

## EVALUASI TERHADAP STRUKTUR ORGANISASI DAN TATA KERJA PERANGKAT DAERAH PADA PEMERINTAH KABUPATEN KOTABARU

**Melinda Ratna Agustina**

Program Studi Magister Ilmu Pemerintahan  
Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik  
Universitas Lambung Mangkurat

### ABSTRAK

Penelitian ini difokuskan pada upaya untuk mengevaluasi faktor-faktor apa saja yang menyebabkan penyusunan organisasi yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Kotabaru tidak sepenuhnya sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi berdasarkan sejumlah teori organisasi yang ada. Metode penelitian yang digunakan adalah metode deskriptif kualitatif dengan teknik wawancara, observasi dan studi dokumentasi terhadap sejumlah informan dan data. Informan yang dipilih berdasarkan tujuan dan secara *snowball sampling* ketika ditemukan ada informasi lain yang dapat memberikan informasi secara valid.

Dari hasil penelitian ditemukan bahwa penyusunan SOTK Pemerintah Kabupaten yang dilaksanakan pada proses reorganisasi atau evaluasi kelembagaan tahun 2011 tidak sepenuhnya berdasarkan prinsip-prinsip organisasi, terutama pada prinsip pembagian kerja atau spesialisasi, prinsip kesatuan komando/perintah dan prinsip rentang kontrol. Penerapan prinsip-prinsip pewadahan fungsi masih tidak sesuai, misalnya fungsi staf diwadahi dalam fungsi lini dan sebaliknya, demikian juga dengan perumpunan yang tidak sesuai dengan ketentuan. Berdasarkan ketentuan, Pemerintah Kabupaten Kotabaru memenuhi kriteria dengan pola maksimal dalam besaran organisasinya, hal ini nampaknya dimanfaatkan untuk menyusun organisasi Perangkat Daerah semaksimal mungkin, belum berdasarkan kebutuhan, kemampuan, potensi dan beban kerja. Di samping itu faktor kualitas sumber daya manusia anggota Tim Evaluasi Kelembagaan masih belum sesuai dengan yang dibutuhkan untuk menyusun sebuah SOTK yang sesuai prinsip-prinsip organisasi, serta masih terdapat intervensi politik dalam proses penyusunan terutama dari pihak legislatif, Kepala Daerah maupun pihak eksekutif sendiri yang menginginkan jabatan tertentu.

Kata Kunci: Evaluasi, Struktur Organisasi, Tata Kerja

### 1. LATAR BELAKANG

Cita-cita bangsa Indonesia sebagaimana termaktub dalam Pembukaan UUD 1945 yaitu terwujudnya negara Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat, adil dan makmur merupakan tujuan nasional yang harus dicapai melalui penyelenggaraan pemerintahan negara yang melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan berbangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan

kemerdekaan perdamaian abadi dan keadilan sosial. Dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*), pemerintah pusat maupun daerah mengupayakan terwujudnya perubahan mendasar melalui reformasi birokrasi antara lain bidang organisasi perangkat daerah yang diarahkan untuk terciptanya organisasi yang efisien, efektif, rasional dan proporsional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah dengan

tata kerja perangkat daerah yang jelas, dalam menyelesaikan urusan – urusan kewenangan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah.

Perangkat daerah kabupaten/kota merupakan unsur pembantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah yang terdiri dari sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kecamatan dan kelurahan. Berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010 tentang *Grand Design* Reformasi Birokrasi 2010 – 2025, area perubahan reformasi birokrasi meliputi bidang organisasi, tata laksana, peraturan perundang - undangan, sumber daya manusia aparatur, pengawasan, akuntabilitas, pelayanan publik, pola pikir dan budaya kerja aparatur

Usaha sadar untuk melakukan reformasi pada bidang organisasi lebih dikenal dengan evaluasi kelembagaan. Evaluasi terhadap struktur organisasi dan tata kerja perangkat daerah dipengaruhi oleh dua kekuatan yaitu kekuatan dari luar organisasi dan kekuatan dari dalam organisasi. Kekuatan yang berasal dari luar organisasi berupa adanya peraturan baru, perubahan kebijakan dari organisasi yang lebih tinggi, adanya perubahan gaya hidup masyarakat atau karena adanya perubahan sistem politik, dan sebagainya. Kekuatan dari dalam organisasi dapat berupa adanya peningkatan volume kerja, perubahan selera masyarakat atau perubahan tujuan organisasi, perubahan wilayah kegiatan, perubahan keterampilan atau perubahan sikap dan perilaku pegawai. Evaluasi kelembagaan atau disebut juga reorganisasi baik menyangkut nomenklatur, susunan organisasi, maupun tupoksi perlu dilakukan dengan melakukan evaluasi yang komprehensif dan berkelanjutan. Hal inilah yang menginspirasi penulis untuk meneliti dimana letak permasalahan yang dihadapi dalam proses berkesinambungan evaluasi kelembagaan perangkat daerah ini pada Pemerintah Kabupaten Kotabaru.

## 2. RUMUSAN MASALAH

Berangkat dari uraian-uraian pada latar belakang di atas, bahwa ada perubahan

kebijakan Pemerintah Kabupaten Kotabaru tentang evaluasi struktur organisasi dan tata kerja perangkat daerah yang tertuang melalui Peraturan Daerah dan telah menyebabkan organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kotabaru mengalami perubahan yang cukup signifikan namun kurang memperhatikan prinsip-prinsip organisasi. Kondisi ini sudah barang tentu ada faktor-faktor yang mempengaruhi, baik faktor internal maupun faktor eksternal, faktor internal berupa motif dan kualitas dari Tim Panitia Evaluasi Kelembagaan Perangkat Daerah, khususnya Bagian Organisasi Perangkat Daerah, adanya peningkatan volume kerja, adanya perubahan tujuan organisasi, adanya perubahan keterampilan, penggunaan teknologi baru dan sebagainya, sedangkan faktor eksternal berupa adanya peraturan baru, perubahan kebijakan dari pemerintah pusat, atau karena adanya pengaruh politik dan sebagainya.

Dari lingkup masalah sebagaimana diuraikan tersebut selanjutnya dapat disusun rumusan permasalahan berupa pertanyaan sebagai berikut : Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi, sehingga penyusunan organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Kotabaru tidak sepenuhnya berdasarkan prinsip-prinsip organisasi.

## 3. TINJAUAN PUSTAKA

### a. Evaluasi :

Menurut Bryan & White (1987), evaluasi adalah upaya untuk mendokumentasi dan melakukan penilaian tentang apa yang terjadi dan juga mengapa hal itu terjadi, evaluasi yang paling sederhana adalah mengumpulkan informasi tentang keadaan sebelum dan sesudah pelaksanaan suatu program/rencana.

### b. Perubahan Organisasi

Menurut E.Kast (1984:889), organisasi terus berubah karena ia adalah sistem terbuka yang selalu berinteraksi dengan lingkungannya. Perubahan yang direncanakan membutuhkan perhatian yang eksplisit terhadap masalah-masalah dan kesempatan-kesempatan. Perubahan

ini juga dipermudah oleh proses penambahan yang terbina di dalam yang juga direvisi oleh pengalaman.

c. Prinsip – Prinsip Organisasi

Etzioni (1982) memuat garis besar pembahasan dalam organisasi modern dari mulai definisi, ciri-ciri, pendekatan teori, struktur dan legitimasi birokrasi, wewenang administratif, dan hubungan antara organisasi dan lingkungan sosial. Menurut Etzioni ciri-ciri organisasi, diantaranya adalah :

- 1) Adanya pembagian dalam pekerjaan, kekuasaan, dan tanggungjawab komunikasi merupakan bentuk-bentuk pembagian yang tidak dipolakan begitu saja atau disusun menurut cara-cara tradisional, melainkan sengaja direncanakan untuk dapat lebih meningkatkan usaha mewujudkan tujuan tertentu;
- 2) Adanya satu atau beberapa pusat kekuasaan berfungsi mengawasi pengendalian usaha-usaha organisasi serta mengarahkan organisasi mencapai tujuannya, pusat kekuasaan secara kontinu mengkaji sejauh mana hasil yang telah dicapai organisasi, dan apabila diperlukan menyusun pola-pola baru guna meningkatkan efisiensi;
- 3) Penggantian tenaga dimana tenaga yang dianggap tidak bekerja sebagaimana diharapkan, dapat diganti oleh tenaga lain dan organisasi dapat mengkombinasikan anggotanya melalui proses pengalihan maupun promosi (Etzioni, 1982:4).

Dari beberapa prinsip dan azas organisasi yang dikemukakan para ahli di atas, maka dapat ditemukan ada beberapa kesamaan prinsip yang dapat disimpulkan untuk digunakan dalam penelitian ini sebagai alat ukur evaluasi susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah Kabupaten Kotabaru, yaitu :

1. Perumusan tujuan yang jelas;
2. Departementasi;
3. Pembagian kerja/spesialisasi;
4. Kesatuan perintah/komando;
5. Rentang kontrol.

#### 4. METODE PENELITIAN

Dalam melaksanakan penelitian ini digunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Metode deskriptif kualitatif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu *sel* kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang (Nazir, 1988:63). Tujuan penelitian ini adalah membuat deskripsi analisis sebuah kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Kotabaru yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru adalah sebagai berikut:

1. Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 8 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Kotabaru.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Kotabaru, dimana dalam peraturan ini dilakukan reorganisasi terhadap dinas – dinas daerah dengan revisi terhadap peraturan tersebut menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Kotabaru.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 10 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Kotabaru, dimana dalam peraturan ini dilakukan reorganisasi terhadap lembaga – lembaga teknis daerah dengan revisi terhadap peraturan tersebut menjadi Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan,

- Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Kotabaru.
4. Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 11 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan.
  5. Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 4 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah Kabupaten Kotabaru. Dimana lembaga ini merupakan lembaga baru dalam Organisasi Perangkat Daerah dan menjadi salah satu Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Kotabaru yang menindaklanjuti Undang – Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana, dengan berpedoman pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah, sehingga perlu dilakukan penataan kelembagaan perangkat daerah yang menyelenggarakan penanggulangan bencana.
  6. Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 3 Tahun 2006 tentang Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kotabaru yang di revisi dengan Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 19 Tahun 2011 tentang Pembentukan Satuan Polisi Pamong Praja Kabupaten Kotabaru.

## 5. PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

### Perumusan Tujuan Yang Jelas

Melihat hasil wawancara yang mendalam dengan para informan, mengenai pemikiran yang melandasi dibentuknya/disusunnya SOTK Perangkat Daerah serta cara menentukan lembaga apa yang dibutuhkan daerah, hampir semua menjawab bahwa yang melandasi pemikiran disusunnya SOTK Perangkat Daerah adalah aturan–aturan formal yaitu Undang–Undang

Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang- Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, yang telah membawa perubahan besar terhadap tatanan kehidupan pemerintahan di Daerah beserta aturan–aturan pelaksanaannya antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah. Salah satu anggota Tim Panitia Evaluasi Kelembagaan mengatakan bahwa ;

*“ disamping aturan–aturan yang sudah baku juga harus berdasarkan teori–teori organisasi dan visi misi Kabupaten”*

Dari hasil wawancara yang mendalam, maupun melihat struktur organisasi dan uraian tugasnya, dapat ditegaskan bahwa dalam penyusunan SOTK Perangkat Daerah tidak didahului dengan perumusan tujuan yang jelas terlebih dahulu, sehingga mengakibatkan terjadinya organisasi yang tupoksinya kurang jelas, *overlap* dan timbulnya nomenklatur yang tidak jelas terlebih dahulu, selain itu juga ada terjadi kesalahan perumpungan fungsi. Dalam penyusunan organisasi, perumusan tujuan yang jelas ini penting sekali sebagaimana disampaikan oleh W. Waren Haynes dan Massie bahwa *tiap – tiap satuan organisasi dan subsatuan organisasi harus dilahirkan dari suatu tujuan yang jelas selaras dengan tujuan organisasi* (Sutarto, 1986 : 63). Kondisi ini dapat dilihat pada :

Sub Bidang Kerjasama Pembangunan Bappeda yang tugasnya *overlap* dengan Sub Bagian Kerjasama Daerah Bagian Tata Praja Sekretariat Daerah sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4.2. Selain uraian tugas yang memiliki kemiripan, juga pada nomenklturnya yang hampir sama. Berdasarkan hasil wawancara dengan pejabat struktural pada kedua unit organisasi ini diperoleh kesimpulan bahwa mereka memang mengakui adanya semacam kebingungan tugas karena sama-sama menangani urusan

kerjasama Pemerintah Daerah. Kepala Sub Bidang Kerjasama Pembangunan menyatakan: *"supaya tidak tumpang tindih dengan Bagian Tapra kami melakukan kesepakatan saja, khususnya dalam penganggarannya. Apa saja urusan yang ditangani Bappeda dan apa saja yang ditangani di Bagian Tapra"*.

Lebih jauh seorang pegawai di Bagian Tata Praja Setda mengatakan bahwa memang ada kesepakatan tersebut, yaitu untuk Setda menangani inventarisasi kerjasama yang dilakukan oleh SKPD-SKPD dan sifatnya masih berupa *Memorandum of Understanding* (MoU) antara Kepala Daerah dengan pihak lain, sedangkan Bappeda menangani kerjasama yang lebih teknis maupun tindak lanjut dari MoU tersebut yang ruang lingkupnya menyangkut pembangunan. Pernyataan kedua

- Sub Bagian Otonomi Desa pada Bagian Otonomi Daerah Sekretariat Daerah juga terkesan *overlap* dengan Sub Bidang Fasilitasi Pemerintahan Desa pada BPMPD. Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 4.3., pada salah satu uraian tugas Sub Bidang Fasilitasi Pemerintahan Desa (BPMPD) terdapat tugas *melaksanakan fasilitasi penyelenggaraan pemerintahan desa*, yang dimaksud "penyelenggaraan pemerintahan desa" tentu saja menyangkut semua aspek dalam pemerintahan Desa tersebut mulai pelaksanaan pemilihan Kepala Desa, Badan Permusyawaratan Desa, pembuatan peraturan-peraturan desa, dan segala urusan-urusan yang diserahkan kepada Desa. Akan tetapi jika dilihat uraian tugas pada Sub Bagian Otonomi Desa (Sekretariat Daerah), hal-hal tersebut justru masuk dalam tugas pokoknya sehingga terjadi *overlap*.

Menyikapi hal ini, menurut Kepala Sub Bagian Otonomi Desa, mereka juga melakukan semacam kesepakatan dengan BPMPD;

*"jadi ruang lingkup tugas kami hanya menyangkut pelaksanaan Pilkades dan pembentukan BPD, hingga pembuatan SK Bupati dan pelantikannya, selebihnya merupakan urusan BPMPD"*.

Selain itu, sekilas dari nomenklatur kedua unit organisasi ini sangat mirip dan sulit untuk didefinisikan secara berbeda. Padahal seharusnya istilah "otonomi desa" lebih luas dari pada "pemerintahan desa", namun pada kenyataannya, tupoksi Sub Bagian Otonomi Desa hanya sebatas melaksanakan pilkades.

Dalam wawancara dengan salah seorang staf di BPMPD, terungkap bahwa pemisahan bidang atau unit organisasi yang menangani urusan desa ini justru membuat rumit dan lambannya penanganan terhadap masalah-masalah yang timbul di Desa. Pernyataannya sebagai berikut ;

*"beberapa kali kami didatangi masyarakat atau calon Kepala Desa yang menanyakan permasalahan pilkades, tetapi karena itu bukan wewenang kami maka kami arahkan untuk ke Bagian Otda, hal ini kadang membingungkan mereka karena urusannya jadi berbelit-belit harus kesana-kemari, padahal ada yang datang dari desa yang sangat jauh."*

- Dalam urusan penanganan bencana alam juga terjadi *overlap* yang lebih rumit lagi, berdasarkan studi dokumen dan pengamatan di lapangan, setidaknya terdapat empat SKPD yang terlibat langsung pada setiap terjadi bencana alam di Kabupaten Kotabaru. Keempat SKPD itu adalah:
  - Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD).
  - Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi.
  - Bagian Kesejahteraan Rakyat pada Sekretariat Daerah.
  - Satuan Polisi Pamong Praja.

Secara geografis dan historis, Kabupaten Kotabaru tidak termasuk daerah rawan bencana, sehingga dasar pembentukan BPBD dilihat dari segi efisiensi merupakan suatu pemborosan. Selain itu bila dilihat dari struktur kelembagaan di Kabupaten Kotabaru, fungsi penanggulangan bencana sejak penanganan darurat sampai kepada pembagian bantuan pasca bencana, selama ini sudah ditangani oleh beberapa unit kerja yang terdapat di beberapa SKPD. Seperti di Dinas Sosial Tenaga Kerja terdapat fungsi

penanggulangan korban bencana pada **Seksi Penanggulangan Korban Bencana**, dan pada Bagian Kesejahteraan Rakyat di Sekretariat Daerah juga terdapat **Sub Bagian Fasilitas Penanggulangan dan Pasca Bencana**, di SKPD Satuan Polisi Pamong Praja juga terdapat **Seksi Perlindungan Masyarakat**. Hal ini menyebabkan kerancuan pada saat pembagian uraian tugas pada masing-masing SKPD tersebut, sebagaimana terlihat pada Tabel 4.3. apabila dibaca sekilas fungsi-fungsi dari sub-sub unit tersebut hampir sama dan pada saat bencana terjadi hal ini menjadi persoalan tersendiri karena koordinasi di lapangan menjadi tidak jelas, akibat masing-masing unit berbeda-beda dalam menafsirkan kewenangan uraian tugas.

Pada akhirnya menjadikan kekurangan tenaga/personil di dalam penanggulangan bencana akibat *overlap* mengartikan kewenangan pada saat pelaksanaan di lapangan akibat kesulitan pada koordinasi. Sering terjadi pada saat bencana hingga pasca bencana semua unit yang terkait malah saling mengandalkan dan muncul ego sektoral, terutama pada saat dibentuk posko-posko bencana yang melayani kebutuhan dasar korban bencana alam. Di sini juga menjadi masalah akibat kekurangan tenaga dan relawan karena dengan banyaknya SKPD yang menangani bencana maka dianggap personil untuk menanggulangi bencana sudah cukup. 1.1.1. memadai, padahal dalam struktur kelembagaan unit-unit tersebut mereka merupakan Pegawai Negeri Sipil yang tidak bisa sepenuhnya menangani korban bencana. Sebagaimana diutarakan oleh seorang pejabat pada Dinas Sosial, Tenaga Kerja dan Transmigrasi :

*"kami agak bingung saat menangani bila ada bencana, seperti kebakaran kemaren, memang di Dinas kami ada bantuan untuk itu, tetapi prosedurnya seperti apa, personilnya bagaimana, karena di BPBD juga ada anggaran tanggap darurat seperti dapur umum, selimut dan sebagainya. Jangan sampai terjadi duplikasi di lapangan..."*

Terlalu banyaknya struktur kelembagaan yang menangani bencana alam

mengakibatkan tidak efektifnya penanganan bencana, seyogyanya fungsi penanggulangan bencana di pusatkan pada satu unit saja dan dioptimalkan dengan membentuk Satuan Koordinator Pelaksana (Satkorlak) di luar PNS, dan tidak harus membentuk kelembagaan baru mengingat Kabupaten Kotabaru bukan wilayah rawan bencana. Selain itu juga, pembentukan sebuah kelembagaan baru menyedot dana APBD karena harus membiayai belanja pegawai dan belanja rutin lainnya.

Sebagai perbandingan dapat dilihat pada Pemerintah Kota Surabaya Provinsi Jawa Timur yang berani menolak pendirian BPPD dengan alasan sudah ada lembaga yang menangani bencana yaitu Satkorlak (Beritajatim.com). Namun hal ini tidak dapat begitu saja dijadikan contoh oleh kabupaten/kota lain, karena bagi daerah-daerah yang anggaran APBDnya terbatas untuk menangani bencana, tentunya masih memerlukan bantuan pusat tetapi di sisi lain, membentuk SKPD baru juga perlu anggaran. Menurut salah satu informan dari anggota Tim yang membentuk BPBD; Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) Pusat tidak akan memberikan bantuan pasca bencana apabila daerah kabupaten/kota tidak membentuk BPBD.

### Departementasi

Filosofi terbentuknya suatu lembaga atau SKPD masih banyak yang belum difahami dengan benar oleh beberapa pejabat pemerintah Kabupaten Kotabaru bahkan anggota tim penyusun SOTK sendiri. Hal ini terlihat dari kesimpulan hasil wawancara dengan beberapa informan, meskipun sebagian besar sudah banyak yang memahami namun belum terwujud dalam SOTK Pemerintah Kabupaten Kotabaru.

Salah satu informan yang menjabat eselon II menyatakan bahwa: *"apabila anggaran memungkinkan, kita harusnya bisa lebih banyak membentuk SKPD lagi"*. Pernyataan seperti ini tentu saja tidak sejalan dengan prinsip "miskin struktur kaya fungsi", seolah-olah suatu pemerintahan dianggap maju apabila memiliki

struktur organisasi yang besar. Meskipun demikian banyak juga yang berpendapat sebaliknya, salah satu informan yang merupakan anggota tim evaluasi SOTK menyatakan bahwa ;

*"prinsip dasar pembentukan lembaga adalah kesamaan fungsi yang disatukan dalam satu SKPD, yang tidak sejenis dibentuk lembaga tersendiri, apakah setingkat eselon IV, eselon III, atau eselon II, tergantung beban kerja dan lingkup tugasnya."*

Ditinjau dari departementasi atau perumpunan kelembagaan, berdasarkan hasil pengamatan di lapangan, kondisi SKPD pada Pemerintah Kabupaten Kotabaru masih terdapat beberapa kejanggalan yang diantaranya dapat diuraikan sebagai berikut :

- 1) Pemecahan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD) menjadi Dinas Pendapatan Daerah dan Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah. Sebagaimana telah diuraikan di atas, bahwa dipecahnya DPPKAD merupakan sebuah kejanggalan, terutama tidak sesuai dengan PP No. 41 Tahun 2007. Menurut salah satu anggota Tim Evaluasi Kelembagaan, bahwa pembentukan Dispenda dan BPKAD sudah sesuai prosedur : "kami tidak mungkin berani membentuk SKPD apabila tidak ada payung hukumnya, kami sudah mendapat rekomendasi dari provinsi dan Mendagri."

Alasan lain menurut informan tersebut adalah karena memang beban kerja urusan keuangan cukup besar sehingga perlu dipisahkannya antara lembaga yang mengurus penerimaan keuangan dengan lembaga yang mengurus penggunaan keuangan. Di samping itu, adanya peraturan baru terkait urusan pendapatan daerah, yaitu dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah, yang isinya bahwa penanganan BPHTB dan PBB pedesaan/perkotaan yang semula ditangani oleh pusat secara bertahap diserahkan pada daerah.

Kedua alasan tersebut nampaknya logis, yaitu bahwa secara manajemen yang baik, antara pencari uang, pengelola dan pengguna keuangan harus terpisah supaya pertanggungjawabannya bisa kredibel. Dan tentu saja, ini untuk menghindari adanya penyalahgunaan kewenangan sekaligus bisa mengintensifkan tugas masing-masing. Demikian pula alasan beratnya beban yang akan dipikul bidang pendapatan karena aturan tentang penyerahan urusan BPHTB dan PBB baru dikeluarkan setelah aturan tentang kelembagaan dibuat. Sebagaimana dijelaskan di atas, bahwa berdasarkan PP. No. 41 Tahun 2007 urusan pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset merupakan satu rumpun SKPD, selanjutnya apabila urusan pendapatan dan pengelolaan keuangan dan aset ingin dipisah maka diatur lebih lanjut dalam Permendagri No. 57 Tahun 2007 yang menyatakan bahwa Dinas Pendapatan Daerah dapat dibentuk tetapi urusan pengelolaan keuangan dan urusan aset harus masuk ke SKPD Sekretariat Daerah dalam bentuk Bagian tersendiri.

Hal yang menarik didapatkan dari salah seorang informan yang mengatakan bahwa alasan pemecahan DPPKAD karena ada unsur politis. Karena Kepala Daerah saat itu ingin menempatkan salah seorang pejabat untuk menjadi Kepala Dinas Pendapatan Daerah, pejabat yang dimaksud memang memiliki latar belakang bertugas di Dinas Pendapatan Provinsi. Namun hal ini tidak terbukti karena sampai saat ini, yang menjadi Kepala Dinas Pendapatan Daerah bukan orang tersebut.

Evaluasi paling obyektif adalah dengan melihat kinerja SKPD yang bersangkutan berdasarkan data-data yang bisa dipertanggungjawabkan, terutama menyangkut kedua alasan pemecahan di atas. Untuk mengukur beban kerja, terutama pada urusan pemungutan BPHTB dan PBB pada Dinas Pendapatan Daerah, tentu saja tidak bisa diperoleh datanya karena urusan ini masih belum sepenuhnya diserahkan oleh Pusat dan memang jangka waktu yang dijanjikan oleh Pusat adalah hingga tahun 2014.

Sedangkan alasan perlunya pemisahan lembaga yang menangani fungsi penerimaan dan fungsi pengeluaran uang memang sesuai dengan standar manajemen dan akuntansi, hal bertujuan untuk mengurangi risiko penyelewengan jika fungsi yang menerima dengan yang mengelola uang ditangani oleh satu unit kerja saja.

Pemecahan Dinas Pekerjaan Umum menjadi Dinas Bina Marga dan Sumber Daya Air dan Dinas Cipta Karya, Permukiman dan Perumahan. Latar belakang pemekaran Dinas PU ini adalah beban kerja yang sangat berat saat itu sehingga tidak dapat ditangani oleh hanya satu SKPD dengan seorang pimpinan setingkat eselon II. Sebagaimana disampaikan oleh seorang anggota Tim Evaluasi Kelembagaan: *"Saat itu beban kerja di Dinas PU sangat berat, banyak proyek yang tidak selesai yang mengakibatkan anggaran tidak terserap secara maksimal, sehingga diusulkan untuk memisahkan antara urusan jalan, jembatan dan pengairan dengan urusan pembangunan dan penataan gedung atau perumahan"*.

Pemecahan Dinas PU ini telah berjalan setahun anggaran, berdasarkan data yang dihimpun penulis, ternyata alasan pemecahan SKPD ini tidak sepenuhnya benar, karena kinerja pada urusan ini tidak jauh berbeda, bahkan menurun antara sebelum pemecahan dengan setelah dibagi menjadi dua dinas. Data tahun 2011, kinerja Dinas PU Kabupaten Kotabaru hanya sekitar 71 %, sedangkan kinerja untuk Dinas Bina Marga dan Sumber Daya Air tahun 2012 adalah sebesar 48,86 % dan Dinas Cipta Karya, Permukiman dan Perumahan sebesar 64,47 % (sumber : Laporan Realisasi Keuangan, BPKAD Kabupaten Kotabaru, 2012).

Menurut salah seorang informan pejabat di Dinas Bina Marga dan Sumber Daya Air, tidak optimalnya kinerja pada Dinasnya, bukan semata-mata persoalan struktur organisasi, tetapi sangat kompleks seperti penempatan pejabat yang tidak sesuai kompetensi atau keahliannya, seringnya terjadi pergantian pejabat proyek, perubahan peraturan perundang-undangan, sistem

anggaran, dan sebagainya. Selanjutnya informan tersebut menyatakan ;

*"pengaruh yang sangat besar pada kegiatan tahun anggaran 2012 ini adalah karena kejadian kasus proyek jalan dan jembatan di Sungai Limau yang menyebabkan Kepala Dinas dan beberapa pejabat di bawahnya harus masuk penjara. Ini berakibat sangat besar bagi pejabat maupun pelaksana proyek lainnya yang tidak berani lagi membuat kebijakan atau laporan fiktif, semua kontrak yang belum selesai diputus, tidak ada kebijakan lagi"*

Berdasarkan data dan hasil wawancara tersebut, tentu saja belum dapat menjadikan departementasi urusan pekerjaan umum di Kabupaten Kotabaru dianggap sudah efektif, efisien dan sesuai prinsip organisasi, karena sifatnya masih kasuistik. Alasan tidak kompetennya pejabat atau seringnya pergantian pejabat tentu saja sesuatu yang bisa dihindari oleh Kepala Daerah jika memang berkomitmen untuk meningkatkan kinerja dan pembangunan infrastruktur di daerahnya.

Selanjutnya, berdasarkan keterangan dari informan lain, pemisahan lembaga yang menangani pekerjaan umum ini juga membawa dampak birokratis, yaitu ketidakjelasan suatu urusan atau kewenangan. Misalnya pada urusan saluran air atau drainase di ibu kota kabupaten. Dinas Cipta Karya, Permukiman dan Perumahan memiliki kewenangan untuk penataan kota dan permukiman penduduk sehingga termasuk di dalamnya mengatasi masalah banjir yang sering terjadi di ibu kota Kotabaru. Sementara pada Dinas Bina Marga dan Sumber Daya Air juga memiliki kewenangan dalam pembangunan saluran-saluran air dan drainase. Hal ini sering memerlukan koordinasi yang intensif agar terjadi sinkronisasi dan tidak terjadi tumpang tindih proyek.

Pembentukan Dinas Pertanian, Dinas Peternakan, Dinas Perkebunan, Dinas Kehutanan dan Dinas Kelautan dan Perikanan. Perumpunan urusan-urusan pilihan yang termasuk dalam bidang pertanian ini seharusnya benar-benar mempertimbangkan kebutuhan dan kondisi daerah sehingga tidak terkesan memaksimalkan jatah SKPD yang



diperkenankan untuk dibentuk. Dibentuknya lima SKPD setingkat Dinas lingkup pertanian ini tentunya dengan alasan-alasan tertentu, terutama karena alasan karakteristik daerah Kabupaten Kotabaru yang memang memiliki semua potensi itu. Berdasarkan pengamatan lapangan dan wawancara dengan informan yang mengetahui pelaksanaan urusan bidang ini, Pemerintah Kabupaten Kotabaru dapat menggabungkan dua atau tiga Dinas sehingga untuk urusan pertanian ini cukup dua atau tiga SKPD saja. Misalnya Dinas Pertanian digabung dengan Dinas Peternakan atau dengan Dinas Perkebunan, atau Dinas Kehutanan digabung dengan Dinas Perkebunan, atau dapat juga Dinas Pertanian digabung dengan Badan Ketahanan Pangan.

Dari hasil wawancara dengan sejumlah informan yang dinilai mengetahui tentang urusan pertanian, peternakan, perkebunan dan kehutanan, dapat disimpulkan bahwa mereka setuju saja penggabungan SKPD tersebut agar lebih terkoordinir, karena selama ini ada beberapa jabatan setingkat eselon III yang beban kerjanya tidak terlalu berat sehingga bisa saja digabung misalnya urusan peternakan cukup ditangani oleh satu atau dua Bidang setingkat eselon III. namun salah seorang informan menambahkan bahwa dapat saja dilakukan penggabungan Dinas selama tidak merugikan pejabat struktural yang telah ada terutama akan hilangnya jabatan eselon IV dan III.

Pembentukan Bagian Pertanahan pada Sekretariat Daerah. Dibentuknya bagian ini merupakan “peningkatan” dari Sub Bagian Pertanahan pada Bagian Tata Pemerintahan sebelumnya atau naik dari eselon IV.a menjadi eselon III.a. Menurut salah satu informan dari anggota Tim Evaluasi Kelembagaan, dasar pemikiran dibentuknya Bagian Pertanahan ini mengingat banyak potensi masalah pertanahan di Kabupaten Kotabaru. Konflik pertanahan yang paling terjadi adalah antara perusahaan dengan masyarakat. Seperti diketahui bahwa di Kabupaten Kotabaru banyak terdapat perusahaan perkebunan dan pertambangan yang lokasinya sering berbenturan dengan tanah milik masyarakat sehingga perlu

difasilitasi oleh Pemerintah Daerah. Namun yang menjadi pertanyaan disini adalah, apakah untuk memfasilitasi konflik tersebut harus ditangani oleh sebuah unit organisasi setingkat eselon III.a ? Bukankah urusan pertanahan sudah ditangani oleh instansi vertikal yaitu kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN)?

Untuk menjawab permasalahan ini, perlu ada perbandingan dengan unit kerja lain yang setingkat, yaitu Bagian lain di Sekretariat Daerah atau diperbandingkan dengan jabatan lain dengan tupoksi sejenis. Menurut pengakuan seorang informan yang bekerja di Bagian Pertanahan mengatakan :

*“beban kerja di Bagian Pertanahan cukup berat, bukan pada banyaknya konflik, tetapi pada luasnya wilayah cakupan pemerintah Kabupaten Kotabaru karena rata-rata konflik terjadi di daerah-daerah perusahaan perkebunan atau tambang yang berada di pedalaman.”*

Sementara itu, seorang informan dari SKPD lain yang tugasnya terkait erat dengan Bagian Pertanahan, yaitu Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah (BPKAD) menyatakan :

*“urusan pertanahan hanya salah satu bagian dari luasnya urusan aset pemerintah daerah yang sangat kompleks, tetapi untuk urusan aset tersebut ditangani hanya oleh satu Bidang di BPKAD yang eselonnya lebih rendah dari Kabag Pertanahan.”*

Berdasarkan pengamatan lapangan dan dokumen tupoksi, memang tugas Bidang Aset pada BPKAD adalah melakukan inventarisasi dan pengamanan terhadap aset-aset pemerintah daerah yang meliputi aset bergerak dan tidak bergerak (tetap) yang meliputi tanah, bangunan, jalan, jembatan dan irigasi, peralatan dan mesin (kendaraan), serta aset-aset tetap lainnya seperti benda-benda seni budaya, dan sebagainya. Sehingga kadang terjadi ketidakjelasan tupoksi ketika menangani masalah konflik tanah milik pemerintah daerah dengan pihak lain, apakah ditangani oleh Bagian Pertanahan ataukah Bidang Aset.

Menurut salah satu informan dari anggota Tim Evaluasi Kelembagaan, mengatakan :

*“Seperti urusan pengelolaan keuangan, kewenangan urusan aset milik pemda seharusnya seperti dulu, ada Bagian Perlengkapan di bawah SKPD Sekretariat Daerah, karena sesuai Permendagri 57 Tahun 2007, apabila Dinas Pendapatan berdiri sendiri, maka urusan keuangan dan aset menjadi Bagian tersendiri di bawah Sekda. Dalam Permendagri tentang Barang Milik Daerah juga seperti itu, Sekda adalah pengelola barang milik daerah, sedangkan Kepala BPKAD atau dulu namanya DPPKAD hanya sebagai pembantu pengelola. Sekda adalah Ketua Tim Anggaran, jadi wajar jika urusan pengelolaan keuangan berada di bawah Sekda.”*

### 2.1.2. Pembagian Kerja / Spesialisasi

Pembagian kerja atau spesialisasi merupakan upaya pengelompokan tugas dan aktifitas yang sejenis sesuai dengan prinsip-prinsip spesialisasi, apabila prinsip-prinsip ini tidak dipenuhi maka akan terjadi kesamaan tugas dalam satu unit organisasi.

Berdasarkan hasil studi dokumen uraian tugas, pengamatan dan wawancara di lapangan, pada SOTK Pemerintah Kabupaten Kotabaru terdapat beberapa pembagian kerja / spesialisasi yang menimbulkan kesamaan atau kekembaran tugas, antara lain :

- 1) Pada Dinas Pemuda, Olah Raga, Kebudayaan dan Pariwisata terdapat dua Seksi yang sangat mirip di bawah Bidang Kepemudaan, yaitu Seksi Pembinaan Organisasi Kepemudaan dan Seksi Fasilitasi Aktivitas Organisasi Kepemudaan. Bahkan di dalam uraian tugasnya pun sangat normatif sehingga sulit membedakan mana tugas “pembinaan organisasi” dan mana tugas “fasilitasi organisasi” sehingga terkesan pembentukan Seksi ini dibuat-buat dan hanya memperbesar jabatan struktural saja.
- 2) Pada Dinas Koperasi, Usaha Kecil Menengah, Perindustrian dan Perdagangan terdapat dua Seksi yang nomenklaturnya mirip, yaitu Seksi Bina Sarana pada Bidang Perindustrian dan Seksi Bina Sarana dan Usaha pada Bidang Perdagangan. Sepintas

kedua Seksi ini mengurus obyek urusan yang sama yaitu sarana, akan tetapi ketika ditelusuri lebih jauh pada uraian tugas masing-masing Seksi, ternyata cukup berbeda. Bahkan penggunaan nomenklatur “bina sarana” kurang tepat pada kedua unit organisasi ini. Seperti pada uraian tugas Seksi Bina Sarana pada Bidang Perindustrian, di uraian tersebut tertulis :

*“Menyusun Tata ruang Industri kabupaten dalam rangka pengembangan kawasan industri yang terintegrasi; Penerbitan Tanda Daftar Industri (TDI) dan Izin Usaha Industri (IUI) skala investasi s/d 10 milyar tidak termasuk bangunan dan tempat usaha; Menerbitkan Berita Acara Pemeriksaan (BAP) dalam rangka penerbitan TDI dan IUI, baik yang diterbitkan Kabupaten, Propinsi dan Pusat; Melaksanakan penerapan standar kompetensi SDM industri dan aparatur pembina industri; Melaksanakan pembinaan dalam rangka pencegahan pencemaran lingkungan; Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas desentralisasi di bidang industri;*

Selanjutnya dapat dilihat uraian tugas Seksi Bina Sarana dan Usaha pada Bidang Perdagangan sebagai berikut :

*“Menyiapkan bahan petunjuk teknis dan kebijakan untuk menjamin ketersediaan sarana perdagangan dan ketersediaan barang dan jasa serta menjamin kelancaran arus barang dan jasa; Melaksanakan kegiatan pemantauan harga dan stok barang kebutuhan pokok dan barang strategis lainnya; Melaksanakan promosi usaha perdagangan produk unggulan daerah, mengikuti pameran dagang dan penyebaran informasi perdagangan; Menyiapkan bahan koordinasi dan verifikasi data usaha dan sarana perdagangan berupa data SIUP, data TDP dan data TDG, penjualan berjenjang, waralaba dan usaha keagenan dan usaha lainnya.”*

Pada dua uraian tugas di atas terlihat sangat jauh dari pemahaman umum kita tentang “sarana”. Hanya satu atau dua uraian yang berhubungan dengan sarana. Nomenklatur jabatan sangat memegang peranan penting dalam pembagian kerja atau

spesialisasi, karena dari nama jabatan tersebut kita akan mengenali apa yang dikerjakannya dan menegaskan perbedaan tugasnya dengan jabatan lain. Apalagi sebagai organisasi publik yang langsung berhubungan dengan masyarakat, maka nomenklatur memegang peranan penting, bukan hanya bagi pimpinan sebagai pengambil keputusan, tetapi juga bagi masyarakat umum.

- 3) Pada Dinas Pendidikan terdapat dua Seksi yang nomenklaturnya persis sama, yaitu Seksi Sarana dan Prasarana, masing-masing pada Bidang Pendidikan Dasar dan pada Bidang Pendidikan Menengah. Sebenarnya, kedua Seksi ini memiliki tugas pokok yang sama yaitu melakukan pengadaan barang/jasa sarana dan prasarana pendidikan namun berbeda lingkup bidang tugasnya, yang pertama pada bidang pendidikan dasar atau sekolah dasar sementara yang kedua pada bidang pendidikan menengah atau SMP dan SMA/SMK.

Apabila ditinjau dari prinsip efektif dan efisien, maka urusan sarana dan prasarana ini cukup ditangani oleh satu unit kerja saja karena dalam satu organisasi, sebaiknya jangan sampai ada dua jabatan yang sama yang dapat membingungkan dalam pembagian kerja. Apabila tugas pengadaan sarana prasarana ini sifatnya antar Bidang, dapat dilaksanakan oleh Sub Bagian Umum yang ada di bawah Sekretariat Dinas.

### 2.1.3. Kesatuan Komando / Perintah

Kesatuan perintah dalam sebuah organisasi sangat penting untuk menjamin adanya kejelasan dan ketegasan dalam hal saluran perintah-perintah melalui suatu rantai komando yang hirarkis sehingga tercipta suatu rantai kontinuitas dalam pelaksanaan tugas hingga tercapainya tujuan organisasi. Setiap pejabat dalam organisasi hanya bertanggung jawab dan memberikan laporan kepada satu orang pimpinan saja.

Berdasarkan hasil pengamatan lapangan dan dari dokumen SOTK dan uraian tugas masing-masing SKPD, struktur organisasi Pemerintah Kabupaten Kotabaru telah mencerminkan adanya satu kesatuan perintah atau komando mulai dari pejabat tertinggi yaitu Bupati hingga pejabat eselon

yang terendah. Sebagaimana diatur dalam PP No. 41 Tahun 2007, pada setiap uraian tugas jabatan Pimpinan SKPD selalu ditegaskan bahwa kedudukannya berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah.

Akan tetapi dalam wawancara dengan beberapa informan pada Pemerintah Kabupaten Kotabaru ditemukan adanya sebuah permasalahan dalam kesatuan perintah ini menyangkut posisi Wakil Bupati. Dalam wawancara tersebut ditemukan adanya kebingungan pimpinan SKPD dalam menjalankan perintah dari Bupati dan Wakil Bupati karena tersebar isu adanya rivalitas hubungan Bupati dan Wakil Bupati terkait rencana Wakil Bupati akan mencalonkan diri sebagai Bupati pada periode selanjutnya. Perintah Wakil Bupati yang seharusnya sejalan dengan Bupati menjadi ragu untuk dijalankan oleh pimpinan SKPD karena takut dianggap sebagai "orang"nya Wakil Bupati.

Saluran perintah yang hanya dinyatakan dengan kata-kata atau kalimat saja tidak cukup jelas menggambarkan saluran perintah dan pelaporan yang tegas. Untuk dapat menggambarkan saluran perintah dan pelaporan yang tegas perlu digambarkan dalam struktur organisasi. Hal ini sesuai dengan pendapat William Grant Ireson (dalam Sutarto, 1986:208) :

*"The chart should show very clearly how the information flow from one division to another, the level of responsibility, where the information originates, and its ultimate destination".*

Bagan struktur organisasi akan menunjukkan dengan jelas bagaimana informasi mengalir dari satuan organisasi yang satu ke satuan organisasi yang lain, tingkatan tanggung jawab, dari mana informasi berasal, dan kemana tempat tujuan berakhir. Dengan maksud yang sama W. Warren Haynes & Joseph L. Massie (dalam Sutarto, 1986:209) mengatakan :

*"study of the chart will give insight into organization in practice"* (mempelajari bagan akan

memberikan pengertian tentang organisasi dalam kenyataan).

Dengan demikian, susunan organisasi dan bagan organisasi merupakan dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Tidak dapat menyusun organisasi hanya dengan uraian kata-kata saja tetapi harus dipertegas dalam bagan struktur organisasi.

#### 2.1.4. Rentang Kendali

Rentang kendali atau rentang manajemen atau adalah kemampuan pimpinan untuk melakukan koordinasi secara efektif yang sebagian besar tergantung jumlah bawahan yang melapor kepadanya. Prinsip rentang kendali berkaitan dengan jumlah bawahan yang dapat dikendalikan secara efektif oleh seorang pimpinan. Bawahan yang terlalu banyak kurang baik, demikian pula jumlah bawahan yang terlalu sedikit juga kurang baik.

Hubungan rentang kendali dan koordinasi adalah: "Semakin besar jumlah rentang, semakin sulit untuk mengkoordinasi kegiatan-kegiatan bawahan secara efektif." Pengertian rentang manajemen dapat bermacam-macam ada yang mengatakan *span of control*, *span of authority*, *span of attention* atau *span of supervision*,

Belum ada ketentuan yang baku tentang berapa sebenarnya bawahan seorang pimpinan agar pimpinan dapat melaksanakan tugasnya dengan efektif dan efisien. Ada dua alasan mengapa penentuan rentang yang baik dan tepat. Pertama, rentang kendali mempengaruhi penggunaan efisien dari pimpinan dan pelaksanaan kerja efektif dari bawahan mereka. Kedua, adanya hubungan antara rentang kendali dengan struktur organisasi, dimana semakin sempit rentang kendali struktur organisasi akan berbentuk "tall" sedang rentang kendali yang melebar akan membentuk struktur organisasi "flat" yang berarti tingkatan manajemen semakin sedikit.

Untuk memilih suatu rentang kendali, pimpinan harus mempertimbangkan hubungan manajer dengan bawahan dalam

dua kelompok atau lebih, juga memperhatikan hubungan satu dengan satu secara langsung dengan bawahan.

Berdasarkan wawancara dengan seorang anggota Tim Evaluasi Kelembagaan, diperoleh pendapat bahwa penentuan jumlah bawahan yang efektif bagi suatu pejabat atau jabatan dalam struktur organisasi SKPD sangat relatif tergantung beban, kebutuhan dan ragam atau jenis pekerjaan yang harus dilaksanakan SKPD tersebut, termasuk juga yang menjadi pertimbangan adalah kondisi bawahannya. Sementara informan lain yang juga anggota Tim Evaluasi berpendapat sekitar 3 sampai dengan 10 orang bawahan, sangat tergantung kemampuan pimpinan, kemampuan bawahan serta pemanfaatan teknologi yang mendukung seperti alat komputer, alat komunikasi, alat transportasi dan mesin-mesin lainnya.

Dari hasil wawancara dan pengamatan di lapangan, kondisi rentang kendali pada organisasi Pemerintah Kabupaten Kotabaru telah dilaksanakan dengan benar karena tidak ada teori yang pasti mengenai rentang kendali ini.

## 2.2. Faktor-Faktor Yang Berpengaruh

Dalam manajemen organisasi, penilaian yang tepat terhadap lingkungan stratejik yang terdiri dari lingkungan eksternal dan internal organisasi akan menghasilkan suatu informasi yang sangat penting guna keberlangsungan hidup dan kemajuan dari organisasi tersebut. Bryson (2007:55) menempatkan penilaian lingkungan eksternal dan internal pada langkah keempat dan kelima dari delapan langkah perencanaan stratejik. Menurut Pfeffer dan Salancik (Bryson, 2007:62), factor internal merupakan factor yang dikontrol oleh organisasi, sedangkan factor eksternal adalah factor yang tidak dikontrol oleh organisasi. Faktor internal meliputi kekuatan (strength) dan kelemahan (weakness) dan factor eksternal meliputi peluang (opportunities) dan ancaman (threats).

Bryson (2007:63) menyatakan bahwa untuk mengenali kekuatan dan kelemahan internal organisasi dapat memantau sumber daya (*inputs*), strategi sekarang (*process*), dan kinerja (*outputs*). Hunger dan Wheelen (Utomo dan Kalalo, 2002:69) mengatakan bahwa cara yang paling sederhana untuk mengamati dan menganalisis lingkungan internal organisasi adalah melalui analisis fungsional. Sumber daya fungsional bukan hanya melibatkan financial, fisik dan SDM di setiap bidang organisasi tetapi juga kesanggupan para personil di dalam untuk merumuskan dan mengimplementasikan tujuan-tujuan, strategi-strategi dan kebijakan-kebijakan fungsional.

Berdasarkan pendapat tersebut di atas, untuk melakukan analisis internal dapat dilakukan dengan cara melakukan analisis fungsional, adapun yang dianalisis adalah semua kegiatan organisasi mulai dari proses input hingga output, baik yang berupa perilaku manusia, perubahan tujuan dan beban kerja, perubahan keterampilan dan sebagainya. Sedangkan factor eksternal dapat diketahui dengan memantau berbagai kekuatan dan kecenderungan politik, ekonomi, sosial dan teknologi (Bryson, 2007:62).

Berdasarkan ciri-ciri organisasi yang dikemukakan oleh Etzioni pada Bab II, peneliti menemukan gambaran mengenai keterkaitan sistem yang ada dalam organisasi. Organisasi dipandang sebagai salah satu komponen masyarakat yang hidup ditengah-tengah komponen lain, sehingga dapat dipengaruhi dan juga ikut mempengaruhi komponen-komponen yang lain tersebut. Organisasi terdiri dari sejumlah bagian yang satu sama lainnya saling berinteraksi, bergantung, dan saling mempengaruhi. Organisasi adalah kesatuan dari komponen-komponen itu dan bergerak ke arah tujuan tertentu. Organisasi menjadi suatu kesatuan yang di dalamnya terdapat sejumlah komponen baik berupa manusia maupun non manusia yang satu sama lainnya saling berinteraksi dan saling berpengaruh, kesemuanya bergerak ke arah tujuan yang telah ditentukan.

Sebagaimana telah diuraikan di atas bahwa evaluasi terhadap struktur organisasi dan tata kerja perangkat daerah tidak lepas adanya pengaruh lingkungan, baik itu lingkungan dari luar organisasi maupun lingkungan dari dalam organisasi. Kekuatan dari dalam organisasi dapat berupa adanya peningkatan volume kerja, perubahan kepemimpinan, perubahan tujuan organisasi, perubahan wilayah kegiatan, perubahan keterampilan, sikap dan perilaku pegawai serta tata hubungan kerja dalam organisasi. Kekuatan yang berasal dari luar organisasi berupa adanya peraturan baru, perubahan kebijakan dari organisasi yang lebih tinggi, adanya perubahan gaya hidup masyarakat atau karena adanya perubahan kondisi sosial politik, perkembangan teknologi, kondisi geografis dan sebagainya.

Berdasarkan hasil wawancara mendalam dan pengamatan di lapangan, terbentuknya SOTK Kabupaten Kotabaru berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 11 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Kotabaru sebagai perubahan dari Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 9 Tahun 2008 dan Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan, Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Kotabaru sebagai perubahan dari Peraturan Daerah Kabupaten Kotabaru Nomor 10 Tahun 2008, perubahan ini merupakan hasil pembahasan yang cukup panjang mulai dari proses identifikasi masalah-masalah yang muncul, peraturan perundang-undangan yang baru, arahan dan visi misi Bupati sebagai Kepala Daerah yang baru terpilih, hingga mekukan studi banding ke beberapa kabupaten lain di Indonesia.

Proses ini berjalan cukup panjang selama lebih kurang satu tahun dan memakan banyak waktu, tenaga dan pemikiran. Menyusun sebuah struktur organisasi birokrasi juga tidak bisa dihindarkan dari intervensi politik karena sistem pemerintahan kita memang masih sangat memungkinkan untuk itu. Kepala Daerah tidak dapat memutuskan

sendiri seperti apa struktur organisasi pemerintahan yang dipimpinnya karena pembentukannya membawa konsekuensi anggaran dan harus melalui Peraturan Daerah yang disetujui bersama dengan DPRD.

Dalam pembahasan dengan lembaga politik ini tentu saja akan ada kepentingan-kepentingan di dalamnya, apalagi jika itu menyangkut perubahan jabatan yang membawa pengaruh pada perombakan pejabat atau biasa disebut "reshuffle kabinet". Hal ini bukan hanya terjadi di daerah, khususnya Kabupaten Kotabaru, tetapi merupakan hal yang terjadi hampir di semua tingkatan pemerintahan sejak di Pusat hingga Daerah. Akibatnya, organisasi yang dibentuk cenderung gemuk untuk mengadopsi berbagai kepentingan tersebut.

Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi perubahan SOTK Dinas-Dinas dan Lembaga Teknis Daerah lainnya pada Pemerintah Kabupaten Kotabaru tahun 2011 yang lalu, akan dibahas sebagai berikut :

### 2.2.1. Pengaruh Dari Dalam

Pengaruh dari dalam atau faktor internal sangat erat kaitannya dengan kemampuan sumber daya manusia yang menjadi Tim Penyusun, menurut data latar belakang pendidikan Tim, dari 9 orang anggota, sebanyak 4 orang merupakan sarjana S-1, 3 orang berpendidikan SLTA, dan 2 orang berpendidikan S-2.

Dari data ini menunjukkan bahwa Tim ini dari segi pendidikan formal cukup baik, namun menurut salah seorang anggota Tim bahwa meskipun dari segi pendidikan cukup memadai, namun kinerja tim kurang optimal disebabkan sebagian besar anggota tim adalah pejabat yang juga memiliki kesibukan masing-masing, sehingga koordinasi antar anggota hanya dilakukan secara informal. Selanjutnya informan tersebut mengatakan :

*"sebagian besar anggota tim evaluasi kelembagaan tidak bisa bekerja optimal karena kesibukan masing-masing dan hanya bergantung pada Kasubbag Kelembagaan yang dianggap lebih tahu masalah teknis karena sering mengikuti berbagai sosialisasi peraturan. Kecuali ada masalah krusial maka Kasubbag akan melapor ke Kabag atau Asisten hingga Sekda untuk diambil keputusan."*

Dari seluruh anggota Tim, hanya 3 orang yang pernah mengikuti kegiatan sosialisasi atau pelatihan terkait organisasi, seperti Diklat Analisis Jabatan, Standar Kompetensi Jabatan, Sosialisasi Reformasi Birokrasi dan Sosialisasi Rencana Revisi PP No. 41 Tahun 2007. Dengan demikian wajar apabila hasil evaluasi kelembagaan kurang menghasilkan struktur organisasi yang optimal, karena sebagian besar anggotanya masih memiliki keterbatasan pengetahuan dalam menyusun organisasi yang baik.

Kemampuan teknis anggota Tim secara keseluruhan sangat dipengaruhi oleh kemampuan sumber daya manusia di Bagian Organisasi Sekretariat Daerah sebagai "dapur"nya penyusunan SOTK ini. Sebagaimana disampaikan oleh seorang informan pada Bagian Organisasi sebagai berikut:

*"Bagian Organisasi sebagai leading sector-nya sangat dominan dalam penyusunan SOTK ini, sehingga faktor SDM di Bagian Organisasi sangat berpengaruh dalam reorganisasi SOTK Pemerintah Kabupaten Kotabaru. Yang di atasnya kan (Asisten, Sekda - pen) tinggal mengoreksi dikit-dikit. Mereka kan nggak punya waktu banyak untuk mempelajari secara detail aturannya."*

Berdasarkan penelusuran dokumen dan wawancara mendalam, proses penyusunan Perda tentang SOTK Pemerintah Kabupaten Kotabaru tahun 2011 memang sudah sesuai prosedur, yaitu mulai tahap identifikasi masalah terhadap SKPD-SKPD, unit kerja apa saja yang akan direorganisasi, biasanya hal ini melalui tiga cara, yaitu pertama, berdasarkan usulan dari SKPD yang bersangkutan, yang kedua berdasarkan evaluasi pimpinan terhadap

pelaksanaan tugas dan koordinasi antar SKPD, dan yang ketiga, menyesuaikan peraturan-peraturan terbaru yang mengharuskan adanya perubahan organisasi di suatu SKPD.

Setelah semua data terkumpul, maka dibentuklah tim evaluasi kelembagaan yang akan memproses semua informasi ini menjadi suatu draft SOTK baru yang dituangkan dalam Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) setelah diajukan telaahan staf terlebih dahulu kepada Bupati dan dikoreksi oleh Bagian Hukum dan HAM. Proses perumusan SOTK baru ini melalui berbagai rapat-rapat internal tim. Apabila Bupati menyetujui reorganisasi ini, maka diajukan kepada DPRD untuk dibahas bersama tim dari Pemerintah Daerah.

Lamanya proses pembahasan di tingkat DPRD biasanya tergantung seberapa banyak SOTK yang diubah dan kesibukan anggota DPRD di Komisi terkait. Menurut salah satu anggota tim mengatakan :

*"pembahasan yang alot biasanya menyangkut hal sifatnya politis, hal itu yang kadang-kadang membuat pembahasan menjadi berlarut-larut. Mereka (anggota DPRD - pen) kadang juga harus studi banding dulu ke daerah lain didampingi dari eksekutif."*

Untuk lebih memperjelas proses pembahasan Raperda SOTK ini, peneliti melakukan wawancara pada salah seorang anggota DPRD Kabupaten Kotabaru yang saat itu masuk dalam Komisi III yang membidangi urusan ini. Menurut informan tersebut mengatakan :

*"Kami tidak pernah memperlambat proses pembahasan Raperda SOTK. Kami harus mengkaji ini (SOTK-pen) secara cermat dan teliti karena ini menyangkut persoalan-persoalan strategis, seperti ketersediaan anggaran, SDM-nya, dan khususnya lagi dalam menggolkan visi misi Daerah. Jadi tidak mudah, nggak bisa sembarangan yang nanti-nanti bisa direvisi. Ini struktur pemerintahan, lho!"*

Selanjutnya, mengenai adanya unsur non teknis dalam penyusunan Raperda SOTK tersebut, informan menjawab :

*"Semua hal kita pertimbangkan, termasuk sosial politiknya. Bagaimanapun juga lembaga legislatif dan lembaga politik, pengaruh itu pasti ada, wajar-wajar saja, tapi intinya kita mau lembaga daerah itu yang terbaik untuk kesejahteraan rakyat."*

Berdasarkan pernyataan ini, informan mengakui adanya faktor politik dalam mempengaruhi pembahasan SOTK Pemerintah Kabupaten Kotabaru, namun informan tidak mau secara tegas menunjukkan secara konkrit bentuk pengaruh tersebut. Namun hal ini membuktikan satu hal sebagaimana dinyatakan Dunn (1984:282) yaitu adanya intervensi selain administrasi dan organisasional dalam aktivitas pengambilan kebijakan di tubuh birokrasi, yaitu perilaku politis.

Intervensi dalam penyusunan SOTK di Kabupaten Kotabaru juga terjadi di dalam organisasi Pemerintah Daerah sendiri, namun pengaruhnya tidak begitu besar. Sebagaimana yang disampaikan oleh seorang informan anggota Tim Evaluasi Kelembagaan, bahwa ketika proses penyusunan SOTK sedang berlangsung, ada beberapa orang pejabat eselon II dan eselon III yang datang ingin mengetahui bagaimana SOTK suatu SKPD baru yang akan dibentuk, padahal tidak ada hubungan antara jabatannya dengan SKPD tersebut.

*"bagi saya sebagai bawahan yang masih eselon IV, tentunya mau tidak mau harus memberikan informasi SOTK tersebut walaupun mereka tidak ada kaitannya sama sekali. Bahkan pernah ada salah satu pejabat yang membawa rancangan SOTK sendiri menurut versi mereka dengan setengah memaksa supaya diterima, padahal belum tentu kan dia yang bakal jadi Kepala."*

Dari kejadian yang diuraikan informan tersebut jelas sekali ada motif subjektif yang dilakukan oleh beberapa pejabat terutama menyangkut SKPD-nya yang akan diubah, pejabat-pejabat tersebut menunjukkan ketakutan kehilangan jabatan karena dalam perubahan SOTK tersebut akan ada beberapa

jabatan yang hilang atau digabung. Dengan mengetahui informasi tentang SOTK baru, mereka selanjutnya akan melakukan pendekatan kepada orang-orang yang dianggap menentukan jabatan seperti Bupati, Wakil Bupati, Sekda atau Kepala Badan Kepegawaian Daerah bahkan tokoh-tokoh di luar pemerintahan yang bisa mempengaruhi Bupati.

Kondisi di atas sejalan dengan pendapat Thoha (2003:23) dan Putra & Arif (2001:48-49) yang menyatakan bahwa partai politik maupun kelompok mayoritas di birokrasi sangat dominan dalam mempengaruhi birokrasi terutama dalam rekrutmen dan promosi jabatan. Hal ini tampaknya juga terjadi di Kabupaten Kotabaru sebagaimana pernyataan informan di atas.

#### 2.2.2. Pengaruh Dari Luar

Sebagaimana diuraikan di atas, beberapa faktor eksternal yang mempengaruhi perubahan SOTK seperti adanya peraturan baru, perubahan kebijakan dari organisasi yang lebih tinggi, adanya perubahan gaya hidup masyarakat atau karena adanya perubahan sistem politik, dan sebagainya. SOTK Pemerintah Kabupaten Kotabaru sebelum diubah tahun 2011, merupakan produk reorganisasi tahun 2008 sebagai tindak lanjut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Dalam kurun waktu 2007 hingga 2011, telah dikeluarkan beberapa produk hukum terkait organisasi pemerintahan di tingkat Daerah, antara lain :

1. Peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2009 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Dewan Pengurus Korps Pegawai Negeri Sipil Republik Indonesia Provinsi dan Kabupaten/Kota.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2010 tentang Satuan Polisi Pamong Praja.
3. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
4. Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor 186/PMK.07/2010 dan Nomor 53/2010 tentang Tahapan Persiapan Pengalihan Bea

Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Sebagai Pajak Daerah.

5. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2006 tentang Penyuluhan Pertanian, Perikanan dan Kelautan.
6. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal.
7. Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2007 tentang Perpustakaan.
8. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
9. Undang-Undang Nomor 44 Tahun 2009 tentang Rumah Sakit.
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 64 Tahun 2007 tentang Pedoman Teknis Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat Provinsi dan Kabupaten/Kota.
11. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 56 Tahun 2010 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah.
12. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Unit Pelayanan Perijinan Terpadu di Daerah.
13. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1045/MENKES/PER/XII/2006 tentang Pedoman Organisasi Rumah Sakit di Lingkungan Departemen Kesehatan.
14. Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.
15. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 46 Tahun 2008 tentang Pedoman Organisasi dan Tata Kerja Badan Penanggulangan Bencana Daerah.

Sejumlah perubahan peraturan atau peraturan perundang-undangan baru sebagaimana disebutkan di atas, yang keluar pasca reorganisasi SOTK Pemerintah Kabupaten Kotabaru di tahun 2008, merupakan faktor yang sangat dominan mempengaruhi terjadinya perubahan tersebut. Sebagaimana disampaikan oleh salah satu informan :

*“sewaktu perubahan SOTK menyesuaikan PP 41, Kotabaru termasuk daerah yang pertama paling cepat mengadopsi aturan tersebut, padahal daerah lain*



*masih pikir-pikir dulu, dan nyatanya memang banyak perubahan aturan setelah itu yang membuat Kotabaru harus melakukan perubahan lagi.”*

Selain disebabkan adanya perubahan peraturan, faktor eksternal yang mempengaruhi perubahan SOTK Kabupaten Kotabaru adalah faktor politis. Sebagaimana diuraikan pada faktor internal di atas, proses pembahasan Raperda SOTK melibatkan pihak legislatif. Berdasarkan wawancara mendalam dengan informan, yang dimaksud hal bersifat politis biasanya menyangkut tentang siapa yang akan menduduki suatu jabatan baru terutama jabatan Kepala SKPD, bahkan tidak jarang terjadi *deal-deal* anggaran, karena anggota DPRD beranggapan bahwa dengan penambahan SKPD berarti akan ada penambahan anggaran belanja pegawai di pihak eksekutif sehingga pihak legislatif pun minta tambahan anggaran. Termasuk apabila ada kegiatan studi banding, pihak legislatif biasanya minta difasilitasi oleh Pemerintah Daerah seperti biaya transportasi dan hotel, padahal sudah ada anggaran untuk itu bagi mereka.

## 6. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, disimpulkan bahwa penyusunan Struktur Organisasi Perangkat Daerah (SOTK) Pemerintah Kabupaten yang dilaksanakan pada proses reorganisasi atau evaluasi kelembagaan tahun 2011 tidak sepenuhnya berdasarkan prinsip-prinsip organisasi, terutama pada prinsip pembagian kerja atau spesialisasi, prinsip kesatuan komando/perintah dan prinsip rentang kontrol.

Faktor kualitas sumber daya manusia anggota Tim Evaluasi Kelembagaan Pemerintah Kabupaten Kotabaru selaku penyusun organisasi Perangkat Daerah, masih belum sesuai dengan yang dibutuhkan untuk menyusun sebuah SOTK yang sesuai dengan prinsip-prinsip organisasi. Di samping itu masih terdapat intervensi politik dalam penyusunan organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Kotabaru terutama dari pihak

legislatif, Kepala Daerah maupun pihak eksekutif sendiri yang menginginkan jabatan tertentu sebagaimana terungkap dari hasil wawancara;

## DAFTAR PUSTAKA

- Alston, Margareth and Wendy Bowles, 1998, *Research For Social Workers An Introducing To Methods*. Allen and Unwim, Australia.
- Aminudin, Muhammad. 2007. *Evaluasi Rencana Lokasi Pemindahan Terminal Induk Km. 6 Banjarmasin*. (Tesis). Yogyakarta: MPKD Universitas Gadjah Mada.
- Aprilia, Hera. 2009. *Evaluasi Pelaksanaan Program Transmigrasi Lokal Model Ring I Pola Tani Nelayan di Bugel, Kec. Panjatan, Kab. Kulon Progo dan Gesing, Kec. Panggang Kab. Gunung Kidul*. (Tesis). Yogyakarta: MPKD Universitas Gadjah Mada.
- Barry Cushman and Derek Lodge, 1999, *Organizational Behavior and Design*, Gramedia, Jakarta.
- Bimo Walgito, 1994, *Pengantar Psikologi Umum*, Cetakan Keempat, Andi Offset, Yogyakarta.
- Bryan, Carolie dan Louis G. White., 1987. *Manajemen Pembangunan Untuk Negara Berkembang*. LP3ES. Jakarta.
- Djuni Prihatin, 1997, *Pengembangan Sumberdaya Manusia, Suatu Kebijakan*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol.1, No.1, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Dunn, William, N, 1999, *Analisa Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Hanindito, Yogyakarta.
- Effendi, Tadjudin Noer, *Sumberdaya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*, Cetakan Kedua, Tiara Wacana, Yogyakarta.

- Etzioni, Amitai, 1982, terjemahan, *Organisasi-Organisasi Modern*, UI Press, Jakarta.
- Faisal Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-Dasar dan Aplikasi*, IKIP Malang, Malang.
- Firman Bayu Aji dan Martin Sirait, 1990, *Perencanaan dan Evaluasi*, Radar Jaya Offset, Jakarta.
- Frances Heselbein, Cs, 1997, terjemahan, *The Organization Of The Future*, Gramedia, Jakarta.
- Gerungan, W.A, 1998, *Psichologi Social*, Eresco, Bandung.
- Herdjito, Dydiet, 2001, *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Henry Simamora, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, STIE YKPN, Yogyakarta.
- Jones Charles O, 1991, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, Rajawali, Jakarta.
- Koeswara, E, 1981, *Motivasi Teori dan Penelitiannya*, Angkasa, Bandung.
- Miftah Toha, 1991, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, MW Mandala, Yogyakarta.
- Mirrian Sofian Arif, 1986, *Manajemen Komunikasi*, Universitas Terbuka, Jakarta.
- Moekijat, 1989, *Manajemen Kepegawaian*, Mandar Maju, Bandung.
- Moleong, Lexy J, 2001, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.
- Mulyani, Sri, 1984, *Motif Sosial Remaja, Suku Jawa dan Keturunan Cina di Beberapa SMA Yogyakarta, Suatu Studi Perbandingan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Moenir, H.A.S, 1995, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Murwani, Siti, 2002, *Evaluasi Terhadap Struktur Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan*, (Tesis), Universitas Diponegoro, Semarang.
- Nawawi, Hadari, 1996, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Cetakan Kedelapan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Noeng Muhadjir, 1998, *Metodeologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta.
- Notoatmodjo, Sikidjo, *Pengembangan Sumberdaya Manusia*, Nirmala Cipta, Jakarta.
- Robbins, Stephen, P, terjemahan, Hudyana Pujaatmaja, 1996, *Perilaku Organisasi*, PT. Prenhallindo, Jakarta.
- Robbins, Stephen, P, terjemahan, Jusuf Udaya, 1994, *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*, Arcan, Jakarta.
- Samodra Wibawa, 1994, *Kebijakan Publik Proses dan Analisa*, Intermedia, Jakarta.
- Siagian, Sondang P, *Manajemen Stratejik*, 2000, Bumi Aksara, Jakarta.
- Simanjuntak, Payoman J, 1985, *Pengantar Ekonomi Sumberdaya Manusia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.
- Stoner, James A.F, 1996, *Manajemen Perubahan dan Pengembangan Organisasi*, Erlangga, Jakarta.
- Sugiyono, 2000, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.

- Sutarto, 1984, *Dasar-Dasar Organisasi*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.
- Terry, George R, alih bahasa, G.A. Ticoalu, 2000, *Dasar-Dasar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta.
- Umar Husein, 1998, *Sumberdaya Manusia Dalam Organisasi*, Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Winardi, 2000, *Asas-Asas Manajemen*, Mandar Maju, Bandung.
- Yuwono, Teguh, 2001, *Manajemen Otonomi Daerah*, Universitas Diponegoro, Semarang.
- Zauhar Soesilo, 1996, *Reformasi Administrasi*, Bumi Aksara, Jakarta.