merupakan instrument untuk mengejar kepentingan masing-masing, sebagai suatu sistem terbuka dimana kelangsungan hidup organisasi sangat tergantung input dari lingkungan, sebagai alat dominasi dan lain-lain.”

Trewatha dan Newport yang dikutip oleh Winardi (2004:53) menyajikan definisi organisasi sebagai berikut sebuah organisasi dapat kita nyatakan sebagai sebuah struktur sosial yang didesain guna mengkoordinasi kegiatan dua orang atau lebih, melalui suatu pembagian kerja, dan hierarki otoritas, guna melaksanakan pencapaian tujuan umum tertentu. Begitu pula pendapat yang dikemukakan oleh Charles I. Bernard dalam Supardi dan Anwar (2004:4) yang menyatakan bahwa organisasi adalah suatu sistem

kegiatan kerjasama dari dua orang atau lebih, sesuatu yang tidak terwujud dan tidak bersifat perorangan sebagian besar mengenai hal hubungan-hubungan.

Pengertian organisasi menurut Robbins (2005:18) adalah pengaturan yang disengaja terhadap sejumlah orang untuk mencapai tujuan tertentu dan memiliki jenis struktur tertentu yang tersusun. Suatu organisasi membutuhkan struktur yang tersusun agar hubungan kerja para anggotanya menjadi jelas. Robbins (2005:284) juga mendefinisikan struktur organisasi sebagai kerangka kerja formal organisasi yang dengan kerangka kerja itu tugas-tugas pekerjaan dibagi-bagi, dikelompokkan dan dikoordinasikan. Sehingga struktur organisasi mendefinisikan bagaimana tugas-tugas dialokasikan, siapa melapor kepada siapa, serta mekanisme koordinasi formal dan pola interaksi yang menyertainya. Sedangkan definisi desain organisasi masih menurut Robbins dan Coulter (2005:284) adalah proses yang melibatkan keputusan-keputusan mengenai keenam unsur penting yaitu spesialisasi kerja, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentralisasi dan formalisasi.

Pengertian organisasi publik, dalam konteks administrasi publik, bermula dari konsep “barang publik” (*publik goods*) yaitu adanya produk-produk tertentu berupa barang dan jasa yang tidak dapat dipenuhi dengan mekanisme pasar yang dilakukan individu-individu. (Samuelson dalam Kusdi, 2011:41). Sehingga secara sederhananya, organisasi publik diadakan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yaitu pelayanan-pelayanan yang tidak dapat diusahakan sendiri secara terpisah oleh masing-masing

individu (Kusdi, 2011:41). Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa fungsi organisasi publik adalah mengatur pelayanan yang dibutuhkan oleh masyarakat secara umum.

Definisi tentang organisasi memang mempunyai banyak pengertian di kalangan para akademisi. Meskipun demikian, dalam pengertian yang umum dipakai, organisasi lebih banyak dimaknai sebagai wadah sekelompok orang yang bekerjasama secara terkoordinasi dalam upaya untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan bersama. Dari pengertian tersebut maka apabila diuraikan secara lebih terperinci setiap organisasi pasti akan memiliki berbagai dimensi yang penting sebagai ciri suatu organisasi yaitu, antara lain: (1) wadah atau struktur yang menjadi kaerangka orang-orang yang menjadi bagian dari organisasi tersebut dalam melakukan aktivitasnya; (2) anggota yang menjadi bagian organisasi; (3) interaksi yang terpolakan; (4) adanya proses pembagian kerja; (5) tujuan bersama yang ingin diwujudkan oleh orang-orang yang menjadi bagian dari organisasi tadi. (Sutarto, 2002:22-39; Siagian 2002:36-48; Sedarmayanti, 2004:99; Supardi dan Anwar, 2004:5; Winardi, 2004:55-56; Thoha, 2008:36)

Tabel 1.

Kerangka kerja (Framework) untuk studi tentang organisasi-organisasi

Apa Organisasi Itu	Apa yang mereka miliki	Apa yang mereka lakukan
Wadah yang terorganisir	Struktur	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Tumbuh ▪ Berkembang ▪ Berubah ▪ Mengalami kemunduran ▪ Mengombinasi ▪ Membagi
Ia terdiri dari manusia yang melaksanakan kegiatan tertentu	Proses-Proses	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Berkomunikasi ▪ Mengambil keputusan-keputusan
Mereka terdiri dari	Perilaku manusia	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Memotivasi ▪ Memimpin ▪ Mengembangkan kelompok-kelompok ▪ Mengembangkan iklim keorganisasian

Sumber: Winardi (2004:44)

2. Unsur-unsur Organisasi

Setiap organisasi baik organisasi pemerintah maupun organisasi swasta agar dapat berjalan dengan baik serta struktur organisasi organisasi yang bersangkutan efisien maka perlu memperhatikan unsur organisasi.

Menurut Robbins dan Coulter (2005:284) terdapat enam unsur penting yaitu spesialisasi kerja, departementalisasi, rantai komando, rentang kendali, sentralisasi dan desentralisasi dan formalisasi.

a. Spesialisasi kerja

Istilah spesialisasi kerja berusaha melukiskan sejauh mana tugas-tugas di organisasi dibagi-bagi menjadi sejumlah pekerjaan tersendiri. Inti dari spesialisasi adalah bahwa keseluruhan pekerjaan tidak dikerjakan oleh satu

orang tetapi dipecah menjadi beberapa langkah dan setiap langkah diselesaikan oleh orang yang berbeda. Karyawan yang individual dispesialisasikan untuk sebagian aktivitas bukannya keseluruhan aktivitas pekerjaan. Spesialisasi kerja juga dikenal sebagai divisi pekerja.

Pembagian kerja dapat dihubungkan dengan satuan organisasi dan dapat pula dihubungkan dengan pejabat. Oleh karena itu, menurut Sutarto (2002:104), pembagian kerja dapat diartikan dua macam, yaitu:

1. Pembagian kerja adalah rincian serta pengelompokan aktivitas-aktivitas yang semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh satuan organisasi tertentu.
2. Pembagian kerja adalah rincian serta pengelompokkan tugas-tugas yang semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pejabat tertentu.

Oleh karena itu yang diharapkan dengan adanya pembagian kerja adalah terdapatnya keseimbangan antara tugas yang dibebankan, tanggung jawab dan kekuasaan sehingga luas dan berat tanggung jawab yang dibebankan akan sesuai dengan luas dan berat tugasnya.

b. Departemenisasi

Maksud dari departemenisasi adalah aktivitas untuk menyusun satuan-satuan organisasi yang akan diserahi bidang kerja tertentu atau fungsi tertentu (Sutarto, 2002:66; Supardi dan Anwar, 2004:6). Sedangkan fungsi menurut Sutarto (2002:66) adalah sekelompok aktivitas sejenis berdasarkan kesamaan sifatnya atau pelaksanaannya. Sehingga untuk membedakan pengertian organisasi dengan satuan organisasi dapat dipakai ukuran "dilihat dari mana".

Misalnya Fakultas adalah organisasi apabila dilihat dari jenjangnya sendiri tetapi bila dilihat dari jenjang yang lebih tinggi yaitu Universitas maka

Fakultas hanyalah satuan organisasi. Dari segi kedudukannya dalam triktur organisasi dapat dibedakan adanya dua macam satuan organisasi, yaitu satuan organisasi utama dan satuan organisasi lanjutan. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Sutarto (2002:67) menjelaskan bahwa:

“Satuan organisasi utama atau satuan utama adalah satuan-satuan organisasi yang berkedudukan langsung di bawah pucuk pimpinan. Sedang yang dimaksud dengan satuan organisasi lanjutan atau satuan lanjutan ialah satuan-satuan organisasi yang berkedudukan di bawah satuan utama.”

c. Rantai Komando

Rantai komando adalah garis wewenang yang tidak terputus yang membentang dari tingkatan atas organisasi hingga tingkatan paling bawah dan menjelaskan siapa melapor kepada siapa (Robbins dan Coulter, 2005:288). Rantai tersebut membantu karyawan menjawab pertanyaan seperti “kepada siapa saya harus pergi jika saya mempunyai masalah?” atau “kepada siapa saya bertanggung jawab?”.

Pada saat membahas tentang rantai komando pasti akan membahas tiga onsep lain, yaitu wewenang, tanggung jawab dan kesatuan komando. Wewenang mengacu pada hak-hak yang melekat pada posisi manajerial tertentu yang memberitahu orang apa yang harus dilakukan dan mengharapkan orang itu melakukannya. Kewajiban atau harapan untuk melaksanakan dikenal sebagai tanggung jawab. Pada akhirnya prinsip kesatuan komando membantu melestarikan konsep garis wewenang yang terus menerus. Prinsip tersebut mengatakan bahwa seseorang harus melapor kepada hanya satu manajer saja (Robbins dan Coulter, 2005:288). Tanpa

kesatuan komando, tuntutan dan prioritas yang saling berbenturan dari berbagai atasan dapat menimbulkan masalah.

c. Rentang Kendali

Rentang kendali merupakan suatu hal yang penting karena hingga derajat tertentu rentang kendali menentukan jumlah tingkatan dan manajer yang dimiliki organisasi. Apabila semua hal sama, semakin luas atau besar rentang kendali maka semakin efisien organisasi tersebut. Rentang kendali yang lebih luas maka akan lebih efisien dari segi biaya. Akan tetapi pada titik tertentu, rentang yang terlalu luas akan menguarangi efektivitas. Yaitu pada saat rentangnya menjadi terlalu besar, kinerja karyawan menurun karena manajer tidak lagi mempunyai waktu untuk memberikan kepemimpinan dan dukungan yang diperlukan.

Pandangan kontemporer mengenai rentang kendali mengakui bahwa ada banyak faktor yang mempengaruhi jumlah karyawan yang memadai yang dapat dikelola seorang manajer secara efisien dan efektif. Faktor itu meliputi keahlian dan kemampuan manajer serta karyawan dan juga sifat pekerjaan yang sedang dikerjakan. Oleh karena itu, para manajer dengan karyawan yang terlatih dan berpengalaman baik dapat berfungsi cukup baik pada rentang yang lebih luas.

d. Sentralisasi dan Desentralisasi

Sentralisasi menggambarkan sejauh mana tingkat pengambilan keputusan terkonsentrasi pada satu titik dalam organisasi. Apabila pimpinan puncak mengambil keputusan penting organisasi tersebut dengan sedikit atau

tanpa masukan dari para karyawan tingkat bawah, maka organisasi tersebut tersentralisasi. Sebaliknya, semakin banyak karyawan tingkatan bawah yang memberikan masukan atau betul-betul mengambil keputusan maka organisasi itu makin terdesentralisasi. Namun hal yang perlu diperhatikan adalah konsep sentralisasi-desentralisasi bersifat relatif bukan absolut. Sehingga yang dimaksud dalam hal ini adalah bahwa suatu organisasi tidak adapat sepenuhnya tersentralisasi atau terdesentralisasi. Sedikit organisasi yang dapat berfungsi secara efektif jika semua keputusan hanya diambil oleh segelintir kelompok pimpinan puncak dan juga tidak dapat berfungsi secara efektif jika semua keputusan dilimpahkan kepada para karyawan tingkatan bawah.

e. Formalisasi

Formalisasi mengacu pada sejauh mana pekerjaan di dalam organisasi itu terstandarisasi dan sejauh mana perilaku karyawan dibimbing oleh peraturan dan prosedur. Apabila pekerjaan sangat diformalisasi maka orang yang mengerjakan pekerjaan tersebut mempunyai keleluasaan minimum atas apa yang dilakukan, kapan pekerjaan tersebut harus diselesaikan dan bagaimana harus melakukannya. Para karyawan dapat diharapkan senantiasa menangani *input* yang sama dengan cara yang persis sama, yang menghasilkan *output* yang seragam dan konsisten. Dalam organisasi yang formalisasinya tinggi, terdapat uraian jabatan yang tegas, banyak peraturan organisasi dan prosedur yang didefinisikan dengan jelas yang mencakup berbagai proses kerja. Di sisi lain, apabila formalisasinya rendah, perilaku

kerjanya relatif tidak terstruktur dan para karyawan mempunyai banyak kebebasan dalam hal bagaimana cara mereka melakukan pekerjaan.

3. Perubahan Organisasi

Perubahan pada organisasi merupakan suatu aspek universal dan kontinual semua organisasi. Organisasi harus menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan yang terjadi dalam lingkungan, teknologi yang dipakai dan perilaku atau parameter manusia (Reksohadiprojo dan Handoko, 2001:311). Dengan demikian, perubahan yang terjadi pada organisasi berfungsi agar organisasi tersebut dapat melanjutkan kelangsungan hidupnya baik secara internal maupun eksternal sesuai dengan perkembangan yang terjadi di masyarakat.

Keefektifan suatu organisasi seringkali menuntut suatu perubahan, termasuk perubahan dari organisasi tradisional menjadi organisasi baru atau modern. Menurut Robbins dan Coulter (2005:19) terdapat ciri-ciri organisasi modern beberapa diantara adalah: dinamis, fleksibel, berfokus pada keahlian, pekerjaan didefinisikan berdasarkan tugas yang harus dilakukan, berorientasi tim, berorientasi keterlibatan, karyawan berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan berorientasi pada konsumen.

Perubahan yang dilakukan agar keefektifan suatu organisasi dapat diraih juga harus memperhatikan sasaran perubahan. Sasaran didefinisikan sebagai keadaan yang ingin dicapai oleh suatu organisasi. Efektivitas organisasi dapat dinyatakan sebagai tingkat keberhasilan organisasi dalam usaha untuk mencapai tujuan atau sasarannya. (Sedarmayanti, 2004:113).

Efektivitas merupakan suatu konsep yang sangat penting dalam teori organisasi. Karena mampu memberikan gambaran mengenai keberhasilan organisasi dalam mencapai sasarannya. Tetapi pengukuran efektivitas organisasi bukan sesuatu hal yang sederhana. Banyak organisasi besar dengan banyak bagian yang sifatnya saling berbeda. Bagian-bagian tersebut mempunyai sasarannya sendiri yang satu sama lain berbeda. Sehingga menimbulkan kesulitan dalam melakukan pengukuran efektivitas. Menurut Sedarmayanti (2004:113) pada umumnya dapat digunakan beberapa dimensi untuk mengukur efektivitas organisasi, antara lain:

1. Kemampuan organisasi untuk memanfaatkan lingkungan untuk memperoleh berbagai jenis sumber yang bersifat langka dan nilainya tinggi
2. Kemampuan para pengambil keputusan dalam organisasi untuk menginterpretasikan sifat lingkungan secara tepat
3. Kemampuan organisasi untuk menghasilkan output tertentu dengan menggunakan sumber yang diperoleh
4. Kemampuan organisasi dalam memelihara kegiatan operasionalnya sehari-hari

Efisiensi organisasi menunjukkan sebuah konsep yang bersifat lebih terbatas dan menyangkut proses internal yang terjadi dalam suatu organisasi sesuai dengan banyaknya input yang diperlukan suatu organisasi untuk menghasilkan satu satuan output (Sedarmayanti, 2004:114). Efisiensi dapat diukur sebagai rasio output terhadap input. Suatu organisasi yang mampu menghasilkan satu satuan output dengan menggunakan sumber yang lebih sedikit dari yang digunakan oleh organisasi lainnya maka dapat dikatakan sebagai organisasi yang lebih efisien.

Sumber perubahan pada suatu organisasi menurut Reksohadiprojo dan Handoko (2001:312) dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Lingkungan di luar organisasi, baik itu politik, ekonomi, sosial, budaya, agama, kepercayaan, pertahanan, keamanan (nasional maupun internasional). Perubahan lingkungan terjadi begitu cepat sehingga memberikan tekanan pada organisasi untuk mengubah tujuan, strategi, kebijaksanaan dan struktur organisasi.
2. Perubahan tujuan, baik itu datangnya dari dalam maupun dipaksakan dari luar
3. Teknologi yang berkembang yang jelas akan mengubah organisasi
4. Perubahan manajerial yang dikarenakan kompleksnya kegiatan sehingga diperlukan pengorganisasian, pengarahan dan pengkoordinasian
5. Perubahan struktural yang jelas mengubah organisasi sehingga diperlukan penyesuaian yang menyeluruh, baik proses maupun perilaku organisasi
6. Perubahan psikososial yang bersumber pada para anggota

Terdapat dua tujuan perubahan pada suatu organisasi yaitu, pertama perubahan organisasi dengan lingkungan eksternalnya, kedua perubahan pola-pola perilaku para karyawannya (Reksohadiprojo dan Handoko, 2001:313).

Suatu organisasi tentu saja tidak dapat sepenuhnya mengendalikan lingkungan eksternalnya. Sehingga organisasi tersebut harus secara kontinyu melakukan perubahan-perubahan organisasional internal agar dapat menangani secara efektif tantangan-tantangan yang timbul akibat meningkatnya persaingan inovasi teknologi, pembaharuan peraturan-peraturan pemerintah dan berbagai tekanan permintaan sosial. Selain itu, kemampuan organisasi untuk menanggulangi lingkungannya tergantung pada pola hubungan diantara para anggotanya dan hubungan mereka dengan pekerjaan. Dengan demikian, pada dasarnya perubahan organisasi mencoba untuk membuat para karyawan

menggunakan pola perilaku baru dan menaati aturan-aturan yang diberlakukan diantara mereka dan yang berkaitan dengan pekerjaan.

Pendekatan perubahan organisasi menurut Greiner dalam Reksohadiprojo dan Handoko (2001:321) dapat dilakukan dengan menggunakan berbagai macam distribusi kekuasaan yang mungkin sama pentingnya dengan atau lebih penting daripada variabel itu sendiri dalam pencapaian hasil-hasil. Greiner dalam Reksohadiprojo dan Handoko (2001:322) mengidentifikasi tujuh pendekatan utama yang sering digunakan untuk memperkenalkan perubahan. Namun dalam konteks administrasi publik yang lebih bersifat hierarkis maka yang akan dijelaskan hanya tiga pendekatan saja yaitu kekuasaan sepihak yang terdiri dari surat keputusan, penggantian dan struktural.

Pendekatan surat keputusan merupakan penyampaian satu jalur suatu pengumuman tentang perubahan yang berasal dari seseorang dengan wewenang formal tinggi kepada orang-orang yang mempunyai posisi lebih rendah. Pendekatan pergantian memiliki pengertian bahwa individu-individu yang menduduki satu atau lebih posisi kunci organisasi diganti dengan individu-individu lain. Anggapan dasar pendekatan ini adalah bahwa perubahan organisasi merupakan fungsi kemampuan orang kunci. Pendekatan struktural memiliki pengertian bahwa dengan mengubah struktur hubungan-hubungan organisasional maka perilaku organisasi juga akan terpengaruh.

4. Bentuk Organisasi

Bentuk organisasi berdasarkan pendapat Sutarto (2002:200) dapat ditinjau dari jumlah pucuk pimpinan dan dari saluran wewenang. Apabila ditinjau dari pucuk pimpinan maka dapat dibedakan menjadi bentuk organisasi tunggal dan bentuk organisasi jamak.

a. Bentuk Tunggal

Organisasi bentuk tunggal adalah organisasi yang pucuk pimpinannya ada di tangan seseorang. Sebutan jabatan untuk bentuk tunggal antara lain Presiden, Direktur, Kepala, Ketua. Di dalam struktur organisasi pemerintahan dikenal sebutan jabatan Menteri, Gubernur, Bupati, Walikota, Walikotamadya, Camat, Lurah. Di dalam struktur organisasi perguruan tinggi dikenal sebutan Rektor, Dekan.

b. Bentuk Jamak

Organisasi bentuk jamak adalah organisasi yang pucuk pimpinannya ada di tangan beberapa orang sebagai satu kesatuan. Sebutan jabatan yang digunakan antara lain Presidium, Direksi, Direktorium, Dewan, Majelis.

Sedangkan ditinjau dari saluran wewenang, menurut Supardi dan Anwar (2004:20) maka dapat dibedakan menjadi bentuk lurus, bentuk lurus-staff, bentuk fungsional.

a. Bentuk Lurus

Bentuk ini sering juga disebut 'garis' atau 'lini' dan merupakan tipe organisasi yang tertua, paling banyak terdapat dan ;palinga banyak

dipakai terutama pada perusahaan yang relatif kecil. Hubungannya relatif sederhana sehingga praktis mudah dipakai. Pada bentuk lurus ini, organisasi dibagi-bagi pada satuan-satuan yang bulat serta pada tingkat-tingkat jenjang yang diperlukan. Wewenang dan tanggung jawab dari pucuk pimpinan mengalir secara langsung sampai kepada bawahan yang paling bawah menurut tata jenjang organisasi. Masing-masing kepala satuan organisasi memegang wewenang bulat dan memikul tanggung jawab penuh mengenai segala hal yang termasuk bidang kerja dari satuannya. Oleh karena itu, organisasi bentuk lurus adalah membagi dan mengelompokkan pekerjaan-pekerjaan yang secara langsung dan penuh, lalu lintas wewenang dan tanggung jawab berjalan secara lurus melalui saluran yang tunggal.

Gambar 1.
Organisasi Bentuk Lurus



Sumber: Supardi dan Anwar (2004:23)

b. Bentuk Lurus-Staff

Organisasi bentuk lurus-staff adalah organisasi yang wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan-satuan organisasi di bawahnya dalam semua bidang pekerjaan baik pekerjaan pokok maupun pekerjaan bantuan. Sedangkan di bawah pucuk pimpinan yang

memerlukan diangkat pejabat yang tidak memiliki wewenang komando tetapi hanya dapat memberikan nasihat tentang bidang keahlian tertentu.

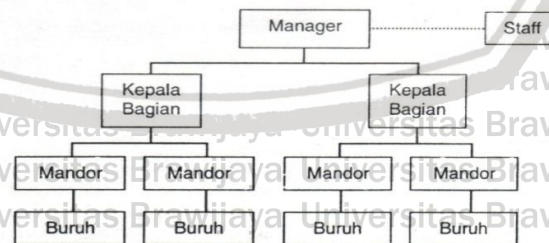
Biasanya tipe organisasi ini banyak dipakai pada perusahaan-perusahaan yang cukup besar, daerah kerjanya luas dan mempunyai bidang-bidang tugas yang beraneka ragam dan rumit.

Ciri organisasi bentuk lini dan staff menurut Sarwoto dalam Supardi dan Anwar (2004:24) adalah:

1. Organisasi besar dan bersifat kompleks
2. Jumlah karyawan banyak
3. Daerah kerjanya luas
4. Pimpinan begitu pula sesama karyawan tidak lai semuanya saling mengenal
5. Hubungan kerja yang bersifat langsung tidak mungkin terjadi
6. Spesialisasi yang beraneka ragam diperlukan dan digunakan secara maksimal
7. Terdapat tiga komponen utama yaitu
 - a. Pimpinan yaitu yang mengendalikan dan bertanggung jawab atas kelancaran organisasi dalam arti menentukan tujuan, menetapkan kebijakan dan mengambil keputusan.
 - b. Staf yaitu yang membantu pimpinan dalam perencanaan dan pengendalian
 - c. Pelaksanaan yaitu komponen organisasi yang melaksanakan tugas-tugas yang telah ditentukan dari atas.

Gambar 2.

Bentuk organisasi lini dan staf



Sumber: Supardi dan Anwar (2004:26)

c. Bentuk Fungsional

Organisasi bentuk fungsional adalah organisasi yang wewenang dari pucuk pimpinan dilimpahkan kepada satuan-satuan organisasi di bawahnya dalam bidang pekerjaan tertentu. Pimpinan tiap bidang berhak memerintah kepada semua pelaksana yang ada sepanjang menyangkut bidang kerjanya. Selain itu, organisasi ini disusun berdasarkan sifat dan macam fungsi yang harus dilaksanakan. Organisasi bentuk ini pada umumnya digunakan dalam perusahaan-persahaan dimana pembedangan tugas secara tegas dapat digariskan. Ciri-ciri organisasi fungsional menurut Supardi dan Anwar (2004:27) antara lain:

1. Pembedangan tugas secara tegas dan jelas dapat dibedakan
2. Pembagian unit-unit organisasi didasarkan pada spesialisasi tugas
3. Dalam melaksanakan tugas tidak banyak memerlukan koordinasi terutama pada tingkat pelaksanaan bawahan karena bidang tugasnya sudah tegas dan jelas digariskan
4. Para direktur mempunyai wewenang komando pada unit-unit yang berada di bawahnya atas namanya sendiri, tidak perlu atas nama direktur utama.

Gambar 3.
Bentuk organisasi fungsional



Sumber: Supardi dan Anwar (2004:29)

Tabel 2.

Skema bentuk-bentuk organisasi

Ditinjau dari jumlah pucuk pimpinan

1. bentuk tunggal
2. bentuk jamak

Ditinjau dari saluran wewenang

1. bentuk lurus
2. bentuk lurus-staff
3. bentuk fungsional

5. Bagan Organisasi

Struktur organisasi akan menjadi jelas apabila digambar dalam bagan organisasi. Meskipun demikian, bukan berarti bagan organisasi merupakan tujuan akhir organisasi melainkan bagan organisasi hanyalah salah satu alat dari organisasi. Pendapat yang dikemukakan oleh Ralph Currier Davis dalam Sutarto (2002:212) tentang definisi bagan organisasi menyatakan bahwa:

“An organization chart is a graphic or semigraphic presentation of certain information concerning functions, functional groupings and line of responsibility, authority and accountability in the organization.” (Suatu bagan organisasi adalah suatu grafik atau semigrafik yang menunjukkan keterangan-keterangan yang pasti tentang fungsi-fungsi, pengelompokan-pengelompokan fungsi dan garis-garis tanggungjawab, wewenang serta akuntabilitas dalam organisasi.)

Pengertian bagan organisasi menurut Sutarto (2002:217) adalah gambar struktur organisasi yang ditunjukkan dengan kotak-kotak atau garis-garis yang disusun menurut kedudukannya yang masing-masing memuat fungsi tertentu dan satu sama lain dihubungkan dengan garis-gari saluran wewenang. Dalam suatu organisasi yang besar dapat dibuatkan dua jenis bagan organisasi yaitu bagan organisasi induk dan bagan organisasi pelengkap (Sutarto, 2002:218). Sebagaimana dijelaskan oleh George R. Terry dalam Sutarto (2002:218) menjelaskan bahwa:

“Bagan-bagan organisasi dapat dibagi dengan baik ke dalam (1) bagan induk dan (2) bagan pelengkap. Yang pertama atau bagan induk menunjukkan seluruh struktur organisasi. Itu memperlengkapi semua gambar atau tinjauan dari atas hubungan-hubungan semua satuan organisasi atau komponen-komponen pokok satu sama lain. Yang kedua atau bagan pelengkap adalah semata-mata mencurahkan pada suatu satuan organisasi atau komponen pokok dan memberikan lebih banyak detail seperti pada hubungan-hubungan, wewenang, dan kewajiabn-kewajiban di dalam lingkungan yang diserahkan.”

a. Bagan Organisasi Induk

Bagan organisasi yang menunjukkan gambar struktur organisasi pokok. Dalam bagan organisasi induk ini ditunjukkan gambar struktur organisasi dari pucuk pimpinan sampai dengan satuan-satuan organisasi.

b. Bagan Organisasi Pelengkap

Skema suplementer khususnya menunjukkan sebuah departemen saja atau suatu komponen penting dari perusahaan dan memuat lebih banyak detail, mengenai hubungan-hubungan otoritas dan kewajiban-kewajiban dalam bidang yang bersangkutan.

Menurut Sutarto berdasarkan pendapat dari beberapa sarjana dapat diambil kesimpulan bahwa bagan organisasi dapat dikelompokkan menjadi dua macam bagan organisasi, yaitu bagan organisasi berdasarkan bentuk dan bagan organisasi berdasarkan isi (Sutarto, 2002:224). Bagan organisasi berdasarkan bentuk meliputi bagan piramid, bagan mendatar, bagan menegak, bagan lingkaran, bagan setengah lingkaran, bagan elip, bagan setengah elip, dan bagan sinar (Sutarto, 2002:228). Mengenai isi bagan organisasi juga memuat informasi khusus seperti gaji, umur pejabat, photo pejabat, nama dari kemungkinan penggantian, jatah anggaran, jumlah umur sampai pengunduran

diri, garis-garis penantian pada jabatan-jabatan kunci, dan kebutuhan tenaga (Victor Lazzaro dalam Sutarto, 2002:225).

Tabel 3.
BAGAN ORGANIASI



Antara kedua macam bagan organisasi yaitu bentuk bagan dan isi bagan dapat dibedakan tetapi pemakaiannya tidak dapat dipisahkan artinya jelas dalam setiap bentuk bagan yang ada dapat dituangkan setiap isi bagan yang ada sesuai dengan situasi dan keadaan struktur organisasinya.

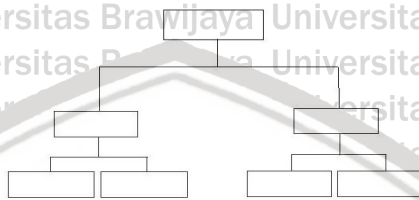
- 1. Bentuk Bagan Organisasi
 - a. Bagan Piramid

Bagan piramid adalah bentuk bagan organisasi yang saluran wewenangnya dari pucuk pimpinan sampai dengan satuan organisasi atau pejabat yang terendah disusun dari atas ke bawah atau sebaliknya. Bagan piramid merupakan bagan yang paling lazim dipakai oleh berbagai organisasi karena sifatnya yang sederhana dan mudah dibuat. Bagan piramid tepat untuk

melukiskan suatu organisasi yang mempunyai struktur bentuk lurus dan dapat diungkapkan pada gambar 4 berikut:

Gambar 4.

Contoh Bagan Organisasi Piramid



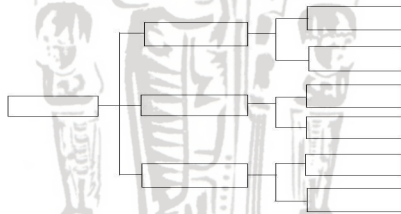
Sumber: Sutarto (2002:233)

b. Bagan Mendatar

Bagan mendatar adalah bentuk bagan yang saluran wewenanganya dari pucuk pimpinan sampai dengan satuan organisasi atau pejabat yang terendah dari kiri ke kanan atau sebaliknya, dapat terlihat pada gambar 5.

Gambar 5.

Contoh Bagan Organisasi Mendatar

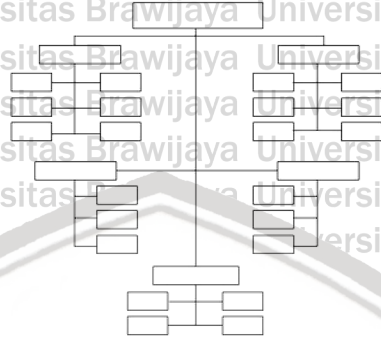


Sumber: Sutarto (2002:234)

c. Bagan Menegak

Bagan menegak adalah bentuk bagan yang saluran wewenanganya dari pucuk pimpinan sampai dengan satuan organisasi atau pejabat yang terendah disusun dari atas ke bawah, atau sebaliknya dengan jalan menajajarkan dua-dua satuan organisasi atau pejabat yang sederajat. Untuk memperjelas dapat dilihat pada gambar 6.

Gambar 6.
Contoh Bagan Organisasi Menegak

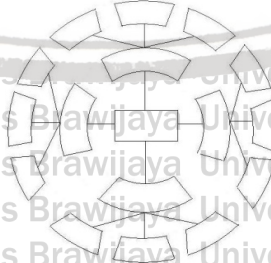


Sumber: Sutarto (2002:235)

d. Bagan Lingkaran

Bagan Lingkaran adalah bentuk bagan organisasi yang saluran wewenangnya dari pucuk pimpinan sampai dengan satuan organisasi atau pejabat yang terendah disusun dari pusat lingkaran ke arah bidang lingkaran. Hal tersebut dimaksudkan untuk menghindari beban psikologis yang ditimbulkan oleh ketiga bagan di atas. Beban psikologis yang dimaksud adalah tersinggungnya para pejabat yang dilukiskan pada tempat terpojok atau baris terbawah yang terkadang mempunyai perasaan bahwa jabatannya remeh. Untuk memperjelas dapat dilihat pada gambar 7.

Gambar 7.
Contoh Bagan Organisasi Lingkaran



Sumber: Sutarto (2002:236)

e. Bagan Setengah Lingkaran

Bagan Setengah Lingkaran adalah bentuk bagan organisasi dengan saluran wewenang dari pucuk pimpinan sampai dengan satuan organisasi atau pejabat yang terendah disusun dari pusat lingkaran ke arah bawah lingkaran atau sebaliknya. Untuk memperjelas dapat dilihat pada gambar 8.

Gambar 8
Contoh Bagan Setengah Lingkaran



Sumber: Sutarto (2002:237)

f. Bagan Elip

Pada hakekatnya bagan ini sama dengan bagan lingkaran. Untuk memperjelas dapat dilihat pada gambar 9.

Gambar 9
Contoh Bagan Elip

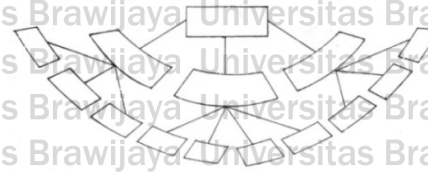


Sumber: Sutarto (2002:238)

g. Bagan Setengah Elip

Pada hakekatnya bagan ini sama dengan bagan setengah elip. Untuk memperjelas dapat dilihat pada gambar 10.

Gambar 10
Contoh Bagan Setengah Elip



Sumber: Sutarto (2002:239)

h. Bagan Sinar

Bagan sinar adalah bentuk bagan organisasi yang saluran wewenangnya dari pucuk pimpinan sampai dengan satuan organisasi atau pejabat yang terendah disusun seperti berkas sinar. Untuk memperjelas dapat dilihat pada gambar 11.

Gambar 11
Contoh Bagan Sinar



Sumber: Sutarto (2002:240)

2. Isi Bagan Organisasi

a. Bagan Struktur

Bagan Struktur adalah bagan organisasi yang isinya menunjukkan susunan organisasi dari pucuk pimpinan sampai dengan satuan organisasi terendah dengan menyebutkan satuan organisasi serta nama masing-masing satuan organisasi yang tertulis di dalam kotak

b. Bagan Aktivitas

Bagan organisasi yang berisi perincian kegiatan dari masing-masing satuan organisasi.

c. Bagan Jabatan

Bagan yang berisi sebutan jabatan dan nama satuan organisasi.

d. Bagan Tugas

Bagan yang berisi perincian tugas masing-masing pejabat.

e. Bagan Nama

Bagan organisasi yang memuat nama-nama pejabat.

f. Bagan Pangkat

Bagan yang memuat pangkat dan golongan pangkat para pejabat.

g. Bagan Photo

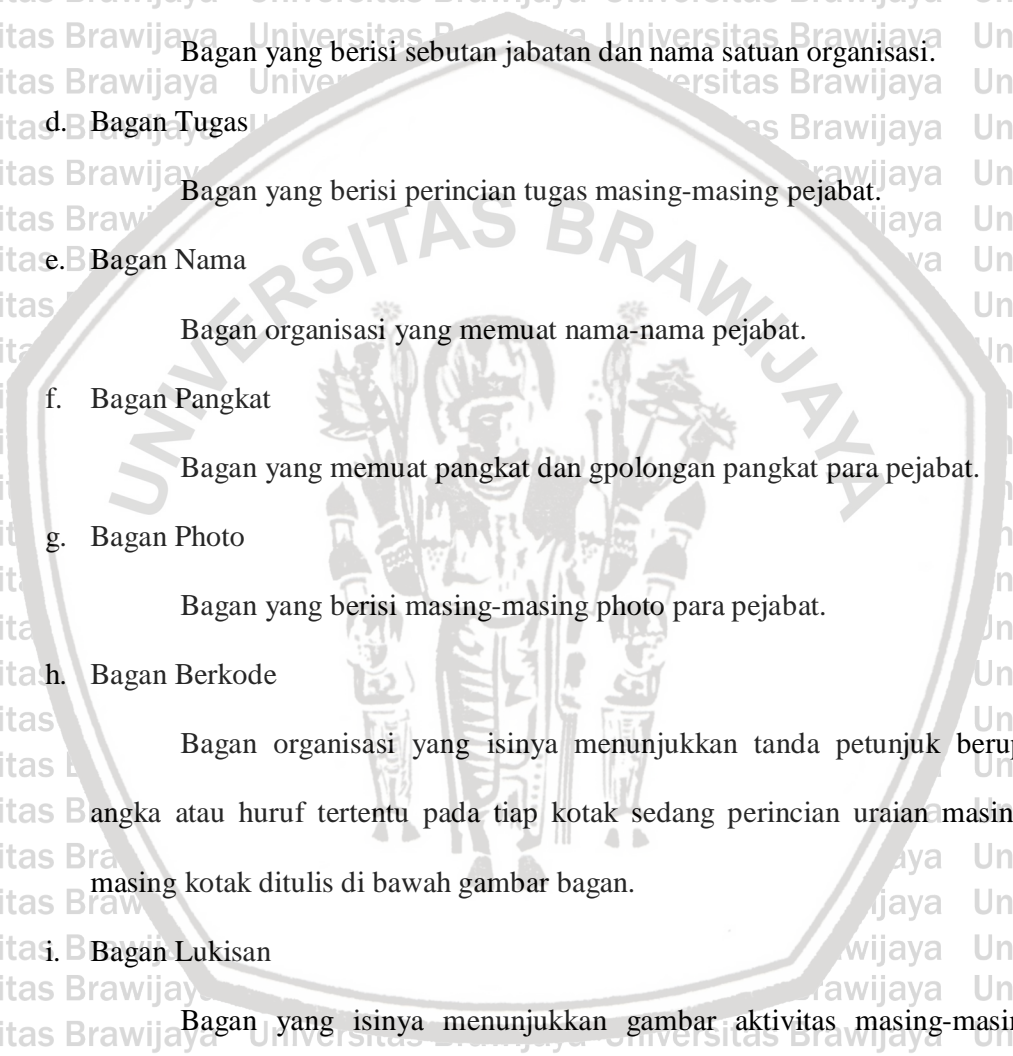
Bagan yang berisi masing-masing photo para pejabat.

h. Bagan Berkode

Bagan organisasi yang isinya menunjukkan tanda petunjuk berupa angka atau huruf tertentu pada tiap kotak sedang perincian uraian masing-masing kotak ditulis di bawah gambar bagan.

i. Bagan Lukisan

Bagan yang isinya menunjukkan gambar aktivitas masing-masing satuan organisasi.



j. **Bagan Serbaguna**

Bagan serbaguna adalah bagan organisasi yang isinya menunjukkan jabatan, nama satuan, nama pejabat, pangkat/golongan pangkat dan perincian tugas para pejabat.

6. Reformasi Organisasi

Brunsson dan Olsen dalam bukunya *The Reforming Organization* mengemukakan bahwa reformasi organisasi terjadi ketika gap antara kinerja organisasi dan harapan dapat diselaraskan supaya menjadi lebih nyata.

Reformasi Organisasi harus dipahami sebagai suatu gagasan dengan membuat tujuan yang disengaja, diarahkan pada pilihan organisasi, bentuk-bentuk baru yang dapat dibuat yang dapat meningkatkan dan menyebabkan hasil yang lebih baik. Secara spesifik Pollit dalam Muallidin (2011:375) melihat reformasi organisasi dengan merujuk pada perubahan institusi pemerintah (struktur), prosedur dan perilaku yang menegaskan pada satu atau lebih karakteristik yang diakui secara luas dengan *new publik management (NPM)* atau *reveinting government*.

Reformasi organisasi diarahkan pada tiga faktor organisasional yang mencakup (1) struktur organisasi secara keseluruhan, (2) proses manajemen, (3) kultur organisasi yang terkait dengan perilaku. Untuk kelangsungan hidup organisasi dalam lingkungan yang sangat kompetitif maka wajib dilakukan perubahan berupa restrukturisasi secara keseluruhan. Berdasarkan beberapa definisi di atas, kajian mengenai reformasi organisasi mengalami pasang surut sesuai dengan perkembangan pemikiran dalam ilmu administrasi publik.

Perkembangan tersebut terjadi seiring dengan adanya kompleksitas persoalan yang dihadapi oleh administrator publik.

Adapun tahapan proses penyusunan struktur organisasi menurut Atmosudirdjo (1999), yaitu:

- a) Melakukan *Review* Rencana dan Tujuan *Plans* menentukan maksud organisasi dan *goals* menentukan kegiatan yang harus atau akan dijalankan
- b) Menentukan *Work Activities* untuk Mencapai *Objectives*
Dimulai membuat rincian daftar kegiatan kerja lalu merinci tugas apa yang harus dijalankan
- c) Klasifikasi dan Penggolongan
Menilai kegiatan yang diidentifikasi lalu menentukan sifatnya, kemudian aktivitas itu dikelompokkan menjadi unit dengan desain pola, penanaman untuk menjadi struktur organisasi
- d) Pemberian *Assignment* dan Pendelegasian Wewenang
Penugasan kepada individu dan pelimpahan wewenang supaya dapat menyelesaikan tugas
- e) Mendesain Hierarki Pimpinan dan Pengambilan Keputusan
Mencakup penentuan tatanan hubungan operasional vertikal, horizontal dan menyilang yang bersifat integratif serta lahirnya bagan organisasi.

Sehingga pada saat melakukan reformasi organisasi, khususnya yang terkait dengan struktur organisasi, dapat dipahami sebagai suatu wujud formal untuk menemukan koordinasi dalam hubungan timbal balik yang terdapat pada setiap anggota organisasi yang dapat dicermati dari kondisi normatif dan perilaku.

Sedangkan pelaksanaan reformasi organisasi perangkat daerah yang perlu dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota terkait dengan perubahan struktur organisasi menurut Djamal (2010) adalah sebagai berikut:

a) Analisis Kelembagaan

Analisis kelembagaan yang dilakukan bisa berasal dari SKPD yang bersangkutan atau berasal dari Bagian Organisasi karena adanya perubahan Undang-undang, Peraturan Pemerintah, Permendagri atau aturan lainnya yang terkait struktur organisasi perangkat daerah. Output yang dihasilkan dari analisis kelembagaan adalah tersusunnya telaah staf.

b) Pelurusan Tupoksi

Pelurusan tupoksi dilakukan agar tidak terjadi kekaburan pada saat menjalankan tugas dan kewajiban antara satu SKPD dengan SKPD yang lain

c) Meminta pertimbangan teknis yang bersifat objektif dari SKPD berkaitan dengan pelaksanaan tugas, pokok dan fungsi masing-masing sehingga diharapkan pertimbangan teknis ini dapat dijadikan bahan analisa beban kerja.

d) Pembentukan Tim Otoda

Pembentukan Tim Otoda dilakukan sebagai upaya untuk mengkaji rekomendasi dari Bagian Organisasi serta memberikan data referensi draf Perda atau draf Perwal kepada Walikota

e) Penyusunan dan Penyampaian Draf Raperda bersama unsur legislatif daerah

Menurut Tarigan dalam Muallidin (2011:375) perkembangan reformasi organisasi publik telah mengalami transformasi dari model administrasi publik menuju model manajemen baru. Model administrasi publik klasik terfokus pada interaksi dan kerjasama di dalam organisasi pemerintah yang dibangun melalui hierarki. Model ini memberikan peran besar kepada pemerintah, baik dalam merumuskan kebijakan maupun dalam penyampaian pelayanan publik. Model administrasi publik klasik kemudian disempurnakan oleh model manajemen publik baru. Model ini menghadirkan pola organisasi yang lebih efisien, menciptakan fleksibilitas organisasi, menghindari adanya standardisasi dalam organisasi, mengembangkan pola pelayanan yang variatif, memperkuat desentralisasi tanggung jawab kegiatan dan anggaran ketingkat yang paling bawah. Sehingga terjadi pergeseran pola

manajemen dari sistem hierarki menuju sistem *contracting out* dan memberikan perhatian pada pembangunan jaringan kerja (*networking*) dengan organisasi lain di luar pemerintah.

Upaya untuk melakukan perubahan institusi pemerintah (struktur) secara nyata dengan diberlakukannya UU NO. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sedangkan penjelasan dari aturan tersebut yang berkaitan dengan struktur pemerintahan diatur dalam PP NO. 41 Tahun 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang diharapkan mampu mendukung kemandirian daerah dan mewujudkan organisasi perangkat daerah yang efektif dan efisien. Berdasarkan PP NO. 41 Tahun 2007 pada pasal 19 ayat 1 menyebutkan bahwa organisasi perangkat daerah di bentuk berdasarkan pertimbangan jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD. Reformasi organisasi sangat terkait dengan nilai, norma dan prinsip-prinsip yang dijadikan acuan oleh sebuah organisasi dalam memberikan pelayanan publik.

C. FUNGSI PEMERINTAH DAERAH

Persoalan pokoknya bagi seorang administrator adalah bagaimana merancang struktur yang tepat untuk mencapai berbagai tujuan dan sasaran organisasi. Pertimbangan dasarnya adalah karakteristik organisasi itu sendiri (Kusdi, 2009:196-197).

Mintzberg menyatakan bahwa setiap organisasi mempunyai lima elemen dasar. Adapaun elemen-elemen atau bagian dasar yang dimaksud merupakan fungsi dari organisasi (Minzberg, 1979:24):

1. *The Strategic Apex* (Puncak Strategik)

Bagian ini terdiri dari manager tingkat puncak yang bertanggung jawab secara keseluruhan terhadap organisasi yang bersangkutan. Dalam hal ini fungsi tersebut dipegang oleh Gubernur dan Wakilnya, Bupati dan Wakilnya atau Walikota dan Wakilnya.

2. *The Middle Line* (Bagian Tengah)

Bagian ini terdiri dari para manager yang menghubungkan The Operation Core (Inti yang beroperasi) dengan The Strategic Apex (Puncak Strategik). Dalam kaitannya dengan perangkat daerah maka fungsi tersebut dipegang oleh Sekretaris Daerah.

3. *The Technostructure* (Teknostruktur)

Bagian ini terdapat sejumlah ahli analisis (analisis) yang bertanggung jawab terhadap upaya untuk menciptakan bentuk standardisasi tertentu di dalam organisasi yang bersangkutan. Dan berpengaruh terhadap bagian organisasi lain. Dalam kaitannya dengan perangkat daerah maka fungsi tersebut dijalankan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA), Inspektorat, Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang dalam Undang-undang 32 Tahun 2004 disebut sebagai lembaga teknis daerah.

4. *The Support Staff* (Staff yang Memberikan Bantuan)

Kelompok ini terdiri dari orang-orang yang menjadi bagian dari unit-unit staf yang memberikan jasa-jasa bantuan tidak langsung untuk organisasi yang bersangkutan. Dalam kaitannya dengan perangkat daerah maka

fungsi tersebut dijalankan oleh Sekretaris Daerah dengan bagian-bagian di bawahnya.

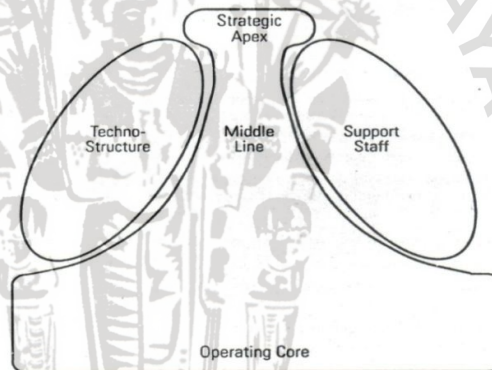
5. *The Operation Core* (Inti yang beroperasi)

Bagian ini terdiri dari para karyawan yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berkaitan langsung dengan masyarakat. Dalam konteks peramngkat daerah ditempati oleh dinas-dinas atau Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Untuk memperjelas dapat dilihat pada gambar 12.

Gambar 12.

Lima elemen umum organisasi menurut Henry Minzberg



Salah satu dari kelima bagian tersebut dapat mendominasi sebuah organisasi. Selain itu tergantung pada bagian mana yang berkuasa sehingga akan digunakan sebuah konfigurasi struktural tertentu. Dengan demikian, menurut Mintzberg dalam Winardi (2009:118) terdapat adanya lima macam konfigurasi desain yang khas. Masing-masing konfigurasi berkaitan dengan dominasi yang dilakukan oleh salah satu di antara lima macam bagian dasar tersebut.

D. Restrukturisasi Organisasi

Berdasarkan ruang lingkup dan sasaramnya, perubahan organisasi biasanya dibedakan menjadi beberapa jenis. Menurut Kotler sebagaimana disebutkan dalam Kusdi (2009:208) perubahan organisasi meliputi antara lain: 1) Restrukturisasi (*restructuration*), 2) Rekayasa ulang (*reengineering*), 3) Penyusunan strategi kembali (*turn around*), 4) Akuisisi (*acquisition*), 5) Perampingan (*downsizing*), 6) Program-program kualitas (*quality programs*), 7) Pembaruan kultur organisasi (*organization culture's renewal*).

Restrukturisasi adalah tindakan untuk mengubah struktur yang dipandang sudah tidak sesuai dengan tuntutan zaman dan dianggap tidak efektif lagi dalam memajukan organisasi. Revitalisasi adalah memberi tambahan energi atau daya kepada organisasi agar dapat mengoptimalkan kinerja organisasi (Sedarmayanti dkk, 2005:14). Karena itu, revitalisasi berkaitan dengan perumusan kembali uraian tugas, penambahan kewenangan kepada unit strategis, peningkatan alokasi anggaran, penambahan atau pengurangan instrumen pendukung dalam menjalankan tugas-tugas organisasi. Refungsionalisasi berkaitan dengan tindakan atau upaya untuk memfungsikan kembali sesuatu yang sebelumnya tidak atau belum berfungsi (Sedarmayanti dkk, 2005:14). Dalam hal ini, refungsionalisasi lebih mengarah pada penajaman profesionalisme organisasi dalam mengemban misinya.

Restrukturisasi biasanya dilakukan ketika struktur organisasi dianggap tidak memadai lagi, dalam arti organisasi dianggap tidak efektif dan efisien untuk mencapai berbagai sasaran dan tujuan organisasi (Kusdi, 2009:208). Terkadang

penyesuaian struktur melalui program restrukturisasi bisa memiliki jangkauan luas. Artinya bukan sekedar perubahan elemen-elemen struktur melainkan perubahan terhadap desain organisasi itu sendiri. Perubahan atau penataan kembali organisasi lebih dikenal dengan *reinvention* yaitu transformasi dasar sistem pemerintahan dan organisasi pemerintahan untuk meningkatkan efektivitas, efisiensi, kemampuan beradaptasi dan berinovasi. (Sedarmayanti, 2009:15).

Reformasi struktural pemerintahan di daerah member perhatian terhadap eksistensi organisasi yang sehat dan berdaya saing tinggi. Menurut Mc. Kinsey dalam Sedarmayanti (2009:12) eksistensi organisasi dapat dilacak dari 7S yaitu *structure, strategy, sistem, style, staff, skill and superordinate goals*. Setiap faktor sama pentingnya dan saling berinteraksi.

1. *Structure*. Dalam lingkungan yang kompleks, struktur terus bertambah, berkembang dan berubah
2. *Strategy*. Dalam praktek pengembangan strategi tidak banyak menimbulkan masalah dibandingkan dengan pelaksanaannya
3. *System*. Mencakup sebuah prosedur formal dan informal yang memungkinkan organisasi bersangkutan menjadi berfungsi
4. *Style*. Melalui pola aksi substantif dan simbolik yang dilaksanakan pimpinan dengan mengkomunikasikan prioritas lebih jelas dan sangat mempengaruhi kinerja
5. *Staff*. Memandang manusia sebagai sumber daya yang perlu dikelola secara agresif yakni dipelihara, dikembangkan, dijaga dan dialokasi
6. *Skill*. Perubahan strategik kadang-kadang mengharuskan organisasi menambah sejumlah keterampilan baru
7. *Superordinate goals*. Merupakan konsep yang membina nilai dan aspirasi untuk menyatukan organisasi guna mencapai tujuan bersama.

Konsep restrukturisasi yang paling banyak ditawarkan oleh para ahli adalah konsep *downsizing*. Seperti yang diungkapkan oleh Halley yang dikutip oleh Utami (2009:58) menyatakan bahwa *downsizing* merupakan jenis reorganisasi dan restrukturisasi. *Downsizing* atau perampingan tugas merupakan

strategi untuk memperlancar, menguatkan dan mempertegas struktur organisasi yang berkaitan dengan jumlah yang menjalankan organisasi.

Downsizing merupakan bagian dari *rightsizing* maka seringkali dalam prakteknya kedua istilah tersebut digunakan secara timbal balik untuk menggambarkan proses perubahan berencana dalam organisasi. Namun kedua istilah tersebut memiliki perbedaan. Adapun yang dimaksud dengan *rightsizing* sebagaimana diungkapkan oleh Eggers (1993:1) menyatakan bahwa:

“*rightsizing* merupakan proses yang dibentuk oleh suatu tujuan dalam perkembangan yang berkelanjutan. *Rightsizing* membutuhkan campur tangan pemerintah -dengan input komunitas- untuk menformulasikan visi strategis untuk kota atau Negara yang meliputi perencanaan jangka panjang. Dalam melakukan *rightsizing* pemerintah memfokuskan pembiayaan pada fungsi utama, memberikan layanan yang lebih efisien dan meninggalkan tugas yang dianggap kurang penting serta mengurangi program non prioritas.”

Selanjutnya menurut Halley yang dikutip oleh Utami (2009:58) memberikan pengertian tentang *rightsizing* bahwa:

“*rightsizing* dapat meliputi *downsizing* dan juga mengurangi fungsi, pembiayaan dan mendesain ulang sistem dan kebijakan. *Rightsizing* juga memerlukan *upsizing* (peningkatan angkatan kerja) pada area tertentu. *Rightsizing* mengurangi tugas yang tidak penting dan meningkatkan serta memprioritaskan tugas yang sangat penting. Hal ini merupakan upaya bertahap untuk membentuk ulang keseluruhan organisasi.”

Berdasarkan pengertian di atas maka *rightsizing* berorientasi pada pembentukan organisasi yang tepat atau layak terlepas apakah harus bersifat *downsizing* atau *upsizing*. Oleh karena itu *rightsizing* lebih difokuskan pada kegiatan perumusan strategi untuk meningkatkan kemampuan organisasi secara terus menerus.

E. Pemerintahan Daerah

1. Pemerintah Daerah (*Local Government*), Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Definisi pemerintahan (*government*) adalah: (proses), cara, perbuatan memerintah; (2) segala urusan yang dilakukan oleh Negara dalam menyelenggarakan kesejahteraan masyarakat dan kepentingan negara (Sjamsuddin, 2008:4). Dalam berbagai literatur disebutkan bahwa pada dasarnya pemerintahan dapat dipahami dari dua pengertian, yaitu dalam arti luas dan arti sempit.

Pemerintahan dalam arti luas dapat dilihat dari ajaran Monetsqieu. Trias politica yang membagi kekuasaan menjadi tiga, yaitu: (1) pembentukan undang-undang; (2) pelaksanaan; (3) peradilan. Dengan pengertian ini pemerintahan dalam arti luas adalah keseluruhan fungsi-fungsi legislatif, eksekutif dan yudikatif. Sedangkan pemerintahan dalam arti sempit adalah organ atau alat perlengkapan Negara yang disertai tugas pemerintahan atau melaksanakan undang-undang. Dengan kata lain, pengertian pemerintahan dalam arti sempit adalah hanya badan pelaksana (eksekutif) saja.

Pemerintahan daerah (*local government*) dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (2001) diartikan sebagai pemerintahan yang mewakili pemerintah pusat di daerah dalam wilayah suatu negara. Urusan dan kepentingan yang menjadi perhatian local government bersifat locality dan basis politiknya adalah lokalitas dan bukan bangsa (Hoessein dalam Sjamsuddin, 2008:14). Selanjutnya, menurut Hoessein dalam Sjamsuddin, 2008:14, mengungkapkan bahwa *Local Government* ini merupakan sebuah konsep yang dapat mengandung tiga pengertian, yaitu:

pertama, *local government* dalam pengertian pemerintahan lokal yang sering dipertukarkan dengan *local authority* yang mengacu pada organ atau struktur, yakni *council (road)* atau DPRD dan mayor (Kepala Daerah: Bupati/Walikota) dimana rekrutmen pejabatnya didasarkan pada pemilihan.

Kedua, *local government* dalam pengertian pemerintahan lokal yang dilakukan oleh pemerintah lokal sesuai kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat. Arti ini lebih mengacu pada fungsi. Dalam menentukan fungsi yang menjadi kewenangan pemerintah daerah, terdapat dua prinsip yang lazim digunakan (Muluk, 2007, 10) yaitu: (1) *the ultra vires doctrine* yang menunjukkan bahwa pemerintah daerah dapat bertindak pada hal-hal tertentu atau memberikan pelayanan tertentu saja. Fungsi atau urusan pemerintahan bagi pemerintah daerah dirinci sedangkan fungsi pemerintahan yang tersisa menjadi kompetensi pemerintah pusat; (2) prinsip *general competence atau open end arrangement*, merupakan kebalikan dari prinsip sebelumnya. Pemerintah daerah harus melakukan apa saja yang dipandang perlu dalam memenuhi kebutuhan daerahnya sebagaimana yang ditentukan oleh para pengambil keputusan di daerah itu. Pemerintah pusat telah mempunyai urusan atau fungsi yang terinci sementara sisanya merupakan fungsi atau urusan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah.

Ketiga, *local government* yang bermakna daerah otonom dengan pengertian bahwa pembentukan daerah otonom yang secara simultan merupakan kelahiran status otonomi berdasarkan atas aspirasi dan kondisi obyektif dari

masyarakat yang berada di wilayah tertentu sebagai bagian dari bangsa dan wilayah nasional.

Otonomi daerah dan daerah otonom merupakan bentuk pengejawantahan dari desentralisasi. Masyarakat beserta wilayahnya yang memiliki otonomi disebut daerah otonom atau *local government* menurut kelaziman Eropa.

Desentralisasi berfungsi untuk mengakomodasi keanekaragaman masyarakat sehingga terwujud variasi struktur dan politik untuk menyalurkan aspirasi masyarakat setempat. Bentuk pemerintahan desentralisasi dalam Negara kesatuan adalah sebagai usaha mewujudkan pemerintahan daerah yang dijalankan secara efektif dengan tujuan pemberdayaan kemaslahatan dan sebagai pelayan masyarakat. (Gadjong, 2007:211). Oleh karena itu desentralisasi dipandang sebagai otonomisasi suatu masyarakat yang berada di wilayah tertentu untuk memecahkan masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan.

Pengertian desentralisasi menurut Rondinelli dalam Muluk (2007:6) mengungkapkan jenis desentralisasi, yaitu:

- *Deconcentration* adalah penyerahan sejumlah kewenangan atau tanggung jawab administrasi kepada tingkatan yang lebih rendah dalam kementerian atau badan pemerintah
- *Delegation* adalah perpindahan tanggung jawab fungsi-fungsi tertentu kepada organisasi di luar struktur birokrasi regular dan hanya dikontrol oleh pemerintah pusat secara tidak langsung
- *Devolution* adalah pembentukan dan penguatan unit-unit pemerintahan subnasional dengan aktivitas yang secara substansial berada di luar control pemerintah pusat
- *Privatization* adalah memberikan semua tanggung jawab atas fungsi-fungsi kepada organisasi nonpemerintah atau perusahaan swasta yang independen dari pemerintah

Pendapat dari Rondinelli dalam Sjamsuddin (2008:22) menyatakan bahwa desentralisasi dalam arti luas mencakup setiap penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat baik kepada pemerintah daerah maupun kepada pejabat pemerintah pusat yang ditugaskan di daerah. Dalam hal kewenangan diserahkan kepada pemerintah daerah disebut dengan kebijakan devolusi. Sedangkan apabila kewenangan diserahkan kepada pejabat-pejabat pusat yang ada di daerah disebut kebijakan dekonsentrasi. Dalam perspektif Indonesia, *devolution* merupakan padanan dari desentralisasi, *deconsentration* merupakan padanan dari dekonsentrasi dan *delegation* adalah padanan dari desentralisasi fungsional.

2. Azas-azas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Asas-asas yang digunakan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yaitu desentralisasi, dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang memiliki makna sebagai berikut:

1. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah Negara kepada pemerintahan lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai rumah tangga sendiri (secara otonom). Dengan demikian, hal penting dari desentralisasi adalah seberapa luas desentralisasi diterapkan pada suatu daerah.
2. Dekonsentrasi pada prinsipnya adalah bagian yang terpisahkan dari sentralisasi (Sjamsuddin (2008:23). Melalui kebijakan dekonsentrasi, pemerintah pusat menugaskan aparatnya untuk menjalankan kewenangan pusat di daerah. Sedangkan pengertian dekonsentrasi menurut SANKRI adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada Gubernur sebagai

wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat di daerah. Beberapa karakteristik yang menonjol dari dekonsentrasi, menurut Sjamsuddin (2008:24) antara lain:

- a. Dekonsentrasi adalah perpanjangan tangan pusat yang dilaksanakan di daerah melalui pejabat-pejabat yang ditugaskan di daerah
 - b. Pejabat yang ditugaskan di daerah mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugasnya ke pusat bukan kepada rakyat daerah tersebut
 - c. Kebijakan, jenis kegiatan, sasaran, biaya, sarana dan prasarana pelaksanaan tugas dipersiapkan oleh pemerintah pusat sehingga akuntabilitas pemanfaatan anggaran adalah ke pusat bukan kepada rakyat di daerah.
3. Tugas Pembantuan (Azas Medebewind) adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan (Sjamsuddin (2008:24). Tugas pembantuan ini adalah tugas untuk melaksanakan peraturan-peraturan perundangan bukan saja yang ditetapkan oleh pemerintah pusat tetap juga yang ditetapkan oleh pemerintah lokal atau pemerintah daerah yang mengurus rumah tangga sendiri tingkat atasnya.

3. Konsep Penataan Organisasi Perangkat Daerah

Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kepala daerah dibantu oleh perangkat daerah yang terdiri dari unsur staf yang membantu penyusunan kebijakan dan koordinasi, diwadahi dalam sekretariat, unsur pengawas yang diwadahi dalam bentuk inspektorat, unsur perencana yang diwadahi dalam bentuk badan, unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik, diwadahi dalam lembaga

teknis daerah, serta unsur pelaksana urusan daerah yang diwadahi dalam dinas daerah.

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten dan kota. Sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya dalam rangka mempercepat proses peningkatan kesejahteraan rakyat.

Konsep pengaturan Organisasi Perangkat Daerah tercantum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Sebelum lahirnya PP NO. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, pengaturan Organisasi Perangkat Daerah dimuat dalam PP NO. 84 tahun 2000 dan PP NO. 8 tahun 2003. Akan tetapi karena dianggap belum cukup memberikan pedoman yang menyeluruh bagi penyusunan dan pengendalian organisasi perangkat daerah yang dapat menangani seluruh urusan pemerintahan maka kedua Peraturan Pemerintah tersebut akhirnya dicabut.

Perangkat daerah kabupaten/kota adalah unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan.

Penataan kelembagaan perangkat daerah harus menerapkan prinsip-prinsip organisasi, antara lain visi dan misi yang jelas, pelembagaan fungsi staf dan fungsi lini serta fungsi pendukung secara tegas, efisiensi dan efektifitas, rentang kendali serta tatakerja yang jelas. Langkah-langkah dalam penataan organisasi perangkat daerah meliputi:

1. Pembentukan

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah disebutkan bahwa perangkat daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah yang memuat nama atau nomenklatur, tugas pokok dan susunan organisasi masing-masing satuan kerja perangkat daerah (sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas, badan dan kantor, rumah sakit daerah, kecamatan, kelurahan dan lembaga lain sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan).

Peraturan Daerah (Perda) tentang perangkat daerah secara prinsip dituangkan dalam 1 (satu) Perda. Namun apabila lebih dari (satu) Perda dapat dikelompokkan dalam beberapa peraturan daerah yang terdiri atas:

- a. Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah termasuk Staff Ahli.
- b. Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata keraj Dinas Daerah

- c. Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata kerja Lembaga Teknis Daerah termasuk inspektorat, badan perencanaan pembangunan daerah, serta rumah sakit daerah.
- d. Peraturan Daerah tentang kecamatan dan kelurahan
- e. Peraturan Daerah tentang Organisasi dan Tata kerja lembaga lain yang telah mendapat persetujuan pemerintah.

2. Tugas dan Fungsi

Tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah ditetapkan sesuai dengan PP NO. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dengan ruang lingkup dan kewenangan berdasarkan PP NO. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, serta potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Pada prinsipnya tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah secara lebih teknis sebagai berikut:

- a. Sekretariat Daerah sebagai unsur staf pada hakekatnya menyelenggarakan fungsi koordinasi perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif. Selain itu Sekretariat Daerah juga melaksanakan fungsi hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, hubungan masyarakat, protokol serta fungsi pemerintahan umum lainnya yang tidak tercakup dalam tugas dinas dan lembaga teknis, misalnya penanganan urusan kerjasama, perbatasan dan lain-lain.
- b. Sekretariat DPRD sebagai unsur pelayanan yang pada hakekatnya memberikan pelayanan administratif kepada dewan yang meliputi kesekretariatan, pengelolaan

keuangan, fasilitasi penyelenggaraan rapat-rapat dan mengkoordinasikan tenaga ahli yang diperlukan sesuai dengan kemampuan keuangan daerah masing-masing.

c. Inspektorat sebagai unsur pengawas penyelenggaraan pemerintahan di kabupaten dan kota. Dalam rangka akuntabilitas dan objektivitas hasil pengawasan maka Inspektur dalam pelaksanaan tugasnya bertanggung jawab langsung kepada Bupati/Walikota sedangkan kepada Sekretaris Daerah merupakan pertanggungjawaban administratif dalam hal keuangan dan kepegawaian.

d. Badan Perencana Pembangunan Daerah sebagai unsur perencanaan penyelenggaraan pemerintahan melaksanakan tugas perumusan kebijakan perencanaan daerah, koordinasi penyusunan rencana yang memuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, program dan kegiatan pembangunan masing-masing satuan kerja perangkat daerah.

e. Dinas Daerah sebagai unsur pelaksana otonomi daerah pada hakekatnya menyelenggarakan urusan otonomi daerah baik yang bersifat wajib maupun pilihan sesuai dengan pembagian urusan yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007.

f. Lembaga Teknis Daerah sebagai unsur pendukung yang sifatnya lebih teknis. Lembaga teknis daerah dapat berbentuk badan, kantor, rumah sakit. Penentuan Badan atau Kantor sesuai dengan analisis beban tugas.

3. Besaran Organisasi

Berdasarkan PP NO.41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah,

Besaran organisasi perangkat daerah dapat ditetapkan berdasarkan variabel:

1. jumlah penduduk

2. luas wilayah; dan
3. jumlah anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

Untuk lebih jelasnya, penetapan besaran organisasi perangkat daerah kota dapat dilihat dalam tabel berikut:

Tabel 4.
Penetapan Variabel Besaran Organisasi Perangkat Daerah Kota

NO.	VARIABEL	KELAS INTERVAL	NILAI
1.	JUMLAH PENDUDUK (jiwa) Untuk Kota di Pulau Jawa dan Madura.	< 100.000	8
		100.001-200.000	16
		200.001-300.000	24
		300.001-400.000	32
		> 400.000	40
2.	JUMLAH PENDUDUK (jiwa) Untuk Kota di Pulau Jawa dan Madura.	< 50.000	8
		50.001-100.000	16
		100.001-150.000	24
		150.001-200.000	32
		> 200.000	40
3.	LUAS WILAYAH (KM ²) Untuk Kota di Pulau Jawa dan Madura.	< 50	7
		51-100	14
		101-150	21
		151-200	28
		> 200	35
4.	LUAS WILAYAH (KM ²) Untuk Kota di luar Pulau Jawa dan Madura.	< 75	7
		76-150	14
		151-225	21
		226-300	28
		> 300	35
5.	JUMLAH APBD	< Rp200.000.000.000,00	5
		Rp200.000.000.001,00 – Rp400.000.000.000,00	10
		Rp400.000.000.001,00 – Rp600.000.000.000,00	15
		Rp600.000.000.001,00 – Rp800.000.000.000,00	20
		> Rp800.000.000.000,00	25

Sumber: Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Penentuan jumlah perangkat daerah sesuai dengan jumlah nilai yang ditetapkan berdasarkan perhitungan dari variable. Besaran organisasi perangkat daerah kota berdasarkan penilaian tersebut ada beberapa katagori, yaitu:

1. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai kurang dari 40 (empat puluh)

terdiri dari:

- a. Sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Dinas paling banyak 12 (dua belas);
- d. Lembaga teknis daerah paling banyak 8 (delapan);
- e. Kecamatan; dan
- f. Kelurahan

2. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai antara 40 (empat puluh) sampai dengan 70 (tujuh puluh) terdiri dari:

- a. sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) asisten;
- b. sekretariat DPRD;
- c. dinas paling banyak 15 (lima belas);
- d. lembaga teknis daerah paling banyak 10 (sepuluh);
- e. kecamatan; dan
- f. kelurahan.

3. Besaran organisasi perangkat daerah dengan nilai lebih dari 70 (tujuh puluh)

terdiri dari:

- a. sekretariat daerah, terdiri dari paling banyak 4 (empat) asisten;
- b. sekretariat DPRD;

- c. dinas paling banyak 18 (delapan belas);
- d. lembaga teknis daerah paling banyak 12 (dua belas);
- e. kecamatan; dan
- f. kelurahan.

4. Perumpunan Bidang Pemerintahan

Adapun perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan berdasarkan pertimbangan adanya urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah. 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.

Penyusunan organisasi perangkat daerah berdasarkan pada pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun penanganan tersebut tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. 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. Perumpunan bidang pemerintahan yang diwadahi dalam bentuk dinas tidak dapat menjadi lembaga teknis dan berlaku juga sebaliknya.

Pengembangan dari perumpunan urusan pemerintahan dapat dilakukan dengan pertimbangan prinsip-prinsip organisasi, kebutuhan, ketersediaan potensi dan kemampuan daerah masing-masing yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah.

Perumpungan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas sesuai dengan PP

NO. 41 tahun 2007 pasal 22 ayat 4 terdiri dari:

- a. bidang pendidikan, pemuda dan olahraga
- b. bidang kesehatan
- c. bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi
- d. bidang perhubungan, komunikasi dan informatika
- e. bidang kependudukan dan catatan sipil
- f. bidang kebudayaan dan pariwisata
- g. bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, cipta karya dan tata ruang
- h. bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan
- i. bidang pelayanan pertanahan
- j. bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan
- k. bidang pertambangan dan energy; dan
- l. bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset

Perumpungan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat dan rumah sakit sesuai dengan PP NO. 41 tahun 2007 pasal 22 ayat 4

terdiri dari:

- a. bidang perencanaan pembangunan dan statistik
- b. bidang penelitian dan pengembangan
- c. bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat

- d. bidang lingkungan hidup
- e. bidang kesehatan pangan
- f. bidang penanaman modal
- g. bidang perpustakaan, arsip dan dokumentasi
- h. bidang pemberdayaan masyarakat dan pemerintahan desa
- i. bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana
- j. bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan
- k. bidang pengawasan; dan
- l. bidang pelayanan kesehatan

5. Susunan Organisasi

Dalam rangka standarisasi minimal sebagai acuan jumlah dan jenis perangkat daerah masing-masing daerah untuk melaksanakan urusan wajib dan pilihan sekurang-kurangnya terdiri dari:

1) Sekretariat Daerah, terdiri dari atas:

- a) Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, membawakan dan mengkoordinasikan:

(1) Bagian Administrasi Pemerintahan Umum (dengan ruang lingkup

meliputi bidang pengawasan, tugas pembantuan, ketentraman dan ketertiban, perlindungan masyarakat, penanggulangan bencana, kependudukan, agraria dan kerjasama);

(2) Bagian Administrasi Kesejahteraan Rakyat (dengan ruang lingkup

meliputi bidang pendidikan, kesehatan social, tenaga kerja dan

transmigrasi, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana dan agama);

(3) Bagian Administrasi Kemasyarakatan (dengan ruang lingkup meliputi bidang kesatuan bangsa dan politik, pemuda dan olahraga dan pemberdayaan masyarakat);

b) Asisten Perekonomian dan Pembangunan, membawakan dan mengkoordinasikan:

(1) Bagian Administrasi Pembangunan (dengan ruang lingkup meliputi bidang perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan, statistic, perhubungan, pekerjaan umum, budaya dan pariwisata);

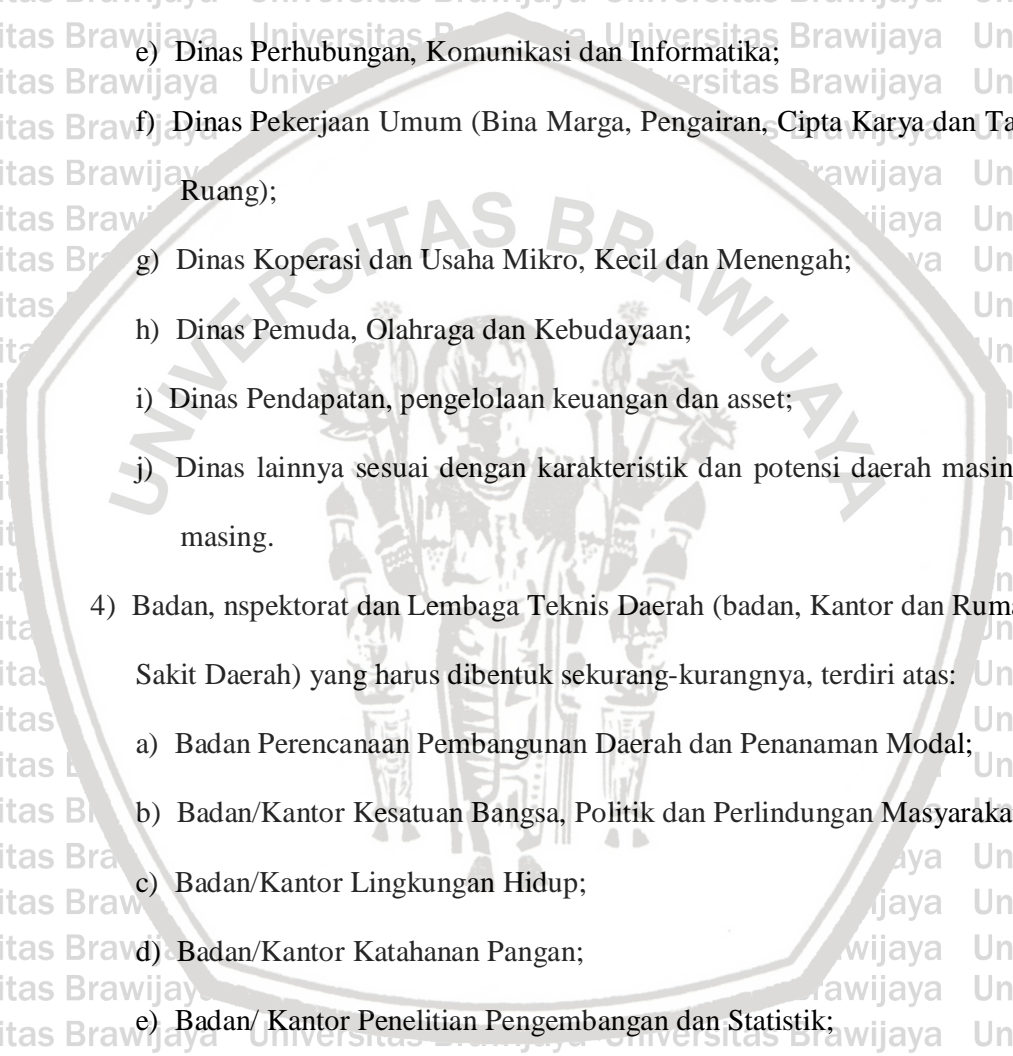
(2) Bagian Administrasi Sumber Daya Alam (dengan ruang lingkup meliputi bidang pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan, pertambangan dan energy, lingkungan hidup, kelautan dan perikanan);

(3) Bagian Administrasi Perekonomian (dengan ruang lingkup meliputi bidang koperasi dan UKM, penanaman modal, perindustrian dan perdagangan dan badan usaha daerah);

c) Asisten Administrasi Umum (dengan ruang lingkup bidang hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, sdm aparatur, keuangan, pendapatan, perlengkapan dan asset, kearsipan, erpustakaan serta urusan umum);

2) Sekretrariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

3) Dinas daerah yang harus dibentuk sekurang-kurangnya terdiri atas:

- 
- a) Dinas Pendidikan;
 - b) Dinas Kesehatan;
 - c) Dinas Sosial dan Tenaga Kerja;
 - d) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil;
 - e) Dinas Perhubungan, Komunikasi dan Informatika;
 - f) Dinas Pekerjaan Umum (Bina Marga, Pengairan, Cipta Karya dan Tata Ruang);
 - g) Dinas Koperasi dan Usaha Mikro, Kecil dan Menengah;
 - h) Dinas Pemuda, Olahraga dan Kebudayaan;
 - i) Dinas Pendapatan, pengelolaan keuangan dan asset;
 - j) Dinas lainnya sesuai dengan karakteristik dan potensi daerah masing-masing.
- 4) Badan, inspektorat dan Lembaga Teknis Daerah (badan, Kantor dan Rumah Sakit Daerah) yang harus dibentuk sekurang-kurangnya, terdiri atas:
- a) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Penanaman Modal;
 - b) Badan/Kantor Kesatuan Bangsa, Politik dan Perlindungan Masyarakat;
 - c) Badan/Kantor Lingkungan Hidup;
 - d) Badan/Kantor Katahanan Pangan;
 - e) Badan/ Kantor Penelitian Pengembangan dan Statistik;
 - f) Badan/Kantor Perpustakaan, Arsip dan Dokumentasi;
 - g) Badan/Kantor Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa;
 - h) Badan/Kantor Perdayaan Perempuan dan Keluarga Berencana;
 - i) Badan Kepegawaian;

j) Inspektorat; dan

k) Rumah Sakit Daerah.

l) Lembaga teknis daerah lainnya sesuai engna kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing

5) Kecamatan

6) Kelurahan

