

**ANALISIS RESTRUKTURISASI ORGANISASI
PERANGKAT DAERAH KOTA MAKASSAR
BAGI PENCAPAIAN EFEKTIFITAS
ORGANISASI**

*AN ANALYSIS OF ORGANISATIONAL RESTRUCTURISATION OF
MAKASSAR REGIONAL GOVERNMENT APPARATUS IN TERMS
OF ACHIEVING ORGANISATIONAL EFFECTIVENESS*

ZAINAL IBRAHIM



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

**ANALISIS RESTRUKTURISASI ORGANISASI
PERANGKAT DAERAH KOTA MAKASSAR
BAGI PENCAPAIAN EFEKTIFITAS
ORGANISASI**

Tesis
Sebagai Salah Satu Syarat untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi
Administrasi Pembangunan

Disusun dan diajukan oleh

ZAINAL IBRAHIM

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2007**

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : ZAINAL IBRAHIM
Nomor Mahasiswa : P0800204502
Program Studi : Administrasi Pembangunan

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis yang saya tulis ini benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bukan merupakan pengambilalihan tulisan atau pemikiran orang lain. Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan bahwa sebagian atau keseluruhan tesis ini hasil karya orang lain, saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Makassar, Desember 2007

Yang menyatakan,

ZAINAL IBRAHIM

PEDOMAN WAWANCARA

1. Apakah proses penataan organisasi perangkat daerah Kota Makassar sudah sesuai dengan kebutuhan dan tuntutan masyarakat terhadap pelayanan pemerintahan yang lebih baik?
2. Apakah jumlah satuan organisasi perangkat daerah (Setda, Set. DPRD, Dinas, Badan, Kantor), saat ini sudah sesuai dengan kebutuhan bagi pelayanan pemerintahan dan pelayanan publik bagi masyarakat kota?
3. Apakah jumlah tingkatan eselon (jabatan struktural) sudah sesuai (ideal) dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi?
4. Apakah jumlah pegawai yang ada pada satuan organisasi Bapak/Ibu, sudah sesuai (ideal) untuk melaksanakan tugas dan fungsi organisasi perangkat daerah ?
5. Apakah pembagian tugas pokok dan fungsi antar unit kerja sudah sesuai (ideal) ?
6. Apakah pegawai yang terdapat pada unit kerja Bapak/Ibu sudah memiliki kompetensi yang dibutuhkan dalam melaksanakan tugas dan fungsi organisasi ?
7. Apakah semua pegawai dalam unit kerja Bapak/Ibu sudah memiliki uraian tugas (job discription) masing-masing.
8. Apakah semua pegawai dalam unit kerja Bapak/Ibu sudah memahami tugas dan fungsinya dengan baik ?
9. Apakah dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi organisasi terdapat tumpang tindih (*overlapping*) tugas dan fungsi ?
10. Apakah semua pegawai memahami peraturan yang berlaku dalam organisasi ?

11. Apakah seluruh peraturan telah disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi organisasi yang baru setelah dilaksanakannya penataan kelembagaan ?
12. Apakah semua pegawai sudah memahami prosedur dan tatalaksana yang berlaku dalam organisasi ?
13. Apakah kebijakan yang dibuat dalam organisasi mendapat dukungan seluruh pegawai ?
14. Apakah pengambilan keputusan dalam satuan organisasi Bapak/Ibu berada pada pimpinan satuan organisasi (eselon II) atau didelegasikan pada pimpinan unit kerja (eselon III dan IV) ?
15. Apakah terdapat hambatan dalam pembuatan dan implementasi kebijakan organisasi ?
16. Bagaimana sistem komunikasi dalam satuan organisasi Bapak/Ibu ?
17. Apakah terdapat kendala dalam pelaksanaan komunikasi dalam satuan organisasi Bapak/Ibu ?
18. Bagaimana fungsi pengendalian organisasi (pengawasan) berlangsung di satuan organisasi Bapak/Ibu ?
19. Bagaimana sistem pengolahan informasi pada satuan organisasi Bapak/Ibu ?
20. Apakah informasi yang disalurkan ke pimpinan organisasi berjalan dengan baik dengan tingkat ketelitian dan kebenaran yang dapat dipertanggungjawabkan ?
21. Apakah terdapat hambatan dalam pelaksanaan sistem informasi pada satuan organisasi Bapak/Ibu ?

ABSTRACT

ZAINAL IBRAHIM. *An Analysis of Organisational Restructurisation of Makassar Regional Government Apparatus in terms of Achieving Organisational Effectiveness* (Supervised by **Muh. Nur Sadik** and **Suratman**).

The study aims to describe the results of organisational restructuring of Makassar regional government apparatus particularly related to the dimensions of organisational structure complexity, formalisation, centralisation and the concordance of the regional organisational structure with the government's policies. The sample was selected by proportionate stratified random sampling method and the data were collected by interviews, questionnaire, and documentary inspection.

The study reveals that the organisational structure as a result of restructuring process embodied into Makassar regional regulation of the regional government apparatus organisation is considered good, despite few aspects in the organisational structure.

ABSTRAK

ZAINAL IBRAHIM. *Analisis Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar bagi Pencapaian Efektifitas Organisasi* (dibimbing oleh **Muh. Nur Sadik** dan **Suratman**).

Studi ini bertujuan mengetahui hasil penataan struktur organisasi perangkat daerah Kota Makassar, khususnya yang berkaitan dengan dimensi-dimensi struktur organisasi yang meliputi kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi, dan kesesuaian struktur organisasi perangkat daerah dengan kebijakan pemerintah.

Pengambilan sampel dilakukan dengan teknik *probability sampling* dengan *proportionate stratified random sampling*. Data dikumpulkan melalui kuesioner, wawancara dan dokumentasi.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa hasil penataan struktur organisasi yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Kota Makassar tentang Organisasi Perangkat Daerah cukup baik. Namun demikian, masih diperlukan penyempurnaan beberapa aspek pada dimensi-dimensi struktur organisasi.

PRAKATA

Pertama-tama, puji dan syukur penulis panjatkan ke Hadirat Tuhan Yang Maha Besar, Yang Maha Pengasih dan Maha Penyayang, karena hanya atas perkenan, rahmat dan hidayah dari-Nyalah, penulisan tesis dengan judul “ANALISIS RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KOTA MAKASSAR BAGI PENCAPAIAN EFEKTIFITAS ORGANISASI” dapat diselesaikan dengan baik. Dalam proses penyusunan tesis ini ditemui berbagai kendala namun atas bantuan berbagai pihak dalam bentuk motivasi, informasi, perhatian, bimbingan maupun bantuan finansial, maka semua kendala tersebut dapat diatasi.

Untuk semua hal di atas, maka dengan segala kerendahan hati penulis ingin menghaturkan terima kasih yang setulus tulusnya kepada semua pihak yang telah membantu sehingga memungkinkan penulis untuk menyelesaikan tesis ini. Sekalipun demikian, penulis ingin secara khusus mengucapkan terima kasih yang mendalam kepada Prof. DR. Muh. Nur Sadik, MPM bertindak sebagai Ketua Komisi Pembimbing dan juga kepada DR. Suratman, Msi sebagai Ketua Program Studi Administrasi Pembangunan sekaligus Anggota Komisi Pembimbing yang secara berkesinambungan memberikan motivasi, bimbingan dan perhatian dalam penyusunan tesis ini. Disamping itu penulis juga ingin menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang tulus kepada yang terhormat :

1. Ketua, Sekretaris dan Anggota Panitia Ujian Tesis dengan segala masukan, bimbingan dan arahan yang menjadi informasi sangat berguna bagi penulis sehingga dapat menyelesaikan penulisan tesis ini.
2. Direktur, Asisten Direktur, serta seluruh staf dan karyawan Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin dengan segala bantuan akademis dan administrasi sehingga seluruh kegiatan belajar penulis dapat berlangsung dengan lancar.
3. Walikota Makassar yang telah memberikan kesempatan untuk mengikuti Program Pasca Sarjana dan seluruh pegawai yang turut memberikan informasi bagi kepentingan penyusunan tesis ini.
4. Seluruh keluarga penulis, Ayahanda dan Ibunda, Istri tercinta Andi Elya serta Ananda tersayang Muhammad Alfian dan Nur Abidah Elza dan seluruh saudara-saudara penulis yang telah menemani dan memberi semangat terus menerus kepada penulis dalam menyelesaikan studi selama ini.

Akhir kata tiada gading yang tak retak, penulis menyadari sepenuhnya bahwa karya tulis ini masih jauh dari kesempurnaan, karena itu segala makan, kritik dan saran dengan terbuka akan penulis terima untuk penyempurnaan karya tulis ini.

Makassar, Desember 2007

Penulis

DAFTAR ISI

	halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGAJUAN	ii
HALAMAN PERSETUJUAN	iii
LEMBAR PERNYATAAN KEASLIAN	iv
PRAKATA	v
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR GAMBAR	xv
DAFTAR LAMPIRAN	xvi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	9
C. Tujuan Penelitian	9
D. Kegunaan Penelitian	10
E. Ruang Lingkup/Pembatasan Masalah	10
F. Sistematika	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Pengertian Organisasi	12

	B. Asas-Asas Pengorganisasian	16
	C. Organisasi Sebagai Sistem	18
	D. Restrukturisasi Organisasi.....	21
	1. Perubahan Organisasi.....	21
	2. Struktur Organisasi	25
	3. Restrukturisasi Organisasi	34
	4. Teori Pengembangan Organisasi Pemerintah	37
	E. Perangkat Daerah	43
	F. Efektifitas Organisasi.....	50
	G. Kerangka Konseptual	55
	H. Defenisi Operasional	56
	I. Kerangka Pikir	57
BAB III	METODE PENELITIAN	59
	A. Rancangan Penelitian	59
	B. Lokasi Penelitian	60
	C. Populasi dan Teknik Sampel	60
	D. Instrumen Pengumpulan Data	62
	E. Analisis Data	64
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	66
	A. Deskripsi Lokasi Penelitian	66
	1. Kondisi Geografis	66
	2. Potensi Wilayah	67
	B. Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kota	

Makassar	76
1. Kompleksitas	76
2. Formalisasi	93
3. Sentralisasi	127
C. Kebijakan Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah	154
1. Sekretariat Daerah	160
2. Sekretariat DPRD	164
3. Dinas Daerah	165
4. Lembaga Teknis Daerah	172
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	177
A. Kesimpulan	177
B. Saran-saran	178
DAFTAR PUSTAKA	182
LAMPIRAN-LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

Nomor		halaman
1.	Penjaringan Data Berdasarkan Jenis Data, Metode Pengumpulan Data dan Sumber Data	63
2.	Distribusi Persentase PDRB atas Dasar Harga Berlaku (Persen) menurut Lapangan Usaha	68
3.	Data Penerimaan Daerah Menurut Jenisnya di Kota Makassar Tahun 2003 – 2005 (Dalam Ribuan Rupiah)	69
4.	Data Rekapitulasi Jumlah PNS Berdasar Tingkat Pendidikan di Kota Makassar Setelah Penataan Organisasi Keadaan s.d. Bulan Januari 2007	70
5.	Karakteristik Responden Menurut Jenis Kelamin dan Umur	73
6.	Karakteristik Responden Berdasarkan Pendidikan	74
7.	Karakteristik Responden Berdasarkan Masa Kerja dan Jenis Kelamin	75
8.	Karakteristik Responden Berdasarkan Golongan dan Jenis Kelamin	75
9.	Tanggapan Responden Tentang Kesesuaian Jumlah Jenjang Hirarki dengan Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Organisasi	77
10.	Tanggapan Responden Tentang Kesesuaian Jumlah Satuan Organisasi Perangkat Daerah dengan Pencapaian Sasaran dan Tujuan Organisasi	80
11.	Tanggapan Responden Tentang Pengelompokan/ Pembagian Pekerjaan pada Setiap Unit Kerja	83
12.	Tanggapan Responden Tentang Kesesuaian Penempatan Pegawai Dalam Setiap Unit Kerja dengan Kompetensi Pegawai	86

13.	Tanggapan Responden Tentang Kesesuaian Jabatan-Jabatan Fungsional Tertentu dengan Kebutuhan Organisasi	89
14.	Rekapitulasi Tanggapan Responden tentang Kompleksitas Dalam Struktur Organisasi Perangkat Daerah	91
15.	Tanggapan Responden Tentang Kesesuaian Seleksi Penerimaan Kepegawaian dengan Kebutuhan Formasi	94
16.	Tanggapan Responden Tentang Penerapan Persyaratan Kompetensi/Keahlian dalam Penerimaan Pegawai	96
17.	Tanggapan Responden Tentang Kejelasan Nomenklatur dan Uraian Pekerjaan (<i>job discription</i>) dalam rangka Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi	98
18.	Tanggapan Responden Tentang Pemahaman Terhadap Uraian Pekerjaan (<i>job discription</i>)	100
19.	Tanggapan Responden Tentang Tumpang Tindih (<i>overlapping</i>) uraian tugas antar unit Kerja	102
20.	Tanggapan Responden Tentang Kesesuaian Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi dengan Peraturan yang Telah Ditetapkan	105
21.	Tanggapan Responden Tentang Pemahaman Pegawai Terhadap Peraturan-Peraturan Organisasi	107
22.	Tanggapan Responden Tentang Penyesuaian Peraturan-Peraturan Setelah Penataan Kelembagaan	109
23.	Tanggapan Responden Tentang Pemahaman Pegawai Terhadap Prosedur dan Mekanisme Tatalaksana Dalam Satuan Organisasi	111
24.	Tanggapan Responden Tentang Kesesuaian Prosedur dan Mekanisme Tatalaksana dengan Kebutuhan Organisasi	114

25.	Tanggapan Responden Tentang Keselarasan Kebijakan Pimpinan Satuan Organisasi dengan Pencapaian Tujuan dan Sasaran Organisasi	116
26.	Tanggapan Responden Tentang Dukungan Pegawai Terhadap Kebijakan yang Ditetapkan Pimpinan Satuan Organisasi	119
27.	Tanggapan Responden Tentang Implementasi Berbagai Kebijakan Pimpinan Satuan Organisasi	121
28.	Rekapitulasi Tanggapan Responden tentang Formalisasi Dalam Struktur Organisasi Perangkat Daerah	123
29.	Tanggapan Responden Tentang Wewenang Pengambilan Keputusan Pada Setiap Level Hirarki	127
30.	Tanggapan Responden Tentang Ketersediaan Informasi Bagi Proses Pengambilan Keputusan	130
31.	Tanggapan Responden Tentang Pelibatan Bawahan Dalam Proses Pengambilan Keputusan	132
32.	Tanggapan Responden Tentang Interaksi Komunikasi Antar Pegawai Untuk Mencapai Sasaran Organisasi	134
33.	Tanggapan Responden Tentang Arus Informasi Ke Bawah Jenjang Hirarki Organisasi	136
34.	Tanggapan Responden Tentang Arus Informasi Ke Atas Jenjang Hirarki Organisasi	138
35.	Tanggapan Responden Tentang Sistem Komunikasi Dalam Satuan Organisasi	140
36.	Tanggapan Responden Tentang Fungsi Pengendalian Organisasi	142
37.	Tanggapan Responden Tentang Efektifitas Fungsi Pengendalian Organisasi	145

38.	Tanggapan Responden Tentang Sistem Pengolahan Informasi	147
39.	Tanggapan Responden Tentang Keakuratan/ Ketelitian Informasi yang Diberikan Bawahan Kepada Atasan	149
40.	Rekapitulasi Tanggapan Responden tentang Sentralisasi Dalam Struktur Organisasi Perangkat Daerah	151
41.	Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar yang Mengacu pada PP No. 84 Tahun 2000	157
42.	Perangkat Daerah Kota Makassar setelah berlakunya PP No. 8 Tahun 2003	159
43.	Perbandingan Struktur Organisasi Sekretariat Daerah Kota Makassar Sebelum dan Sesudah Penataan Kelembagaan	161
44.	Perbandingan Struktur Organisasi Sekretariat DPRD Kota Makassar Sebelum dan Sesudah Penataan Kelembagaan	165
45.	Perbandingan Struktur Organisasi Dinas Daerah Kota Makassar Sebelum dan Sesudah Penataan Kelembagaan	166
46.	Perbandingan Struktur Organisasi Lembaga Teknis Daerah Kota Makassar Sebelum dan Sesudah Penataan Kelembagaan	172

DAFTAR GAMBAR

Nomor		halaman
1.	Lima Elemen Dasar dari Sebuah Organisasi	45
2.	Bagan Organisasi Kabupaten/Kota	48
3.	Kerangka Pikir Penelitian	58
4.	Peta Kota Makassar	71

DAFTAR LAMPIRAN

Nomor		halaman
1.	Kuesioner	186
2.	Pedoman Wawancara	192

KUESIONER

1. Nomor Responden :
2. Tanggal Pengisian :
3. Judul Tesis : ANALISIS RESTRUKTURISASI
ORGANISASI PERANGKAT DAERAH
KOTA MAKASSAR BAGI PENCAPAIAN
EFEKTIFITAS ORGANISASI

Petunjuk Pengisian

Kuesioner ini terdiri dari 2 (dua) bagian yaitu **Bagian A** berisi data responden dan **Bagian B** berisi daftar pertanyaan dan penjelasan. Untuk bagian A, Bapak/Ibu/Sdr. (i) cukup mengisi kolom yang tersedia, sedangkan bagian B, Bapak/Ibu/Sdr. (i) cukup memilih salah satu jawaban yang dianggap benar dengan memberi **tanda cek list** (☑) pada kolom/kotak jawaban yang dipilih dan tersedia disamping kanan pertanyaan.

A. Data Responden

- | | | |
|----------------------|---|-------|
| Nama | : | |
| Umur | : | |
| Jenis Kelamin | : | |
| Pendidikan Tertinggi | : | |
| Pekerjaan | : | |
| Golongan/Pangkat | : | |
| Jabatan | : | |
| Eselon Jabatan | : | |
| Masa Kerja Pegawai | : | |

B. Daftar Pertanyaan/Penjelasan

NO	Pertanyaan	Jawaban			
		Sangat Setuju	Setuju	Tidak Setuju	Sangat Tidak Setuju
1	2	3	4	5	6
I	Variabel Kompleksitas				
a	Sub Variabel Tingkatan Hirarki				
1	Jumlah jenjang hirarki (tingkatan dan jumlah eselon) yang ada saat ini, sudah ideal untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi tanpa adanya hambatan terhadap komunikasi dalam organisasi				
b	Sub Variabel Pembagian Kerja				
1	Jumlah satuan organisasi perangkat daerah (Setda, Setwan, Dinas, Badan, Kantor) saat ini sudah ideal dalam rangka pencapaian sasaran dan tujuan organisasi				
2	Pengelompokan/pembagian pekerjaan pada setiap unit kerja telah dilakukan dengan tepat sesuai dengan tugas pokok dan fungsinya masing-masing				
3	Penempatan pegawai dalam setiap unit kerja sudah dilakukan dengan memperhatikan kompetensi pegawai (pengetahuan dan keterampilan) sesuai dengan persyaratan posisi/jabatan berdasarkan tugas pokok dan fungsi yang akan dilakukannya				

4	Jabatan-jabatan fungsional tertentu yang ada pada satuan organisasi Bapak/Ibu sudah sesuai kebutuhan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi organisasi yang bersifat khusus				
II	Variabel Formalisasi				
a	Sub Variabel Seleksi				
1	Setiap pegawai yang diterima pada unit kerja Bapak/Ibu telah melalui tahap seleksi penerimaan kepegawaian berdasarkan kebutuhan formasi				
2	Dalam penerimaan pegawai dilakukan secara selektif berdasarkan persyaratan kompetensi/keahlian				
b	Sub Variabel Uraian Pekerjaan				
1	Setiap pegawai dalam unit kerja Bapak/Ibu sudah memiliki nomenklatur dan uraian pekerjaan (<i>job discription</i>) yang jelas dalam rangka pelaksanaan tugas pokok dan fungsi				
2	Setiap pegawai dalam unit kerja Bapak/Ibu sudah memahami uraian pekerjaannya dengan baik				
3	Dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsi tidak terdapat tumpang tindih (<i>overlapping</i>) uraian tugas antar unit kerja				
c	Sub Variabel Peraturan				
1	Tugas pokok dan fungsi yang				

	dilaksanakan setiap pegawai selalu didasarkan pada peraturan yang telah ditetapkan				
2	Setiap pegawai dalam satuan organisasi memahami peraturan-peraturan organisasi yang telah ditetapkan untuk dilaksanakan				
3	Peraturan-peraturan dalam organisasi telah disesuaikan dengan tugas pokok dan fungsi satuan organisasi yang baru setelah dilakukannya penataan kelembagaan				
d	Sub Variabel Prosedur dan mekanisme tatalaksana				
1	Seluruh pegawai telah memahami prosedur dan mekanisme tatalaksana yang berlaku dalam satuan organisasi				
2	Prosedur dan mekanisme tatalaksana yang terdapat dalam satuan organisasi sudah sesuai dengan kebutuhan organisasi				
e	Sub Variabel Kebijakan				
1	Kebijakan yang dikeluarkan pimpinan satuan organisasi (Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, Kepala Badan, Kepala Kantor), selaras dengan pencapaian tujuan dan sasaran organisasi perangkat daerah				
2	Setiap pegawai mendukung berbagai kebijakan yang ditetapkan pimpinan satuan organisasi (Sekretaris Daerah, Kepala Dinas, Kepala Badan, Kepala Kantor)				
3	Implementasi berbagai kebijakan pimpinan satuan organisasi (Sekretaris Daerah, Kepala Dinas,				

	Kepala Badan, Kepala Kantor) terlaksana dengan baik tanpa adanya hambatan				
III	Variabel Sentralisasi				
a	Sub Variabel Pengambilan Keputusan				
1	Semua level hirarki (tingkatan eselon) dapat mengambil keputusan secara resmi berdasarkan wewenang yang dimilikinya				
2	Tersedia informasi lengkap yang dibutuhkan bagi proses pengambilan keputusan				
3	Bawahan dilibatkan dalam proses pengambilan keputusan yang ada kaitannya dengan tugasnya				
b	Sub Variabel Komunikasi				
1	Terdapat interaksi komunikasi yang dilakukan antar pegawai untuk mencapai sasaran organisasi (Sekretariat Daerah, Dinas, Badan, Kantor)				
2	Atasan selalu meneruskan informasi kepada bawahan				
3	Komunikasi ke atas (Sekretariat Daerah, Dinas, Badan, Kantor) yang dilaksanakan melalui jenjang hirarki organisasi berjalan dengan baik				
4	Sistem komunikasi yang berlangsung dalam satuan organisasi sudah berjalan dengan baik				
C	Sub Variabel Kontrol				
1	Fungsi pengendalian organisasi				

	berada pada Sekretaris Daerah/Kepala Dinas/Kepala Badan/Kepala Kantor				
2	Fungsi pengendalian organisasi berjalan dengan efektif sehingga mendukung pencapaian sasaran dan tujuan organisasi				
d	Sub Variabel Sistem pengolahan informasi				
1	Terdapat sistem pengolahan informasi yang baik dalam rangka pembuatan keputusan organisasi				
2	Terdapat keakuratan/ketelitian informasi yang diberikan bawahan kepada atasan				

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Perubahan format pemerintahan di Indonesia sebagai implikasi terjadinya reformasi pemerintahan, menyebabkan terjadinya perubahan dan penataan ulang sistem pemerintahan di Indonesia, pada pemerintahan pusat maupun daerah. Penerapan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, memberikan kewenangan dan tanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan yang besar pada daerah. Dengan demikian terdapat dua tantangan yang menyertainya dan perlu dilaksanakan oleh daerah-daerah, yaitu menyusun format kelembagaan daerah otonom, yang penyusunan bentuknya diserahkan sepenuhnya pada daerah berdasarkan karakteristik dan kebutuhan yang dimilikinya serta pendanaan dalam rangka pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sekalipun dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tidak disebutkan adanya keragaman bentuk dari perangkat daerah, namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah pada Pasal 2 ayat 1 dinyatakan bahwa "Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan : a. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah,

b. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah, c. Kemampuan keuangan Daerah, d. Ketersediaan sumber daya aparatur, e. Pengembangan pola kerja sama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga". Karena wujud pemerintahan daerah adalah *spatial* sifatnya, yakni tergantung pada "ruang dan waktu", maka bentuk organisasi perangkat daerah sesuai dengan kebutuhan daerah, dengan demikian maka bentuk dan jenis organisasi pemerintah daerah perlu diaktualisasikan. Di daerah-daerah yang tidak ada hutan, tidak perlu diadakan dinas khutanan, atau di daerah-daerah yang tidak ada laut tentu saja tidak dibutuhkan adanya dinas kelautan. Daerah mempunyai kewenangan untuk membuat variasi yang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah, sebagaimana dikatakan Said Zainal Abidin (2001 : 7)

Besarnya organisasi yang ada juga perlu disesuaikan dengan jenis dan banyak urusan yang diperlukan. Disamping itu daerah perlu mengindahkan prinsip-prinsip tertentu dalam penataan organisasi, antara lain prinsip kesederhanaan (*simplicity*), mudah dan murah (*efficiency*), kesamaan fungsi (*similarity*) dan koordinasi (*coordination*).

Organisasi pemerintahan daerah adalah wadah bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintahan dan sebagai proses interaksi antara pemerintahan daerah dengan institusi daerah lainnya dan dengan masyarakat daerah. Dalam menyelenggarakan kewenangan yang melekat pada pemerintahan daerah, perlu organisasi yang sepadan dengan kewenangan itu, dan urgen untuk melaksanakan fungsi-fungsi organisasi pemerintahan daerah. Organisasi yang dibentuk haruslah sebatas kewenangan yang dimiliki oleh daerah otonom.

Meskipun pembentukan organisasi telah menjadi kompetensi daerah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 Pasal 2 ayat 2, dinyatakan, "Organisasi Perangkat Daerah dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah ini", namun seharusnya pemerintah daerah tidak menggunakan kewenangan itu untuk membentuk organisasi yang tidak rasional dan terlalu besar. Akan tetapi kenyataannya pada sebahagian besar daerah kabupaten/kota dan propinsi di Indonesia, bentuk struktur organisasinya terlalu besar (*oversizing*), sebagaimana dikatakan Murdiono (2002 : 4), "bahwa tingginya kecenderungan untuk membentuk struktur yang gemuk tanpa memperhitungkan ukuran kewenangan dan relevansi keberadaan unit kerja yang diciptakan".

Pembentukan organisasi seharusnya didasarkan pada pertimbangan kebutuhan dan kemampuan pembiayaan daerah. Organisasi harus diarahkan pada upaya mengoptimalkan pelayanan masyarakat (*public service*), pemberdayaan masyarakat (*empowering*) dan pengembangan ekonomi (*economic development*). Dalam membentuk organisasi, perlu diawali dengan melakukan identifikasi fungsi-fungsi yang perlu diakomodasi dan urgen untuk diselenggarakan oleh pemerintah daerah. Besaran organisasi yang realistis penting, agar rasio anggaran belanja lebih realistis, dan anggaran yang dialokasikan pada sektor publik dapat diperbesar secara bermakna. Organisasi dimaksudkan untuk mendorong terciptanya usaha pemberian pelayanan

yang optimal dan lebih baik pada masyarakat, meningkatkan kemampuan pemerintahan daerah dalam pelayanan masyarakat dan pemberdayaan masyarakat.

Akan tetapi, realitas sekitar pembentukan organisasi setelah pergeseran format pemerintah daerah justru bergeser dari tujuan-tujuan pembentukan organisasi yang ideal. Fenomena semacam ini telah muncul di beberapa kabupaten dan kota di Indonesia termasuk salah satunya Kota Makassar. Implikasi terhadap bentuk struktur organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar yang pembentukannya didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 adalah ; 1. Lambatnya pengambilan keputusan akibat jenjang hirarkis yang panjang karena terlalu banyaknya jumlah jabatan struktural, 2. Duplikasi dan tumpang tindih (*overlapping*) tugas dan fungsi antar unit kerja sehingga tidak menciptakan *institutional coherence*, 3. Tidak terciptanya sinkronisasi mekanisme dan prosedur kerja antar satuan organisasi, dan 4. Ketidakterpaduan berbagai program dan kegiatan antar satuan organisasi perangkat daerah. Menyikapi kondisi kelembagaan pemerintah daerah yang demikian itu, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000.

Pemerintah melalui Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara (MENPAN) juga secara berkesinambungan melakukan berbagai supervisi kebijakan dalam rangka mewujudkan organisasi pemerintah daerah yang

lebih efektif dan efisien guna mengakomodasi tuntutan pelayanan publik yang semakin meningkat dari masyarakat, namun demikian dibutuhkan sinergitas dan berbagai upaya pemerintah daerah menempuh kebijakan komprehensif dalam melakukan penataan struktur organisasinya.

Sunarno (2003 : 108) menyatakan :

Setidaknya ada empat hal pokok dalam reformasi kelembagaan di masa mendatang yaitu penentuan bentuk organisasi yang tepat (*rightsizing*); penerapan prinsip-prinsip manajemen ilmiah; pengembangan standarisasi kelembagaan; dan peninjauan kembali peraturan perundang-undangan di bidang kelembagaan.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 dibuat sebagai salah satu alat untuk dapat mewujudkan suatu Perangkat Daerah yang efisien dengan membatasi jumlah maupun besaran dari organisasi yang dapat dibentuk serta efektif dengan menetapkan kriteria dan persyaratan bagi organisasi yang dapat dibentuk melalui transformasi dalam sistem dan organisasi pemerintah daerah, sebagaimana dikatakan oleh Osborne dan Plastrik (2001:16).

Transformasi system dan organisasi pemerintah secara fundamental guna menciptakan peningkatan dramatis dalam efektivitas, efisiensi dan kemampuan mereka untuk melakukan inovasi. Transformasi ini dicapai dengan mengubah tujuan, system insentif, pertanggung jawaban, struktur kekuasaan dan budaya system dan organisasi pemerintah.

Dengan melakukan berbagai kajian normatif, teoritis dan praktis terhadap berbagai implikasi kelembagaan yang dihadapi selama menerapkan pola kelembagaan perangkat daerah yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, Pemerintah Kota Makassar menetapkan perlunya diadakan penataan ulang terhadap struktur

organisasi perangkat daerah, yang bertujuan untuk, 1. Mengoptimalkan lini terdepan pelayanan pemerintahan, sehingga dapat mendekatkan pelayanan sedekat-dekatnya kepada masyarakat (optimalisasi pelayanan di tingkat kecamatan dan kelurahan), 2. Sumberdaya pemerintah daerah dapat dialokasikan secara proporsional, sehingga tugas pokok pemerintahan daerah lebih fokus kepada tugas fasilitasi dan pemberdayaan masyarakat, yang memberikan ruang lebih besar bagi partisipasi masyarakat (*empowering*), 3. Menetapkan besaran dan susunan organisasi sesuai prinsip-prinsip pengorganisasian yang baik.

Restrukturisasi organisasi perangkat daerah melalui penerapan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 yang sepenuhnya belum efektif dilaksanakan, pemerintah telah mengeluarkan lagi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 sebagai yang telah diuraikan di atas membuat pemerintah daerah kebingungan dalam menentukan kembali susunan organisasinya walaupun perubahan yang mengatur tentang penataan organisasi perangkat daerah tidak terlalu banyak, akan tetapi pemerintah daerah harus mengeluarkan banyak biaya lagi dalam menyesuaikan kembali organisasinya sesuai petunjuk peraturan yang baru.

Walaupun ide dasar dari seluruh pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah adalah menciptakan struktur organisasi perangkat daerah yang rasional dan efektif, namun maksud sepenuhnya kadang-kadang tidak tercapai karena terjadinya kesalahan struktur sistem yang dibangun. Permasalahan itu dibahas dalam penelitian yang

dilakukan oleh Dahrul Dahlan (2005) mengenai Analisis Pelaksanaan Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah (Kajian dengan Pendekatan System Dynamics di Kota Bau-Bau) menemukan bahwa restrukturisasi organisasi dalam upaya pencapaian visi dan misi Kota Bau-Bau tidak berjalan secara efektif karena tidak didukung oleh ketersediaan kualitas SDM baik itu dari aparatur sendiri maupun masyarakat, sarana dan prasarana penunjang dari organisasi, sumber daya keuangan yang dimiliki oleh pemerintah daerah. Penelitian lain dilakukan Rusham Haeruddin (2001) mengenai Analisis Proses Pengambilan Keputusan Stratejik Dalam Penetapan Struktur Kelembagaan Pemerintah di Kabupaten Luwu menemukan bahwa proses pengambilan keputusan stratejik dalam penetapan struktur kelembagaan pemerintah di Kabupaten Luwu belum sesuai dengan model pengambilan keputusan stratejik, hal ini menyebabkan terjadinya ketidaksesuaian antara lembaga pemerintahan yang dibentuk dengan kemampuan daerah antara lain pendanaan, sarana dan prasarana serta SDM aparatur.

Walaupun demikian Pemerintah Daerah Kota Makassar mau tidak mau harus melakukan restrukturisasi (*downsizing*) kembali terhadap organisasi perangkat daerah yang ada saat ini dalam rangka meningkatkan efektivitas organisasi perangkat daerah, karena penataan organisasi perangkat daerah adalah merupakan salah satu elemen penting untuk mendapatkan kinerja maksimal dari birokrasi pemerintah daerah. Dengan organisasi perangkat daerah yang ramping (*flat*)

diharapkan terjadi efisiensi dalam pembiayaan daerah karena adanya pembatasan pada jumlah organisasi perangkat daerah yang dapat dibentuk dan diharapkan dapat meningkatkan efektivitas organisasi itu sendiri.

Pada saat ini Pemerintah Kota Makassar telah menetapkan Peraturan Daerah Kota Makassar tentang nomenklatur satuan organisasi perangkat daerah beserta tugas pokok dan fungsinya, namun kegiatan itu hanya merupakan salah satu tahapan dari seluruh proses restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang perlu dilaksanakan. Restrukturisasi organisasi perangkat daerah tidaklah sekedar menetapkan bagan struktur organisasi, namun perlu diikuti dengan pengaturan dan penyesuaian kembali terhadap aspek-aspek penataan ketatalaksanaan (*standar operation prosedur*), pengaturan fungsi-fungsi koordinasi dan komunikasi (*coordination and communication*), pengelompokan pegawai dalam pekerjaan berdasarkan spesialisasi (*specialization*). Pertanyaannya adalah apa yang direstrukturisasi ? Menurut Robbins (1994 : 89-90) :

Sebenarnya, pada saat ini sukar untuk mendapatkan organisasi yang dikelola dengan baik yang *tidak* mengadakan restrukturisasi untuk memotong biaya, menjadi lebih tanggap terhadap para pelanggan serta pesaing, atau untuk mencapai tujuan yang kurang lebih sama. Tetapi apa yang direstrukturisasi oleh organisasi-organisasi ini ?

Jawaban kami terhadap pertanyaan ini adalah kompleksitas, formalisasi, dan sentralisasi.

Berdasarkan pendapat tersebut, maka restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang dilakukan Pemerintah Kota Makassar perlu dikaji lebih lanjut, terutama untuk mengetahui pelaksanaan restrukturisasi

organisasi perangkat daerah, apakah sudah berjalan secara efektif dalam upaya mengoptimalkan pelayanan masyarakat (*public service*), pemberdayaan masyarakat (*empowering*) dan pengembangan ekonomi (*economic development*).

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada masalah pokok di atas, maka diajukan pertanyaan penelitian sebagai berikut :

1. Bagaimana hasil pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Kota Makassar ?
2. Apakah struktur organisasi perangkat daerah tersebut sudah selaras dengan pola struktur pengorganisasian yang ideal ?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan rumusan masalah yang dikemukakan pada bagian sebelumnya, maka penelitian ini bertujuan :

1. Mengetahui dan mengkaji secara lebih mendalam hasil pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Kota Makassar.
2. Mengetahui kesesuaian struktur organisasi perangkat daerah dengan pola struktur pengorganisasian yang ideal.

D. Kegunaan Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Dari segi teoritis akan diperoleh pemahaman baru yang terkait dengan struktur organisasi perangkat daerah.
2. Dari segi praktis diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran terhadap para penyelenggara pemerintahan daerah, khususnya dalam rangka perumusan kebijakan restrukturisasi pengembangan organisasi perangkat daerah guna mewujudkan organisasi pemerintah daerah yang mampu menjalankan visi dan misinya.

E. Ruang Lingkup/Pembatasan Masalah

Mengingat kenyataan bahwa gejala-gejala sosial yang diamati sangat kompleks dan saling mempengaruhi satu sama lainnya, maka permasalahan dalam penelitian ini perlu dibatasi dengan melihat pada fokus (*focus*) serta lokasi penelitian (*locus*). Penelitian ini hanya dibatasi pada pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang didasarkan pada dimensi-dimensi struktur organisasi, mengingat kompleksitas yang dihadapi organisasi pemerintahan daerah dengan semakin luasnya kewenangan yang dimiliki pemerintah daerah dan terutama pada kajian pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar.

F. Siste matika

BAB I . PENDAHULUAN

Pada Bab ini akan dibahas tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Ruang Lingkup/Batasan Permasalahan dan Sistematika.

BAB II . TINJAUAN PUSTAKA

Dalam Bab ini akan diuraikan Pengertian Organisasi, Asas-asas pengorganisasian, Organisasi Sebagai Sistem, Restrukturisasi Organisasi, Perangkat Daerah, Efektifitas dan Efisiensi, Kerangka Konseptual, Definisi Operasional dan Kerangka Pikir.

BAB III. METODE PENELITIAN

Dalam bab ini secara khusus akan dijelaskan mengenai Rancangan Penelitian, Lokasi Penelitian, Populasi dan Teknik Sampel, Instrumen Pengumpulan Data, Analisis Data

BAB IV. ANALISA DATA DAN PENAFSIRAN DATA

Bab ini berisi Analisis Data dan Pembahasannya.

BAB V. PENUTUP

Kesimpulan dan Saran-saran

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN-LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Organisasi

Manusia menurut kodratnya adalah makhluk sosial yang dalam melaksanakan aktivitas kehidupan sehari-harinya membutuhkan orang lain untuk memenuhi berbagai kebutuhan hidupnya, sehingga manusia tidak akan dapat hidup sendiri tanpa berhubungan dengan orang lain. Sifat dasar manusia inilah yang mendasari munculnya organisasi yaitu sebagai sebuah wadah interaksi atau saling pengaruh antar individu dalam rangka memenuhi kebutuhan hidupnya.

Gibson, Ivancevich dan Donnely, Jr. (1993 : 7) menyatakan bahwa “oranglah yang membuat organisasi berjalan dan orang juga yang berusaha mempengaruhi orang lain dalam organisasi yang akhirnya menghasilkan karya keorganisasian yang efektif”. Pendapat inilah yang selanjutnya memahami organisasi sebagai konsep sistem sosial, dimana organisasi bukan hanya dipandang sebagai struktur organisasi yang terdiri dari kotak-kotak tetapi juga merupakan ajang terjadinya hubungan antar manusia.

Ada beberapa teori klasik yang menjelaskan tentang organisasi, salah satunya adalah yang dikemukakan oleh weber dalam *The Theory of Social and Economic Organisation*, Weber (dalam Thoha, 1996 : 98).

Menunjukkan “organisasi sebagai kelompok kerjasama, yang berbeda dengan organisasi kemasyarakatan”. Menurut Weber, kelompok kerjasama adalah suatu tata hubungan sosial yang dihubungkan dan dibatasi oleh aturan-aturan. Aturan-aturan ini sejauh mungkin dapat memaksa seseorang untuk melakukan kerja sebagai suatu fungsinya yang ajeg, baik dilakukan oleh pemimpin maupun oleh pegawai-pegawai administrasi lainnya.

Dessler (1985 : 116) mendefenisikan organisasi sebagai berikut :

Organisasi dapat diartikan sebagai pengaturan sumber daya dalam suatu kegiatan kerja, dimana tiap-tiap kegiatan tersebut telah tersusun secara sistematis untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan. Pada organisasi tersebut masing-masing personal yang terlibat didalamnya diberi tugas, wewenang, dan tanggung jawab, yang dikordinasi untuk mencapai tujuan organisasi. Dimana tujuan organisasi tersebut dirumuskan secara musyawarah, sebagai tujuan bersama yang diwujudkan secara bersama-sama.

Siagian (1997 : 138) juga memberikan pengertian organisasi yaitu :

Organisasi adalah setiap bentuk perserikatan antara dua orang atau lebih yang bekerja sama untuk tujuan bersama dan terikat secara formal dalam persekutuan mana selalu terdapat hubungan antara seorang atau sekelompok orang yang disebut pimpinan dan seorang atau sekelompok orang lain yang disebut bawahan.

Selanjutnya, Weber (dalam Robbins, 1994 : 334) menyebutkan bentuk-bentuk organisasi yang rasional dan efisien sebagai birokrasi yang mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

1. Pembagian kerja ;
2. Hierarki kewenangan yang jelas ;
3. Formulasi yang tinggi ;
4. Bersifat tidak pribadi (impersonal) ;
5. Pembagian keputusan mengenai penempatan pegawai yang didasarkan atas kemampuan ;

6. Jejak karier bagi para pegawai ;
7. Kehidupan organisasi yang dipisahkan dengan jelas dari kehidupan pribadi.

Konsep organisasi sebagai pengelompokan orang-orang yang sengaja disusun untuk mencapai tujuan tertentu, sebagaimana yang dikemukakan oleh Etzioni (dalam Toha, 1996 : 100), bahwa pengelompokan semacam ini mempunyai karakteristik antara lain:

- a. Mempunyai pembagian kerja, kekuasaan, dan pertanggungjawaban yang dikomunikasikan. Pembagian ini tidaklah dilakukan secara acak (*random*) melainkan sengaja direncanakan untuk meningkatkan usaha mencapai tujuan tertentu ;
- b. Adanya satu atau lebih pusat kekuasaan yang dapat dipergunakan untuk mengendalikan usaha-usaha organisasi yang telah direncanakan dan yang dapat diarahkan untuk mencapai tujuan. Pusat kekuasaan ini juga harus dapat diapergunakan untuk menilai kembali secara ajek pelaksanaan organisasi, dan menyempurnakan struktur yang dianggap perlu untuk meningkatkan efisiensi ;
- c. Adanya usaha pergantian kepegawaian, seseorang yang cara kerjanya tidak memuaskan dapat dipindah dan diganti oleh orang lain. Dalam organisasi juga dapat usaha memadukan kembali kegiatan kepegawaian dengan cara pemindahan atau promosi.

Sebagaimana yang dikemukakan oleh Scott (dalam Thoha, 1996 : 101) bahwa konsepsi organisasi itu diciptakan sebagai “suatu kolektivitas yang sengaja dibentuk untuk mencapai suatu tujuan khusus tertentu yang sedikit banyak didasarkan pada azas kelangsungan”.

Selanjutnya Blake dan Mouton juga mengenalkan adanya tujuh kekayaan (*seven properties*) yang melekat pada organisasi (dalam Thoha, 1996 : 101). Ketujuh kekayaan tersebut terdiri atas :

- a. Organisasi senantiasa mempunyai *tujuan* ;
- b. Organisasi mempunyai *kerangka (structure)* ;

- c. Organisasi mempunyai cara yang memberikan kecakapan bagi anggotanya untuk melaksanakan kerja mencapai tujuan tersebut (*know-how*);
- d. Organisasi, didalamnya terdapat proses interaksi hubungan kerja antara orang-orang yang bekerja sama mencapai tujuan tersebut;
- e. Organisasi mempunyai pola kebudayaan sebagai dasar cara hidupnya;
- f. Organisasi mempunyai hasil-hasil yang ingin dicapai.

Robbins (1994 : 4) mendefinisikan organisasi sebagai “kesatuan (*entity*) sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan”.

Dari beberapa pengertian tersebut di atas, dapat disimpulkan bahwa organisasi adalah suatu sistem kerja sama dari kelompok sosial manusia yang saling berinteraksi dalam suatu lingkungan tertentu untuk mencapai tujuan tertentu.

Wasistiono (2001 : 79) mengemukakan bahwa di dalam organisasi paling sedikit terdapat empat unsur organisasi yaitu :

- a. Unsur pimpinan, dengan tugas pokok mengambil keputusan dan membina akses dengan pihak luar organisasi;
- b. Unsur staf, dengan tugas pokok memberikan layanan (*to serve*) kepada semua unsur-unsur organisasi lainnya serta memberikan saran (*to advise*) kepada pimpinan;
- c. Unsur staf *auxiliary*, dengan tugas pokok memberikan dukungan pada unsur pimpinan maupun unsur lini sesuai dengan fungsi-fungsi manajerial yang dijalankan organisasi (fungsi perencanaan, fungsi pengawasan, fungsi penganggaran, dan lain sebagainya).
- d. Unsur lini, dengan tugas pokok melaksanakan kegiatan operasional (*to do, to act*) melayani konsumen secara langsung.

Organisasi yang menjalankan pemerintahan, yang pada hakekatnya adalah pelayan kepada masyarakat. Ia tidaklah diadakan untuk melayani dirinya sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kreativitasnya demi mencapai tujuan bersama.

B. Asas-asas pengorganisasian

Dalam rangka menciptakan organisasi yang *survive*, maka diperlukan suatu kinerja organisasi yang tangguh dan tidak bersifat konvensional, tetapi mencakup struktur keahlian didalam bidang pendayagunaan potensi (sumber daya) daerah sehingga dapat berjalan secara efektif. Dengan demikian perlu adanya tugas pokok yang jelas dari organisasi itu sendiri sehingga dapat terlaksana dengan baik. Maka dalam penyusunan kelembagaan perlu didasarkan pada asas-asas pengorganisasian yang tepat sesuai dengan kebutuhan dan perubahan lingkungan baik internal maupun eksternal. Menurut Kaho (2002 : 209), secara pokok asas-asas organisasi dapat dirinci sebagai berikut :

1. Rumusan tujuan yang jelas ;
2. Pembagian pekerjaan ;
3. Pelimpahan/pendelegasian wewenang ;
4. Koordinasi ;
5. Rentang Kontrol ;
6. Kesatuan komando.

Sutarto pada Kaho (2002 : 209) mengemukakan 11 (sebelas) asas pengorganissian sebagai berikut :

1. Perumusan tujuan dengan jelas ;
2. Departementasi ;
3. Pembagian kerja ;
4. Koordinasi ;
5. Pelimpahan wewenang ;
6. Rentang kontrol ;
7. Jenjang organisasi ;
8. Kesatuan Perintah ;
9. Fleksibelitas ;
10. Berkelangsungan ;
11. Kesenambungan.

Selanjutnya The Liang Gee pada Kaho (2002 : 17-27), menyederhanakan 11 (sebelas) macam asas itu kedalam 6 (enam) macam, yaitu :

1. Perumusan tujuan yang jelas ;
2. Pembagian tugas yang jelas ;
3. Delegasi kekuasaan ;
4. Tingkat-tingkat pengawasan ;
5. Rentangan Kekuasaan ;
6. Kesatuan perintah dan tanggung jawab.

Ketiga pendapat tersebut di atas hampir sama dan dapat dijadikan acuan untuk pembentukan atau penataan organisasi. Dalam pendekatan organisasi modern, satu hal yang perlu kita perhatikan dalam setiap organisasi harus memiliki visi dan misi yang jelas. Karena organisasi di bangun dan dijalankan berdasarkan visi dan misi tersebut.

Agar suatu organisasi dapat bekerja dengan baik dan struktur yang dibentuk efisien dan efektif, maka semua asas organisasi dan permasalahan seperti telah diuraikan tersebut harus dipahami dan dilaksanakan dengan baik. Satu asas dengan asas yang lainnya tidak

dapat dipisah-pisahkan tapi saling terkait menjadi suatu sistem dalam rangka mencapai kinerja organisasi yang baik.

C. Organisasi sebagai sistem

Sistem merupakan suatu kombinasi dari sekelompok bagian, unsur atau elemen yang memiliki keterkaitan antara satu dengan lainnya, saling berinteraksi dan saling ketergantungan (*interdependensi*), sehingga menjadi satu kesatuan yang utuh, bulat dan mempunyai tujuan tertentu. Robbins (1994 : 11) mengutarakan bahwa “sistem adalah kumpulan dari bagian-bagian yang saling berhubungan dan saling bergantung yang diatur sedemikian rupa sehingga menghasilkan suatu kesatuan”.

Scott (1961) dalam Pace & Faules (1998 : 63) mengatakan bahwa “satu-satunya cara yang bermakna untuk mempelajari organisasi...adalah sebagai suatu sistem”. Dan Scott juga mengemukakan bahwa” bagian-bagian penting organisasi sebagai sistem adalah individu dan kepribadian setiap orang dalam organisasi, struktur formal, pola interaksi yang informal, pola status dan peranan yang menimbulkan pengharapan-pengharapan dan lingkungan fisik pekerjaan.

Organisasi tidak bergerak dalam situasi yang kaku dan vakum namun berhubungan dengan sistem sosial, sehingga cenderung berubah, lebih lagi dalam situasi global saat ini, dengan demikian sebuah organisasi perlu berubah sesuai dengan cepatnya perubahan lingkungan, seperti

yang dikemukakan oleh Thoha (1993), bahwa : “Organisasi merupakan suatu sistem terbuka dan berintegrasi dengan lingkungan. Organisasi dipandang sebagai hal yang dinamis dan senantiasa berubah, bukan sebagai mesin yang gerak operasinya ajeg, rutin dan statis”.

Seiring dengan pendapat Thoha, maka Gibson (1996 : 9) juga memberikan pandangan bahwa :

Teori sistem memungkinkan kita untuk menjelaskan perilaku organisasi baik internal menyangkut bagaimana dan mengapa orang di dalam organisasi melaksanakan tugas individu dan kelompok maupun secara eksternal yaitu menyangkut bagaimana transaksi dan interaksi yang terjadi antara organisasi dengan organisasi dan institusi lain di lingkungan luarnya.

Jelaslah bahwa suatu organisasi tidak bisa bergerak sendiri, tetapi harus ada interaksi di dalam dan ke luar dalam pelaksanaan fungsi dan tugas sehari-hari dengan saling mendukung antara satu sama lainnya, baik antara orang-orang yang ada dalam organisasi maupun dengan organisasi lain atau instansi lain yang berada di luarnya.

Selain itu, organisasi dipandang sebagai suatu sistem perilaku apabila organisasi tersebut lebih dinamis bila dibandingkan dengan organisasi sebagai proses atau pun sebagai wadah. Organisasi sebagai suatu sistem perilaku, didalamnya tercakup input, proses, dan output. Inputnya dapat berupa sekumpulan orang, sarana, dan atau prasarana organisasi yang dapat dijadikan sebagai masukan untuk proses selanjutnya. Prosesnya dapat berupa interaksi masing-masing atau antar personil yang terlibat dalam organisasi tersebut. Tiap-tiap personel atau kelompok kerja mempunyai tugas, wewenang, dan tanggung jawab yang

harus dijalankan dan dipertanggungjawabkan secara organisatoris dalam rangka mencapai tujuan. Keluarannya berupa hasil kerja sama dalam melaksanakan sesuatu untuk mencapai tujuan yang sama, keluaran ini senantiasa dievaluasi setiap periode tertentu untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan organisasi. Hasil evaluasi ini dapat menjadi umpan balik untuk pengembangan organisasi selanjutnya. Pendapat Louis Allen yang dikutip oleh The Liang Gie (1974 : 61) memandang organisasi sebagai suatu sistem perilaku kerja sama. Ia mendefinisikan organisasi sebagai berikut :

Organisasi adalah suatu sistem mengenai pekerjaan-pekerjaan yang dirumuskan dengan baik, dan masing-masing pekerjaan itu mengandung sejumlah tugas, wewenang, dan tanggung jawab tertentu, keseluruhannya disusun secara sadar agar orang-orang dari badan usaha itu dapat bekerja sama secara efektif dalam mencapai tujuan mereka.

Organisasi dapat menyesuaikan lingkungannya bahkan bila mampu organisasi harus dapat merubah lingkungannya ke arah lingkungan yang lebih baik dan dikehendaki. Organisasi dalam suatu sistem yang baik adalah organisasi yang tahu tujuannya, tahu lingkungan untuk pengembangan selanjutnya, dan dapat memprediksi keuntungan dan kerugian yang akan terjadi dengan berlandaskan pada data informasi tentang lingkungannya. Antara organisasi dan lingkungan harus ada interaksi yang saling menguntungkan.

Dalam organisasi modern lebih banyak menerapkan pendekatan sistem terbuka (*open system*). Di mana keterbukaan organisasi terhadap lingkungannya merupakan suatu keharusan, karena elemen-elemen di

dalam sistem memerlukan masukan dari lingkungannya, melakukan transformasi, serta menghasilkan kekuasaan yang digunakan untuk lingkungan sekitarnya.

Winardi (2000 : 186) mengemukakan bahwa :

Apabila sebuah organisasi kita anggap sebagai sebuah sistem terbuka, yakni sebuah sistem yang terdiri dari sekumpulan subsistem yang berinteraksi antara mereka sendiri atau dengan lingkungan mereka, maka hal tersebut amat membantu pemikiran yang berorientasi pada sistem-sistem (*System Oriented Thinking*). Hal yang lebih penting adalah bahwa ia juga merupakan suatu landasan untuk pendekatan operasional baik bagi fase-fase perencanaan maupun pengimplementasian manajemen organisatoris.

D. Restrukturisasi Organisasi

1. Perubahan Organisasi

Secara umum konsep organisasi sebagai kerjasama asosiasi merupakan sesuatu yang menunjukkan kompleksitas. Dalam artian sebagai wadah (wahana) kegiatan daripada orang-orang yang bekerja sama dalam usahanya mencapai tujuan dan bersifat statis hanya melihat struktur dan organisasi juga dikatakan dinamis (proses) didalamnya terdapat aktivitas/tindakan dari tata hubungan yang terjadi di dalam organisasi (Silalahi, 1997 : 32)

Organisasi yang baik adalah organisasi dinamis yang berkembang setiap waktu sesuai dengan perubahan yang terjadi. Baik itu organisasi profit (swasta) maupun nonprofit (pemerintah) meliputi pembentukan struktur dan pengintegrasian. Yaitu agar manusia-manusia dapat bekerja

di dalam hubungan-hubungan yang saling tergantung satu dengan yang lainnya.

Perubahan struktur adalah perubahan yang dilakukan terhadap sebagian ataupun secara keseluruhan struktur organisasi dalam rangka mencari bentuk yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi atau dikenal dengan istilah restrukturisasi organisasi. Kemudian dalam kaitannya dengan perubahan organisasi, Bennis (dalam Komaruddin, 1990 : 221) mengemukakan bahwa :

Pengembangan organisasi merupakan suatu jawaban atas setiap perubahan, yang merupakan strategi pendidikan yang kompleks, bertujuan untuk mengubah keyakinan, sikap, nilai dan struktur organisasi agar mempunyai kemampuan dalam pengetahuan dini terhadap teknologi, pasar dan tantangan baru.

Pengembangan organisasi merupakan jawaban terhadap perubahan yang terjadi dilingkungan organisasi yang dimaksudkan untuk mengubah keyakinan, sikap, nilai, struktur organisasi, sehingga dapat meningkatkan kinerja anggota organisasi. Menurut Sutarto (1986 : 354), dalam menghadapi tantangan penyebab perubahan organisasi :

Dapat menyesuaikan diri dengan empat jalan, yaitu : merubah struktur, merubah tata kerja, merubah orang, dan merubah peralatan kerja yang digunakan. Keseluruhan usaha adaptasi tersebut diarahkan agar organisasi tetap sesuai dengan lingkungannya dan mampu mengoptimalkan prestasinya, sehingga efisien, efektifitas dan kinerja birokrasi dapat dicapai dan ditingkatkan.

Dalam menghadapi perubahan lingkungan, organisasi secara aktif melakukan perubahan atau reaktif terhadap perubahan dengan dua pendekatan. Pendekatan pertama, organisasi secara aktif melakukan

antisipasi terhadap perubahan. Pendekatan kedua, reaktif adalah bersifat menunggu, seyogyanya organisasi aktif melakukan antisipasi terhadap perubahan lingkungan yaitu dengan memfokuskan diri pada perubahan yang relevan dan berpengaruh terhadap organisasi. Lubis dan Huseini, (1987 : 32) menyebutkan bahwa terdapat dua cara yang dapat digunakan oleh organisasi dalam menghadapi perubahan lingkungan yaitu :

Pertama, adalah dengan cara perubahan internal, yaitu dengan menyesuaikan struktur internal organisasi, pola kerja, perencanaan, dan aspek internal lainnya terhadap karakteristik lingkungan. Kedua, adalah dengan berusaha untuk menguasai dan mengubah kondisi lingkungan sehingga menguntungkan bagi organisasi.

Usaha dalam rangka perubahan organisasi tersebut dikenal dengan istilah pengembangan organisasi (*Organization Development*).

Seperti yang dikemukakan oleh Thoah, (1993 : 8) sebagai berikut :

Hampir semua para ahli setuju bahwa pengembangan organisasi bertujuan melakukan “*Change*”. Dengan demikian bahwa penyempurnaan di dalam organisasi sebagai suatu sarana “*Change*” yang harus terjadi. Kemudian pengembangan organisasi secara luas diartikan sebagai perubahan organisasi atau *Organizational Change*.

Kemudian dalam kaitannya dengan perubahan organisasi, Bennis (dalam Komaruddin, 1990 : 221) mengemukakan bahwa :

Pengembangan organisasi merupakan suatu jawaban atas setiap perubahan, yang merupakan strategi pendidikan yang kompleks bertujuan untuk mengubah keyakinan, sikap, nilai dan struktur organisasi agar mempunyai kemampuan dalam pengetahuan dini terhadap teknologi, pasar dan tantangan baru.

Indrawijaya (1985 : 41) mengemukakan ciri-ciri dari pengembangan organisasi, yaitu :

1. Pengembangan organisasi adalah suatu perubahan berencana;

2. Pengembangan organisasi berorientasi kepada persoalan dan usaha pemecahannya;
3. Pengembangan organisasi selalu berusaha menggunakan pendekatan kesisteman;
4. Pengembangan harus selalu merupakan bagian integral dari proses manajemen;
5. Pengembangan organisasi yang dilakukan secara terus menerus;
6. Pengembangan organisasi memberikan perhatian utama pada peningkatan;
7. Pengembangan organisasi berorientasi kepada pelaksanaan.

Pengembangan organisasi merupakan jawaban terhadap perubahan yang terjadi dilingkungan organisasi yang dimaksudkan untuk mengubah keyakinan, sikap, nilai, struktur organisasi, sehingga dapat meningkatkan kinerja organisasi. Menurut Sutarto (1986 : 354), dalam menghadapi tantangan penyebab perubahan organisasi adalah sebagai berikut :

Dapat menyesuaikan diri dengan empat jalan, yaitu : merubah struktur, merubah tata kerja, merubah orang, dan merubah peralatan kerja yang digunakan. Keseluruhan usaha adaptasi tersebut diarahkan agar organisasi tetap sesuai dengan lingkungannya dan mampu mengoptimalkan prestasinya, sehingga efisien, efektifitas dan kinerja birokrasi dapat dicapai dan ditingkatkan.

Pengembangan organisasi merupakan suatu perubahan terhadap organisasi baik menyangkut orang-orang yang ada dalam organisasi maupun menyangkut organisasi itu sendiri. Perubahan ini adalah dalam rangka menghadapi perubahan yang terjadi pada lingkungan internal maupun eksternal.

2. Struktur Organisasi

Struktur Organisasi juga merupakan faktor yang sama pentingnya dalam menentukan dan melihat cara kerja suatu organisasi, yang mana dapat dianalisa melalui strukturnya yang tergambar dan akan bisa diketahui bagian dan sub bagian, wewenang masing-masingnya serta hubungan koordinasi antar bagian dan sub bagian dalam pelaksanaan tugas serta tanggungjawab masing-masing berikut pembagian tugas berdasarkan spesialisasi yang ada akhirnya menggambarkan saling ketergantungan antar bagian dan sub bagian dalam suatu organisasi. Dengan demikian cukup dapat dimaklumi bahwa struktur organisasi juga merupakan faktor yang penting adanya dalam perkembangan suatu organisasi untuk pertumbuhan ke arah kemajuan yang pesat untuk mencapai tujuan sesuai dengan misi, dimana akan menentukan mekanisme orang-orang yang bekerja dalam organisasi.

Suatu struktur organisasi pada dasarnya menetapkan bagaimana tugas pekerjaan dibagikan, dikelompokkan dan dikoordinasikan secara formal. Dan struktur birokrasi dicirikan oleh tugas-tugas operasi yang sangat rutin yang dicapai lewat spesialisasi, aturan dan pengaturan yang sangat formal, tugas-tugas yang dikelompokkan ke dalam departemen-departemen fungsional, wewenang terpusat, rentang kendali yang sempit dan pengambilan keputusan yang mengikuti rantai komando (Robbins, 1996 : 166-176).

Selanjutnya Gibson (1991 : 101), mengemukakan Struktur Organisasi "sebagai pola dan kelompok pekerjaan dalam suatu organisasi".

Struktur bagi suatu organisasi sangat berguna untuk memperjelas dan memahami tugas dan fungsi masing masing bagian dalam suatu organisasi. Dengan struktur, tugas masing masing bagian dalam organisasi menjadi jelas. Struktur yang baik adalah struktur yang berorientasi kepada visi-misi organisasi yang pada akhirnya dapat meningkatkan kinerja organisasi dan profesionalisme jajaran didalamnya.

Dalam pandangan Wright dkk (1996 : 188) dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan struktur organisasi adalah :

Sebagai bentuk cara dimana tugas dan tanggung jawab di alokasikan kepada individu, dimana individu tersebut di kelompokkan ke dalam kantor, departemen, dan divisi. Struktur organisasi hendaknya selalu menyesuaikan dengan perkembangan kebutuhan publik dan lingkungan hal tersebut bertujuan untuk terciptanya kinerja organisasi yang efektif dan proses kerja yang cepat.

Struktur organisasi yang terlalu hirarkis hanya akan memperlambat proses kerja dan cenderung tidak efisien. Terdapatnya berbagai macam tugas dalam organisasi yang harus diselesaikan menuntut kemampuan dan keahlian aparatur. Dengan struktur yang membagi tugas organisasi dalam kelompok kelompok bukan berarti struktur menjadi terkotak-kotak. Adanya pengotakan hanya sebagai alat untuk menunjukkan bahwa suatu kegiatan dan pekerjaan dalam organisasi berinduk pada kotak tersebut. yang menjadi pertanyaan adalah ketika kotak atau bagan dalam organisasi tersebut dipecah kedalam kotak-kotak yang lebih kecil sehingga hanya memperpanjang hirarki dalam organisasi yang dapat

berdampak kepada kelambanan organisasi dalam menyelesaikan tugas dan pekerjaan.

Sebagai upaya untuk mewujudkan pemerintahan yang desentralis diperlukan organisasi yang bersifat ramping (*flat*) yang dengan menggabungkan bagian yang memiliki banyak kemiripan dalam tugas dan fungsi, dimana organisasi yang ramping serta didukung dengan desentralisasi kewenangan membuat organisasi menjadi fleksibel dalam memberi respon, lebih cepat beradaptasi dengan perubahan, lebih efektif dan inovatif, serta lebih komitmen kepada tujuan. Struktur ideal dalam merespon perubahan lingkungan adalah struktur yang memberikan ruang bagi anggota organisasi untuk langsung berhadapan dengan konsumen dan dapat mengambil keputusan tanpa melalui proses hirarkis yang terlalu panjang. Sebagaimana yang dikatakan oleh Negak (1995 : 34) bahwa :

Struktur organisasi yang yang berorientasi kepada masyarakat dapat menggalakkan inovasi yang dapat dilakukan dengan cara meminimalkan hirarki, keseimbangan yang cukup antara organisasi yang di standarkan serta berorientasi kepada pasar (*market oriented*).

Selanjutnya Ancok (2000 : 2) menjelaskan bahwa :

Untuk menghadapi tantangan kedepan di perlukan desentralisasi kewenangan kepada daerah, membangun struktur organisasi yang ramping dimana dengan terjadinya desentralisasi kewenangan dan struktur yang ramping memungkinkan bagi organisasi untuk berorientasi kepada masyarakat.

Pentingnya membangun struktur organisasi yang meminimalkan hirarki dan menghemat tingkatan dalam organisasi memungkinkan bagi organisasi untuk bekerja secara efektif dan secara cepat merespon

aspirasi publik terutama untuk percepatan pengambilan keputusan dalam suatu organisasi guna mengakhiri kebuntuan dan kerumitan sebagai antisipasi yang lamban juga dijelaskan oleh Toffler (dalam Osborne & Gaebler, 1992 : 282) yang menyatakan Bahwa :

Salah satu cara untuk mempercepat proses pengambilan keputusan guna mengantisipasi goncangan masa depan adalah berusaha untuk lebih memperkuat pusat pemerintahan, yang menambah semakin banyak semakin banyak politikus, birokrat, pakar dan komputer dalam keputusan untuk berlari lebih cepat dari akselerasi kompleksitas; cara lain adalah dengan mulai mengurangi beban keputusan dengan membaginya kepada lebih banyak orang, yang memungkinkan lebih banyak keputusan dibuat “kebawah” atau pada “pinggiran” ketimbang mengkonsentrasikannya pada pusat yang terkena stress dan tidak berfungsi dengan baik.

Menurut Steers (1977 : 70), bahwa :

Struktur menyatakan cara organisasi mengatur sumber daya manusia bagi kegiatan-kegiatan ke arah tujuan. Struktur merupakan cara yang selaras dalam menempatkan manusia sebagai bagian organisasi pada suatu hubungan yang relatif tetap, yang sangat menentukan pola-pola interaksi, koordinasi dan tingkah laku yang berorientasi pada tugas.

Berdasarkan pendapat dan penjelasan diatas maka dapat ditarik kesimpulan bahwa dengan struktur organisasi dapat memberikan kontribusi positif adalah struktur yang memungkinkan bagi terjadinya pendelegasian wewenang dari pimpinan puncak kepada manajemen lini tengah untuk mensikapi setiap pekerjaan masing-masing bagian secara mandiri tanpa harus melalui proses pengambilan keputusan yang terlalu panjang dan menunggu instruksi atasan. Adanya pendelegasian wewenang dan pembagian tugas yang jelas dan tegas diharapkan mampu

membuat aparat menjadi lebih profesional dan bertanggung gugat kepada masyarakat.

Seterusnya desain organisasi akan mengacu pada struktur serta corak organisasi yang berbeda dimana dengan bentuk apapun yang dipilih akan sangat bergantung pada karakteristik lingkungan dimana organisasi tersebut berada, namun demikian dari sisi yang utama mengenai bentuk dan struktur organisasi haruslah berfokus pada kebutuhan akan spesialisasi serta kebutuhan akan koordinasi tugas-tugas yang berbeda dalam satu kesatuan.

Secara umum, sebuah organisasi tentunya dibutuhkan struktur dalam mengupayakan pencapaian tujuan organisasi secara lebih baik. Dengan kata lain, tujuan struktur dalam organisasi adalah untuk memberikan cara terbaik bagi organisasi dalam mewujudkan tujuannya.

Struktur dapat dianggap sebagai pola yang sudah ada mengenai hubungan-hubungan antara berbagai komponen dan bagian dari organisasi. Kast dan Rosenzweig (1995 : 325-326), menjelaskan dimensi struktur organisasi sebagai berikut :

Dalam organisasi yang kompleks, struktur ditetapkan sejak semula dengan disain dari berbagai komponen atau subsistemnya yang utama, dan kemudian dengan menetapkan pola hubungan antara berbagai subsistem ini. Diferensiasi internal dan pola hubungan yang agak permanen inilah yang disebut struktur. Struktur formal seringkali ditentukan berdasarkan hal-hal berikut :

1. Pola hubungan formal dan tugas-tugasnya – peta organisasi plus uraian pekerjaan atau pedoman kedudukan.
2. Cara penugasan berbagai kegiatan atau tugas itu kepada bagian dan/atau orang dalam organisasi (diferensiasi).
3. Cara koordinasi berbagai kegiatan atau tugas yang terpisah ini (integrasi).

4. Kekuasaan, status, dan hubungan hierarki dalam organisasi (sistem wewenang).
5. Rencana dan formalisasi kebijaksanaan, prosedur, dan kontrol yang menuntun berbagai kegiatan itu dan hubungan antara berbagai orang dalam organisasi (sistem administratif).

Sementara itu Lorenzi dkk. (1997 : 215), mengemukakan 4 (empat)

dimensi pokok struktur organisasi, yaitu :

1. *Specialization of job : from high to low* (spesialisasi jabatan : dari tinggi ke rendah).
2. *Delegation of authority : from centralized to decentralized* (pelimpahan kewenangan : dari sentralistik ke desentralistik).
3. *Departmentalization : from homogenous to heterogenous* (departementalisasi : dari homogen ke heterogen).
4. *Span of control : from narrow to wide* (rentang kendali : dari sempit ke luas).

Selanjutnya Robbins (1994 : 6), mengatakan “Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti”.

Kemudian hal sama tentang dimensi pokok struktur dinyatakan Robbins (1994 : 6), yaitu, “Kita menetapkan bahwa sebuah organisasi mempunyai tiga komponen : kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi”.

Sebagaimana telah dikemukakan dalam pembatasan masalah pada Bab I, dalam penelitian ini restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang dilaksanakan Pemerintah Kota Makassar akan dianalisis melalui perubahan-perubahan dimensi-dimensi struktur organisasi yang terdiri atas kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi.

a. Kompleksitas

Menurut Price dan Muller (dalam Robbins, 1994 : 91), “Kompleksitas merujuk pada tingkat differensiasi yang ada di dalam

sebuah organisasi". Mengenai diferensiasi ini, Kast dan Rosenzweig (1995 : 340) mengemukakan :

Diferensiasi didefinisikan sebagai segmentasi sistem organisasi ke dalam berbagai subsistem yang masing-masing subsistem tersebut cenderung mengembangkan atribut-atribut tertentu karena kebutuhan yang dikenakan oleh lingkungan luar yang relevan.

Dalam organisasi, diferensiasi ini bergerak ke dua arah : spesialisasi kegiatan yang vertikal, yang ditunjukkan oleh hierarki organisasi, dan diferensiasi kegiatan yang horisontal yang disebut sebagai departementalisasi.

Menurut Robbins (1994 : 91-92) di dalam organisasi dapat dibedakan tiga macam diferensiasi, yaitu "*Diferensiasi horisontal* mempertimbangkan tingkat pemisahan horisontal di antara unit-unit. *Diferensiasi vertikal* merujuk pada kedalaman hierarki organisasi. *Diferensiasi spasial* meliputi tingkat sejauh mana lokasi fasilitas dan para pegawai organisasi tersebar secara geografis".

Selanjutnya menurut Cushway (1999 : 85), "masalah besar yang umumnya dihadapi oleh sebuah organisasi terutama organisasi yang besar adalah terbentuknya garis-garis pembuatan keputusan meluas dan komunikasi vertikal menjadi lebih sulit".

b. Formalisasi

Formalisasi didefinisikan Robbins (1994 : 103) sebagai "tingkat sejauh mana pekerjaan di dalam organisasi itu distandarisasikan". Mencermati definisi ini terlihat bahwa oleh Robbins, formalisasi semata-mata dilihat sebagai standarisasi pekerjaan atau tugas.

Dalam cara pandang yang lebih luas Mitzberg (1979 : 5) mengemukakan bahwa standarisasi sebagai bentuk dari dimensi

formalisasi dalam sebuah organisasi bukan hanya standarisasi pekerjaan, tapi meliputi tiga macam standarisasi, yaitu : "(1) *standarization of work process*, (2) *standarization of outputs*, and (3) *standarization of skill*". Sedangkan Steers (1985 : 74) memandang dimensi formalisasi sebagai batas penentuan atau pengaturan kegiatan kerja para pegawai melalui prosedur dan peraturan resmi. Oleh sebagian kalangan yang dimaksudkan dengan peraturan resmi sebuah organisasi adalah peraturan resmi tertulis, sehingga oleh ahli tertentu dimensi formalisasi kadang dimaknai sebagai tingkat sejauhmana peraturan kerja ditulis. Hal ini dikemukakan oleh Hicksons (dalam Robbins, 1994 : 103) yang mendefenisikan formalisasi sebagai "tingkat sejauh mana peraturan, prosedur, instruksi, dan komunikasi ditulis".

c. Sentralisasi

Dalam setiap organisasi terdapat proses pengambilan keputusan, dan kecenderungan sebahagian besar organisasi menempatkan pengambilan keputusan organisasional pada jenjang hierarki tertinggi dalam organisasi. Robbins (1994 : 118), mendefenisikan sentralisasi sebagai, "jenjang kepada siapa kekuasaan formal untuk membuat pilihan-pilihan secara leluasa dikonsentrasikan pada seorang individu, unit, atau tingkatan (biasanya berada tinggi pada organisasi), dengan demikian mengizinkan para pegawai (biasanya pada tingkat rendah dalam organisasi) untuk memberi masukan yang minimal ke dalam pekerjaan mereka".

Dengan memperhatikan definisi di atas, terlihat bahwa sentralisasi membatasi unit terbawah dalam organisasi untuk mengambil keputusan tanpa mendapatkan otoritas terlebih dahulu dari puncak manajemen dalam organisasi. Etzioni (1985 : 41) memberikan jalan keluar terhadap hal tersebut, yaitu :

Untuk memperlonggar sentralisasi organisasi dapat ditempuh dengan cara membatasi keputusan yang harus ditingkatkan ke atas atau yang setidaknya harus disetujui terlebih dahulu oleh tingkat yang lebih tinggi, (misalnya, "Semua bahan yang akan dipesan harus dicek harganya, tetapi anda bebas menentukan jumlah yang anda perlukan"). Selain itu dapat juga dilakukan dengan cara memberikan *tingkat* otonomi yang lebih luas kepada setiap unit dalam menghadapi setiap masalah, (misalnya, "Untuk pengeluaran yang jumlahnya kurang dari seribu dolar, anda tidak perlu meminta persetujuan atasan").

Dengan demikian untuk menghindari sentralisasi yang berlebihan dalam organisasi, maka perlu diberikan tingkat otonomi (desentralisasi) yang lebih luas kepada setiap unit dalam organisasi. Melcher (1990 : 191) mengemukakan bahwa, "Salah satu manfaat desentralisasi adalah kesanggupan untuk membuat penyesuaian yang tepat terhadap beraneka ragam kondisi".

Struktur organisasi merupakan salah satu faktor yang berpengaruh terhadap kinerja organisasi publik, sebagaimana pendapat dari beberapa para ahli, bahwa struktur organisasi merupakan unsur yang sangat penting karena struktur organisasi akan menjelaskan bagaimana kedudukan, tugas, dan fungsi dialokasikan di dalam organisasi. Hal ini mempunyai dampak yang signifikan terhadap cara orang melaksanakan tugasnya (bekerja) dalam organisasi.

Dari pendapat para pakar di atas dapat diketahui bahwa betapa pentingnya Struktur Organisasi untuk dapat memperjelas dan memahami tugas dan fungsi masing-masing personal ataupun pegawai dalam organisasi. Untuk menentukan struktur dengan baik tentunya dengan jalan mengembangkan struktur yang mengarah kepada pemberian keleluasaan kepada daerah untuk menentukan besaran organisasinya sesuai dengan kebutuhan secara efektif dan efisien. Sehingga dengan demikian dapat disimpulkan dari beberapa uraian secara teoritis bahwa struktur organisasi merupakan kerangka atau pola yang menunjukkan seluruh kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi, hubungan antara fungsi, wewenang dan tanggungjawab.

3. Restrukturisasi Organisasi

Perubahan struktur organisasi adalah perubahan yang dilakukan terhadap sebagian ataupun secara keseluruhan struktur organisasi dalam rangka mencari bentuk yang lebih sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan organisasi atau dikenal dengan istilah restrukturisasi organisasi.

Menurut Sedarmayanti (2000 : 60) mengemukakan :

Upaya restrukturisasi dalam suatu organisasi dapat dilakukan melalui upaya manajemen dengan cara melakukan penataan ulang atau rekayasa ulang (*reengineering*) sehingga perusahaan diharapkan dapat melakukan adaptasi terhadap pengaruh perubahan lingkungannya, sehingga perusahaan akan tetap bertahan hidup.

Selanjutnya Sedarmayanti (2000 : 71) juga mengemukakan restrukturisasi organisasi meliputi beberapa aspek sebagai berikut:

Dalam arti sempit meliputi : aspek kinerja organisasi, kerja sama operasional, sistem dan prosedur kerja serta pendelegasian wewenang dan otonomi. Sedangkan dalam arti luas, mencakup seluruh aspek yang dimiliki perusahaan yang sangat mempengaruhi produktivitas perusahaan, yaitu meliputi : sumber daya manusia, sumber daya keuangan, dan sumber daya lainnya termasuk sarana dan prasarana.

Menurut Nugroho (2001 : 15) restrukturisasi berarti “penataan ulang, dengan pemahaman baru tersebut maka diperlukan penataan ulang organisasi publik”.

Menurut Ingraham & Romzek (1994) dalam Wasistiono (2002 : 44):

Penataan ulang (*reinventing*) diartikan sebagai “*fundamental redesign of the system of government, the civil service system*”.

Agenda utamanya meliputi :

- 1) Memperkecil ukuran organisasi pemerintah ;
- 2) Privatisasi ;
- 3) Memperbaharui manajemen dalam semua aspek.

Tujuan penataan ulang ini sebagaimana dikemukakan oleh Bennis & Mische (1999 : 13) bahwa “.....penataan ulang ini dimaksudkan untuk mengoptimalkan bersaing organisasi, nilainya bagi para pemegang saham, dan kontribusinya bagi masyarakat”.

Selain itu penataan organisasi harus memperhatikan jenis satuan organisasi, apakah organisasi itu merupakan organisasi operasional, penunjang, konsultasi, atau penegak aturan sehingga tidak akan terjadi tumpang tindih dimana seharusnya organisasi tersebut bertugas sebagai organisasi pelayanan namun di sisi lain organisasi tersebut juga

merupakan organisasi penegak aturan, hal ini akan berpengaruh terhadap efektifitas organisasi.

Dari beberapa teori yang telah diuraikan terdahulu, maka dapat disimpulkan bahwa restrukturisasi tidak bisa dilihat hanya pada perampingan organisasi, SDM, ataupun kinerjanya saja akan tetapi juga harus diperhatikan bahwa restrukturisasi merupakan sebuah sistem yang saling mempengaruhi antara satu dengan yang lainnya. Dalam hal ini dari beberapa teori yang dikutip bahwa restrukturisasi harus juga memperhatikan motivasi dari SDM dalam meningkatkan kualitasnya, termasuk juga produktivitas SDM, sumberdaya keuangan, dan kinerja organisasi, sehingga dari akumulasi beberapa indikator tersebut maka dapat terlihat pengaruh yang signifikan terhadap pengembangan organisasi kedepan.

Dalam kaitannya dengan motivasi Lebih lanjut Berendoom dan Stainer (dalam Sedarmayanti, 1995 : 68) mendefinisikan “motivasi sebagai kondisi mental yang mendorong aktivitas dan memberi energi yang mengarah pada pencapaian kebutuhan, memberi kepuasan atau mengurangi ketidak seimbangan”.

Motivasi dapat dikatakan sebagai usaha yang dapat mendorong dan menolak seseorang atau sekelompok orang untuk bertindak sesuai yang diharapkan, sehingga dapat tercapai tujuan organisasi secara efektif dan efisien. Apabila motivasi seseorang terhadap pencapaian kebutuhan tercapai, maka merupakan faktor terpenting untuk menunjang

produktivitas kerja yang tentunya di dukung oleh kualitas sumber daya manusia. Oleh karena itu motivasi dan kualitas sangat berpengaruh terhadap peningkatan produktivitas kerja. Sebaliknya produktivitas kerja dikatakan rendah, apabila hasil yang diperoleh lebih kecil dari pada sumber kerja yang dipergunakan. Oleh karena itu “tolok ukurnya adalah biaya (uang), untuk diperhitungkan produktivitas ini setiap sumber kerja yang dipergunakan harus dinilai dengan uang”, sebagaimana yang dikemukakan Sedarmayanti (2004 : 9). Jadi untuk meningkatkan produktivitas tidak hanya dilihat dari motivasi dan kualitas, akan tetapi juga ditentukan oleh ketersediaan dana.

Peningkatan produktivitas tidak akan terjadi, tanpa adanya prakondisi tertentu dan tekad serta upaya yang terus menerus. Prakondisi tersebut adalah tersedianya pegawai yang berwatak produktif, iklim usaha yang menunjang peningkatan produktivitas dan tersedianya dana, informasi dan teknologi yang memadai. Dengan asumsi tersebut Sedarmayanti, (2004 : 11) mendefinisikan peroduktivitas secara umum “sebagai perbandingan antara hasil yang dicapai dengan keseluruhan sumber daya yang dipergunakan”. Apabila prdoktivitas kerja dari pegawai sudah meningkat, maka secara tidak langsung prestasi kerja (kinerja) organisasi juga akan lebih baik.

4. Teori Pengembangan Organisasi Pemerintah

Struktur Organisasi Pemerintahan daerah yang dibangun secara hirarkis fungsional yang digerakkan oleh peraturan-peraturan yang kaku

seringkali tidak menciptakan iklim yang kondusif bagi peningkatan kinerja organisasi dan pemberian pelayanan prima. Egoisme sektoral dengan tugas pokok dan fungsi yang kental sering menjadi penghambat dalam mengemban misi organisasi. Dalam birokrasi modern, tidak ada satu tugas pun yang dapat terselesaikan dengan tuntas tanpa berkordinasi dengan satuan kerja. Dengan kata lain, terdapat hubungan yang bersifat interaksi, interelasi dan interdependensi antar satuan kerja.

Istilah “pengembangan organisasi” memberikan implikasi strategi normatif, pendidikan kembali yang dimaksudkan untuk mempengaruhi sistem kepercayaan, nilai-nilai dan sikap di organisasi sehingga hal ini bisa mengadaptasi lebih baik tingkat percepatan perubahan dalam teknologi, dalam lingkungan industri kita dan masyarakat secara luas. Juga termasuk restrukturisasi organisasi formal yang seringkali dimunculkan, dimudahkan, dan didorong oleh perubahan normatif dan perilaku. Winn dalam Gibson, Ivancevich dan Donnelly (1997 : 353)

Untuk melakukan pengembangan organisasi, tentunya memerlukan suatu strategi yang tepat sehingga bisa mengadaptasi lebih baik tingkat percepatan perubahan dalam teknologi, dalam lingkungan industri kita dan masyarakat secara luas. Leavitt dalam Handoko, (1988 : 331) mengatakan “Organisasi dapat diubah melalui perubahan struktur, teknologi dan/atau orang-orangnya”. Selanjutnya Handoko menyatakan bahwa :

Tiga pendekatan perubahan organisasi tersebut yakni : melalui struktur organisasi menyangkut modifikasi dan pengaturan kembali

berbagai sistem internal seperti hubungan–hubungan tanggung jawab–wewenang dan sebagainya; melalui perubahan teknologi organisasi berarti perubahan atau modifikasi faktor–faktor ; melalui perubahan orang–orang, organisasi mencakup perubahan (1) kebijaksanaan dan prosedur penarikan dan seleksi, (2) kegiatan–kegiatan latihan dan pengembangan, (3) sistem balas jasa, (4) keterampilan–keterampilan kepemimpinan dan komunikasi manajerial, dan (5) sikap kepercayaan, peranan atau karakteristik karyawan lainnya.

Dalam rangka penataan organisasi pemerintahan Daerah, perlu

dikemukakan konsep-konsep dari beberapa penulis sebagai berikut :

a. Osborne dan Gaebler (*Reinventing Government*, 1992)

Reinventing Government (Regom) pada hakekatnya adalah usaha transformasi administrasi publik secara lebih komprehensif untuk mengatasi masalah pemerintahan di Amerika Serikat yang telah ketinggalan jaman. Birokrasi dianggap tidak mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang telah berubah dengan cepat karena pengaruh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, globalisasi dan struktur perekonomian yang bernafas "*knowledge – based economy*". Sehingga Osborne dan Gaebler mengajukan pergeseran prinsip pemerintahan kewirausahaan dalam sektor publik dengan sepuluh paradigma baru administrasi publik sebagai berikut :

1. *Stering Rather Than Rowing*, peran pemerintah lebih sebagai fasilitator daripada langsung melakukan semua kegiatan operasional.
2. *Empowering Rather Than Serving*, memberdayakan masyarakat akan lebih baik daripada memberikan bantuan-bantuan kepada masyarakat, (komunitas lebih fleksibel dan krestif ketimbang birokrasi pelayanan

yang benar), yang tentu akan dapat mengurangi ketergantungan pada pemerintah.

3. *Injecting Competition Into Service Delivery*, perlunya menciptakan suasana kompetitif dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan melibatkan pihak swasta agar pelayanan yang diberikan tidak bersifat memonopoli tetapi harus bersaing.
4. *Transforming Rule-Driven Organizations*, organisasi yang digerakkan dengan misi memberi kebebasan kepada para karyawannya dalam mencapai misi organisasi dalam metode yang paling efektif yang dapat mereka temukan asalkan tidak bertentangan dengan visi dari organisasi tersebut.
5. *Funding Outcomes, Not Inputs*, penilaian hasil kerja lembaga pemerintah harus didasarkan pada hasil (*outcomes*) yang dicapai, bukan pada sumber-sumber daya (*input*) yang diperoleh.
6. *Meeting The Needs of The Costumers, Not The bureaucracy*, kualitas pelayanan kepada masyarakat hanya ditentukan oleh pelanggan/masyarakat, sehingga pemerintah harus respon terhadap perubahan kebutuhan dan selera konsumen/masyarakat (*costumes*).
7. *Earning Rather Than Spending*, pemerintah dituntut untuk mampu menciptakan peluang untuk memperoleh laba dari dana-dana yang mereka keluarkan, atau menghasilkan uang melalui pembebanan biaya yang telah mereka keluarkan, sehingga dapat meringankan beban pemerintah.

8. *Prevention Rather Than Cure*, Pemerintah harus sedini mungkin mengantisipasi masalah-masalah publik, agar mampu melakukan tindakan *preventif* (pencegahan). Hal ini jauh lebih mudah dan murah daripada mengatasi masalah.
9. *From Hierarchy to Participation and Teamwork*, perlu desentralisasi dalam pemerintahan, karena lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel dan efektif, inovatif, serta menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi daripada terdesentralisasi, sehingga lembaga tersebut dapat memberikan respon dengan cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan pelanggan yang berubah.
10. *Levering Change Through The Market*, Pemerintah lebih baik berfungsi sebagai fasilitator, pialang dan penyemai modal pada dasar yang telah ada untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.

Dari sepuluh pokok pikiran tersebut di atas, mempunyai relevansi dengan masalah-masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah sesuai dengan situasi dan kondisi serta kepentingan daerah.

Untuk mendukung konsep *Reinventing Government*, Osborne dan Plastrik (1996) mengemukakan lima strategi, yaitu :

1. *The Core Strategy* (Strategi Dasar), menyangkut tingkat tujuan organisasi dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu kejelasan tujuan, kejelasan perencanaan setiap anggota organisasi serta kejelasan tentang arah perkembangan organisasi.

2. *The Consequences Strategi* (Strategi Konsekuensi), menyangkut tingkatan insentif melalui tiga pendekatan yaitu : mengelola kompetisi, manajemen wirausaha serta manajemen kerja.
3. *The Customer Strategy* (Strategi Pelayanan), menyangkut tentang tingkatan akuntabilitas dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu pilihan pelanggan, pemilihan kompetitif, serta jaminan kualitas bagi pelanggan.
4. *The Control Strategy* (Strategi Pengendalian), menyangkut tingkatan kekuasaan, dapat menggunakan empat pendekatan yaitu keorganisasian, pemberdayaan organisasi, pemberdayaan pekerja serta pemberdayaan masyarakat.
5. *The Culture Strategy* (Strategi Budaya), menyangkut tentang tingkat lembaga dengan menggunakan tiga pendekatan yaitu menghilangkan kebiasaan yang sudah tidak sesuai, mengambil hati pekerja maupun pelanggan serta memenangkan pikiran-pikiran ke arah yang dikehendaki.

b. Peter M. Senge

Dalam bukunya Senge (1990) yang berjudul "*The Fifth Discipline- The Art and Practice of Learning Organization*" juga berpandangan bahwa organisasi berada dalam lingkungan yang selalu berubah. Oleh karena itu organisasi juga harus melakukan perubahan dan penyempurnaan melalui strategi pembelajaran organisasi (*Learning Organization*).

Sebagaimana Marquart (1966) dalam Sarundajang (1999 : 222) mengemukakan bahwa :

Organisasi pembelajaran adalah organisasi yang terus belajar secara sungguh-sungguh dan secara bersama-sama, serta terus mentransformasikan dirinya supaya dapat mengoleksi, mengelola dan menggunakan pengetahuannya lebih baik lagi bagi keberhasilan organisasi tersebut.

Untuk menjamin terwujudnya pembelajaran organisasi, Peter Senge (1990;1994) dalam Sarundajang (1999 : 224-225) mensyaratkan adanya lima disiplin (*Idiscipline*) yang secara rinci dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Berpikir sistem (*System Thinking*)
2. Model Mental (*Mental Model*)
3. Keunggulan Personal (*Personal mastery*)
4. Pembelajaran dalam Tim (*team learning*)
5. Penyamaan Visi (*shared vision*)

E. Perangkat Daerah

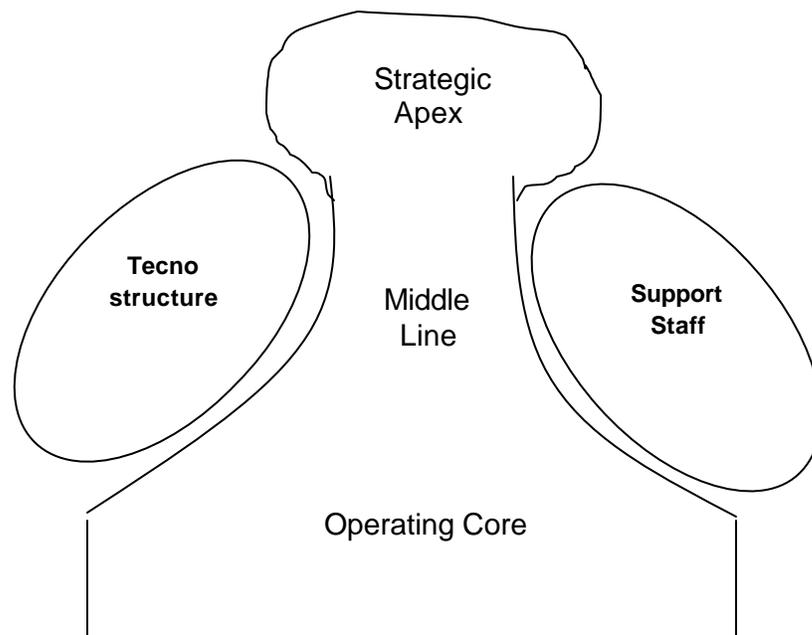
Kebijakan penataan organisasi perangkat daerah harus memperhitungkan dan memperhatikan potensi dan kemampuan daerah yang membawa pengaruh kepada aspek pembiayaan, personil dan perlengkapan secara utuh dan menyeluruh menyangkut perangkat daerah. Dalam kaitannya dengan perubahan UU Nomor 22 tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 tahun 2004, yang menjadi dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani. Namun tidak berarti

bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk kedalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Dalam merekomendasikan desain struktur organisasi yang diinginkan, perlu menentukan klasifikasi sebagai kerangka kerja. Pada pemerintahan daerah klasifikasi ini dikelompokkan ke dalam dua bentuk dasar, yaitu : a. *Line structure*, dan b. *Staff structure*. Unit lini (*line structure*) adalah unsur pelaksana pemerintah daerah yang memperoleh otoritas untuk menetapkan perumusan kebijakan (*policy formulation*) atau pelaksanaan kebijakan (*policy application*) atas bidang tugasnya dan unit yang melaksanakan tugas-tugas secara operasional, sedangkan unit staf (*staff structure*) adalah unit organisasi yang berfungsi memberi dukungan atau bantuan bagi pencapaian tujuan organisasi pemerintahan daerah.

Klasifikasi yang lebih lengkap dikemukakan Henry Mintzberg (dalam Robbins, 1994 : 304-305) yang mengelompokkan organisasi dalam lima bagian dasar sebagai berikut :

1. *The operating core.* Para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi dari produk dan jasa.
2. *The strategic apex.* Manajer tingkat puncak, yang diberi tanggung jawab keseluruhan untuk organisasi itu.
3. *The middle line.* Para manajer yang menjadi penghubung operating core dengan strategic apex.
4. *The technostructure.* Para analis yang mempunyai tanggung jawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi.
5. *The support staff.* Orang-orang yang mengisi unit staf, yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi.



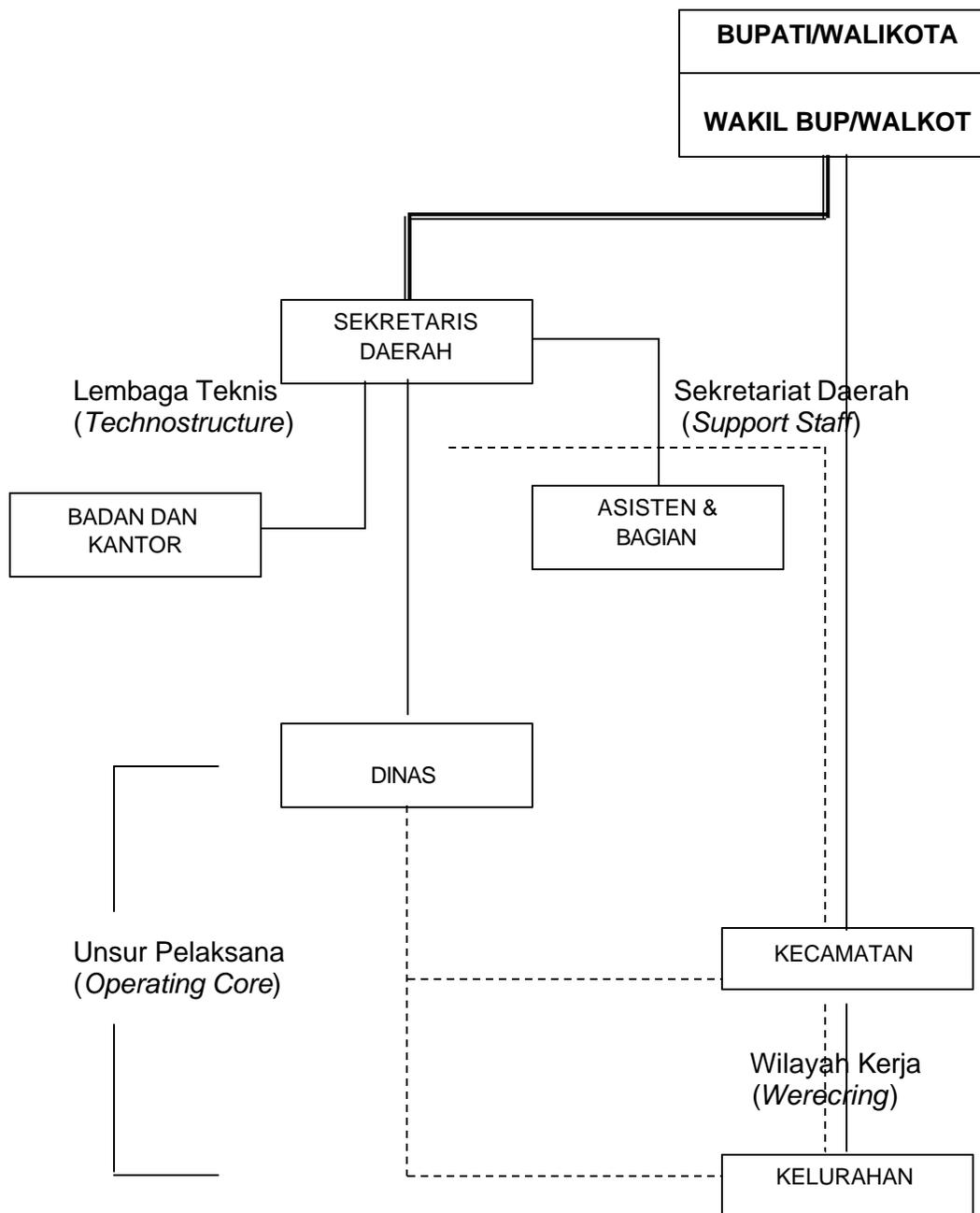
Gambar 1. Lima Elemen Dasar dari Sebuah Organisasi

Menurut ketentuan UU Nomor 32 tahun 2004 Pasal 3 ayat (1), “Pemerintah daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri atas kepala daerah dan perangkat daerah”. Komposisi ini menunjukkan adanya dua elemen dasar pemerintah daerah, yaitu, Kepala Daerah dan Perangkat Daerah. Kepala Daerah adalah kepala eksekutif yang

memimpin penyelenggaraan pemerintahan daerah. Kepala Daerah adalah Gubernur, Bupati dan Walikota. Perangkat Daerah adalah organisasi pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada kepala daerah dan membantu kepala daerah dalam penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan dan Kelurahan sesuai kebutuhan daerah. Konfigurasi pemerintah daerah dalam format baru ini dapat diklasifikasikan ke dalam elemen-elemen organisasi sebagai berikut :

1. Kepala Daerah sebagai elemen *strategic apex* yang bertanggung jawab terhadap keseluruhan organisasi, memimpin penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD.
2. Sekretaris Daerah sebagai elemen *middle line* yang memimpin Sekretariat Daerah dan yang menjadi penghubung *operating core* (unsur pelaksana pemerintah daerah) dengan *strategic apex* (pimpinan eksekutif).
3. Sekretariat Daerah sebagai elemen *support staff* yang memberi dukungan pada unit-unit organisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.
4. Dinas Daerah dan Unit Pelaksana Teknis Dinas (UPTD) sebagai elemen *operating core* yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan pelayanan masyarakat (*public services*), pemberdayaan masyarakat (*empowering*) dan pembangunan ekonomi (*economic development*).

Dalam pengklasifikasian tersebut di atas kedudukan kecamatan dan kelurahan tidak tampak secara jelas, walaupun kecamatan dan kelurahan merupakan organisasi perangkat daerah. Kedudukan kecamatan dan kelurahan amat spesifik dibandingkan dengan organisasi perangkat daerah lainnya. Kecamatan dan kelurahan adalah wilayah kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Kedudukan kecamatan dan Kelurahan adalah wilayah kerja (*werekring*) daerah otonom, yang menyelenggarakan urusan daerah otonom kabupaten/kota yang dilimpahkan oleh kepala daerah.



Gambar 2. Bagan Organisasi Kabupaten/Kota

Menurut Penjelasan UU Nomor 32 Tahun 2004 pada angka romawi I angka 5 dinyatakan bahwa besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan,

kebutuhan daerah, cakupan tugas, dan secara normatif penetapan besaran organisasi perangkat daerah telah diatur dalam PP Nomor 8 Tahun 2003. Sekretariat Daerah diatur pada Pasal 8 ayat (1), yang menetapkan :

Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pembantu pimpinan Pemerintah Kabupaten/Kota dipimpin oleh seorang Sekretaris Daerah yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota.

Selanjutnya Dinas Daerah ditetapkan dalam Pasal 9 ayat (4), yang berbunyi, ‘Dinas Daerah Kabupaten/Kota sebanyak-banyaknya terdiri dari 14 (empat belas) Dinas’.

Untuk Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota penetapannya diatur dalam Pasal 10 ayat (6), yang dinyatakan sebagai berikut , “Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam ayat (2), terdiri dari sebanyak-banyaknya 8 (delapan)”.

Sedangkan untuk Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota pengaturannya terdapat dalam Pasal 14 ayat (1), yang berbunyi :

Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Sekretariat DPRD Kabupaten/Kota merupakan unsur pelayanan terhadap DPRD Kabupaten/Kota, dipimpin oleh seorang Sekretaris yang bertanggung jawab kepada Pimpinan DPRD dan secara administratif dibina oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota.

Untuk organisasi kecamatan dan kelurahan, pedoman pengaturan selanjutnya ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri setelah mendapat persetujuan Menteri yang bertanggung jawab di bidang Pendayagunaan

Aparatur negara sebagaimana diatur dalam PP Nomor 8 Tahun 2003 pada Pasal 12 ayat (5) dan Pasal 18 ayat (6).

F. Efektifitas Organisasi

Organisasi adalah merupakan kumpulan dari individu dan kelompok sehingga keefektifan organisasi pada dasarnya adalah merupakan fungsi dari keefektifan individu dan kelompok. Secara lebih sederhana organisasi adalah kesatuan susunan yang terdiri dari sekelompok orang yang mempunyai tujuan yang sama, yang dapat dicapai secara bersama, dimana dalam melakukan tindakan itu ada pembagian tugas, wewenang dan tanggung jawab bagi tiap-tiap personal yang terlibat didalamnya untuk mencapai tujuan organisasi.

Organisasi biasanya berada dalam lingkungan yang bergolak dengan sumberdaya terbatas, lingkungan yang berubah-ubah sesuai dengan perkembangan zaman, perubahan tersebut akan memengaruhi efektivitas organisasi. Dalam lingkungan demikian organisasi harus tanggap dan pandai mengantisipasi perubahan agar organisasi tersebut tetap dapat mempertahankan keberadaannya (*exist*) dan dapat berfungsi (*functional*). Agar organisasi dapat mempertahankan keberadaannya dan dapat berfungsi, maka organisasi itu haruslah efektif.

Untuk menilai apakah organisasi itu efektif atau tidak, ada banyak pendapat antara lain mengatakan bahwa suatu organisasi efektif atau

tidak, secara keseluruhan ditentukan oleh apakah tujuan organisasi itu tercapai dengan baik atau sebaliknya. Teori yang paling sederhana ialah teori yang berpendapat bahwa efektivitas organisasi sama dengan prestasi organisasi secara keseluruhan, pandangan yang juga penting adalah teori yang menghubungkan tingkat kepuasan para anggotanya. Menurut teori ini sesuatu organisasi dikatakan efektif bila para anggotanya merasa puas. Akhir-akhir ini berkembang suatu teori atau pandangan yang lebih komprehensif dan paling umum dipergunakan dalam membahas persoalan efektivitas organisasi adalah kriteria *flexibility*, *productivity* dan *satisfaction*.

Dengan melihat organisasi sebagai sistem, usaha membahas efektivitas organisasi secara lebih komprehensif menjadi lebih mungkin. Memang dalam kenyataan sangatlah sulit melihat atau mempersamakan efektivitas organisasi dengan tingkat keberhasilan dalam pencapaian tujuan. Hal ini disebabkan selain karena selalu ada penyesuaian dalam target yang akan dicapai, juga dalam proses pencapaiannya sering sekali ada tekanan dari keadaan sekeliling. Kenyataan tersebut selanjutnya menyebabkan bahwa jarang sekali target dapat tercapai secara keseluruhan (Indrawijaya, 2000 : 227).

Efektivitas adalah hubungan antara output dan tujuan. Dalam artian efektivitas merupakan ukuran seberapa jauh tingkat output, kebijakan dan prosedur dari organisasi mencapai tujuan yang ditetapkan. Dalam pengertian teoritis atau praktis, tidak ada persetujuan yang universal

mengenai apa yang dimaksud dengan “Efektivitas”. Bagaimanapun definisi efektivitas berkaitan dengan pendekatan umum. Bila ditelusuri efektivitas berasal dari kata dasar efektif yang artinya :

- (1) Ada efeknya (pengaruhnya, akibatnya, kesannya) seperti : manjur, mujarab, mempan ;
- (2) Penggunaan metode/cara, sarana/alat dalam melaksanakan aktivitas sehingga berhasil guna (mencapai hasil yang optimal).

Menurut Gibson et. al (1996 : 30) pengertian efektivitas adalah “Penilaian yang dibuat sehubungan dengan prestasi individu, kelompok, dan organisasi”. Makin dekat prestasi mereka terhadap prestasi yang diharapkan (standar), maka makin lebih efektif dalam menilai mereka.

Berdasarkan pendapat Steers (1985:4), organisasi merupakan suatu kesatuan yang kompleks yang berusaha untuk mengalokasikan sumber dayanya secara rasional demi tercapainya tujuan. Dalam meneliti efektivitas suatu organisasi sumber daya manusia dan perilaku manusia muncul sebagai pusat perhatian dan usaha-usaha untuk meningkatkan efektivitas harus selalu dimulai dengan meneliti perilaku di tempat kerja. Pengertian efektivitas organisasi menurut Steers dapat dijelaskan dengan memahami 3 konsep yang saling berhubungan, yaitu optimisasi tujuan, sistematisasi dan tekanan pada segi perilaku manusia dalam susunan organisasi. *Pertama*, Dalam optimisasi tujuan, keberhasilan yang tercapai oleh suatu organisasi tergantung dari kemampuannya untuk memperoleh dan memanfaatkan sumber dayanya yang langka dan berharga secara

sepandai mungkin dalam usahanya mengejar tujuan operasi dan kegiatannya. Dalam hal ini, organisasi harus mengatasi hambatan-hambatan yang dapat menghalangi tercapainya tujuan dan mencari alternatif terbaik guna mencapai tujuan organisasi secara optimal. *Kedua*, Dalam perspektif sistem, organisasi terdiri dari berbagai unsur yang saling mendukung dan saling melengkapi. Unsur-unsur tersebut sangat berpengaruh terhadap proses pencapaian tujuan suatu organisasi. *Ketiga*, Dalam perilaku manusia, tingkah laku individu dan kelompok, menentukan kelancaran tercapainya tujuan suatu organisasi.

Pencapaian efektivitas organisasi meliputi 3 perspektif yang saling berhubungan antara unsur-unsur utama dari sistem organisasi dan bagaimana unsur-unsur tersebut saling mempengaruhi untuk mempermudah atau menghambat pencapaian tujuan organisasi. Konsep efektivitas yang dikemukakan para ahli organisasi dan manajemen memiliki makna yang berbeda, tergantung pada kerangka acuan yang dipergunakan.

Stoener (1982 : 27) menekankan pentingnya efektivitas organisasi dalam pencapaian tujuan-tujuan organisasi dan efektivitas adalah kunci dari kesuksesan suatu organisasi. Sharma (1982 : 314) memberikan kriteria atau ukuran efektivitas organisasi yaitu yang menyangkut faktor internal organisasi dan faktor lingkungan organisasi itu berada (*eksternal*) yaitu :

1. Produktivitas organisasi/out put

2. Fleksibilitas organisasi dan bentuk keberhasilannya menyesuaikan diri dengan perubahan-perubahan didalam dan diluar organisasi
3. Tidak adanya ketegangan didalam organisasi/hambatan-hambatan konflik diantara bagian-bagian organisasi.

Pendapat lain juga penting untuk diperhatikan ialah teori yang menghubungkan pengertian efektivitas organisasi dengan tingkat kepuasan para anggotanya. Menurut pandangan teori ini, sesuatu organisasi dikatakan efektif bila para anggotanya merasa puas. Pandangan ini merupakan kelanjutan pandangan penganut paham hubungan antar manusia, yang menempatkan kepuasan anggota sebagai inti persoalan organisasi dan manajemen. Setyawan (1988 : 56) "efektivitas (hasil guna) dapat dipahami sebagai derajat keberhasilan suatu organisasi (sampai seberapa jauh suatu organisasi dapat dinyatakan berhasil) dalam usahanya untuk mencapai apa yang menjadi tujuan organisasi tersebut". Definisi ini menyatakan bahwa efektivitas dimaksudkan sebagai tingkat seberapa jauh suatu sistem sosial mencapai tujuannya. Efektivitas harus dibedakan dengan pengertian efisiensi. Efisiensi terutama mengandung pengertian perbandingan antara biaya dan hasil, sedangkan efektivitas secara langsung dihubungkan dengan pencapaian suatu tujuan. Becker dan Nuehauser (1975 : 44) menggunakan istilah "efisiensi organisasi (*organizational efficiency*) yang menunjukkan cara dalam mana sumber-sumber daya (*resources*) dari suatu organisasi disusun". Dari berbagai pendapat diatas ternyata

semuanya hanya menunjukkan pada pencapaian organisasi, sedangkan bagaimana cara membahasnya tidak dibahas. Terdapat beberapa yang mengarah pada bagaimana mencapai tingkat efektivitas, salah satunya adalah pendapat Argyris (1968 : 312) "efektivitas organisasi adalah keseimbangan atau pendekatan secara optimal pada pencapaian tujuan, kemampuan pemecahan dan pemanfaatan tenaga manusia".

Sedangkan Georgepoulos dan Tannenbaum (1969 : 82) berpendapat lebih lanjut bahwa :

Efektivitas organisasi adalah tingkat sejauh mana suatu organisasi yang merupakan sistem sosial, dengan segala sumber daya dan sarana tertentu yang tersedia memenuhi tujuan-tujuannya tanpa pemborosan dengan menghindari ketegangan yang tidak perlu diantara anggota-anggotanya .

G. Kerangka Konseptual

Defenisi konsep dari masing-masing variabel adalah sebagai berikut :
Restrukturisasi Organisasi didefenisioperasionalkan sebagai penataan ulang atau penyempurnaan organisasi perangkat daerah melalui dimensi-dimensi struktur yang meliputi kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi, yaitu :

1. Kompleksitas didefenisioperasionalkan sebagai jenjang atau tingkatan dalam satuan organisasi perangkat daerah.
2. Formalisasi didefenisioperasionalkan sebagai standarisasi kerja atau pedoman kerja yang dijadikan acuan bagi satuan kerja dan pegawai dalam melaksanakan tugas pokok dan fungsinya.

3. Sentralisasi didefenisioperasionalkan sistem pengambilan keputusan dan pendelegasian wewenang dalam satuan organisasi perangkat daerah.

H. Defenisi Operasional

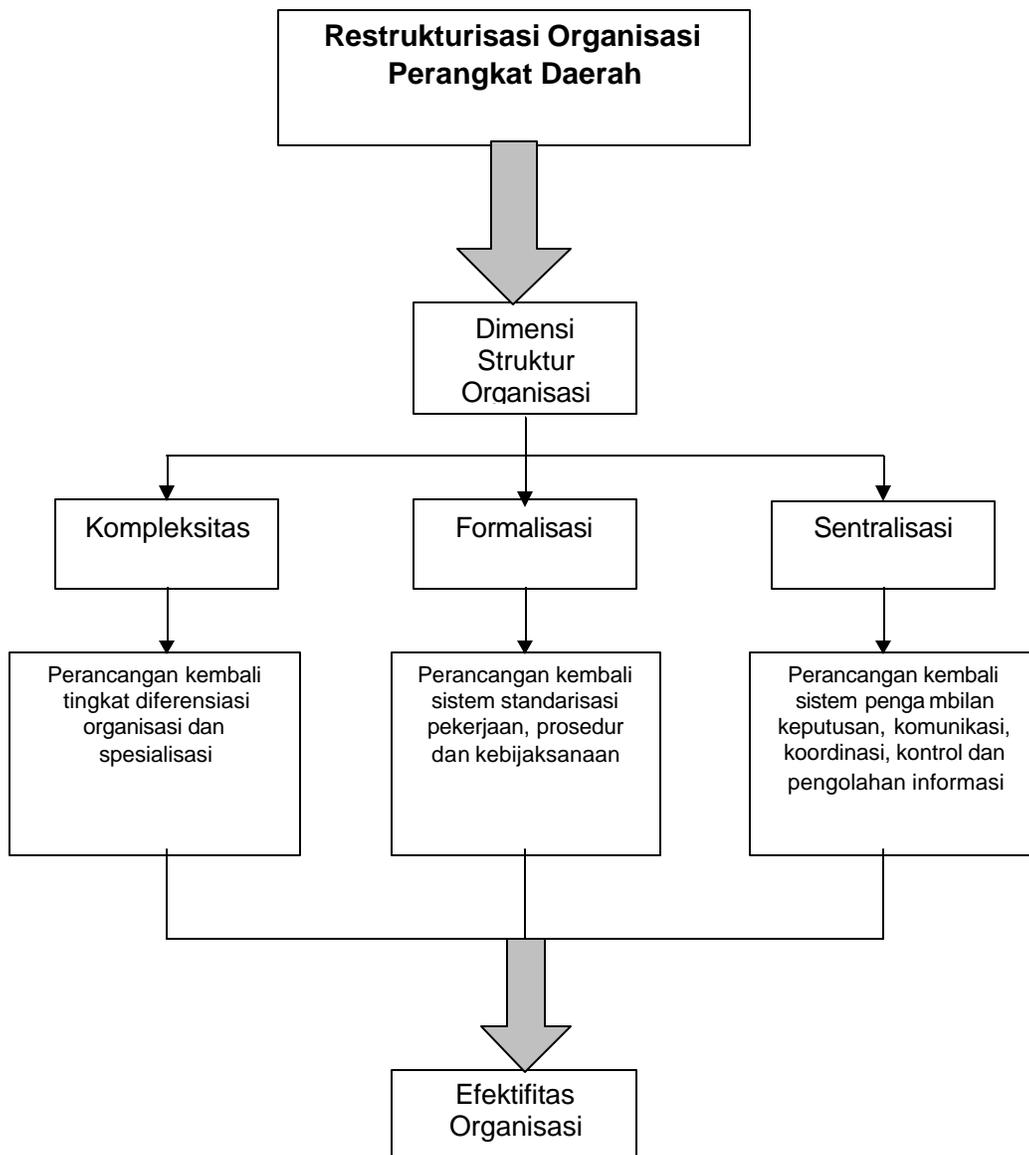
1. Kompleksitas, akan diukur dari :
 - a. Tingkatan hirarki.
 - b. Pembagian kerja.
2. Formalisasi, akan diukur dari :
 - a. Seleksi.
 - b. Uraian pekerjaan
 - c. Peraturan.
 - d. Prosedur dan mekanisme tatalaksana.
 - e. Kebijaksanaan.
3. Sentralisasi, akan diukur dari :
 - a. Pengambilan keputusan.
 - b. Komunikasi.
 - c. Koordinasi.
 - d. Kontrol.
 - e. Sistem pengolahan informasi.

I. Kerangka Pikir

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Kota Makassar. Sebagaimana diketahui bahwa implementasi desentralisasi kewenangan pada daerah kabupaten/kota telah memberikan dampak signifikan berupa tuntutan bagi peningkatan kemampuan organisasi perangkat daerah guna melaksanakan berbagai kewenangan-kewenangan yang telah dilimpahkan. Dalam perspektif internal organisasi, salah satu determinan yang mempengaruhi kemampuan organisasi adalah faktor struktur organisasi. Selanjutnya Steer (1997 : 70) mengemukakan bahwa “struktur organisasi merupakan salah satu determinan bagi efektifitas organisasi dalam menjalankan tugas dan fungsinya”.

Pemahaman tentang pengaruh struktur organisasi terhadap efektifitas organisasi menuntut organisasi pemerintah daerah perlu melaksanakan restrukturisasi organisasi perangkat daerahnya. Sebagaimana dikemukakan oleh Hasibuan (1996 : 59) bahwa “perubahan struktur suatu organisasi agar lebih efektif membantu tercapainya tujuan. Lalu aspek-aspek apakah yang harus diubah dari sebuah struktur organisasi. Dalam melakukan restrukturisasi dan penyempurnaan organisasi agar dapat dibentuk organisasi yang efektif, menurut Robbins (1994 : 90), “harus difokuskan pada tiga komponen sebagai dimensi inti dari struktur organisasi, yaitu kompleksitas, formalisasi dan sentralisasi”.

Berdasarkan uraian tersebut maka disusun kerangka pemikiran yang menggambarkan alur pemikiran dalam penelitian ini, sebagai berikut :



Gambar 3. Kerangka Pikir Penelitian

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Rancangan Penelitian

Sesuai dengan tujuan yang dicapai, maka dalam penelitian ini menggunakan jenis penelitian deskriptif (*descriptive research*), sebagaimana dinyatakan Masri Singarimbun (1995 : 4-5) bahwa “Penelitian deskriptif dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu, misalnya perceraian, pengangguran, keadaan gizi, preferensi terhadap politik tertentu dan lain-lain. Peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak melakukan pengujian hipotesa”. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah studi kasus (*case study*), yaitu suatu pendekatan penelitian yang penelaahannya diarahkan pada satu kasus secara intensif, mendetail dan mendalam.

Menurut Hadari Nawawi (1998 : 63) bahwa :

Metode deskriptif diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau obyek yang diteliti, seperti individu, lembaga, masyarakat dan lain-lain, pada saat sekarang berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya.

Berdasarkan pendapat di atas, penelitian ini diajukan untuk mempelajari fenomena yang terjadi pada Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kota Makassar.