

351.01
MUR
E 21

DAFTAR DAFTAR
1 1

**EVALUASI TERHADAP STRUKTUR ORGANISASI
DAN TATA KERJA PERANGKAT DAERAH
KABUPATEN GROBOGAN
(PERDA KABUPATEN GROBOGAN NOMOR 2 TAHUN 2001)**

TESIS

**Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan
Guna Mencapai Derajat Sarjana S-2**

**Program Pascasarjana Universitas Diponegoro
Program Studi : Magister Ilmu Administrasi
Konsentrasi : Magister Administrasi Publik**



Diajukan oleh :

**SITI MURWANI
D4E000064**

Kepada

**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO SEMARANG
2002**

LEMBAR PENGESAHAN

**EVALUASI TERHADAP STRUKTUR ORGANISASI DAN TATA KERJA
PERANGKAT DAERAH KABUPATEN GROBOGAN
(PERDA KABUPATEN GROBOGAN NOMOR 2 TAHUN 2001)**

dipersiapkan dan disusun oleh

SITI MURWANI

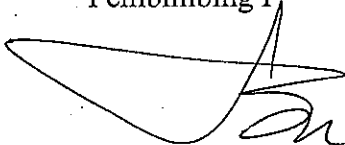
NIM : D4E000064

telah dipertahankan di depan Tim Penguji

Pada Tanggal 30 Maret 2002

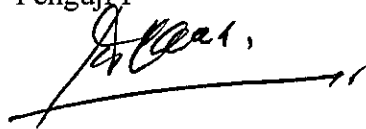
Susunan Tim Penguji

Pembimbing I



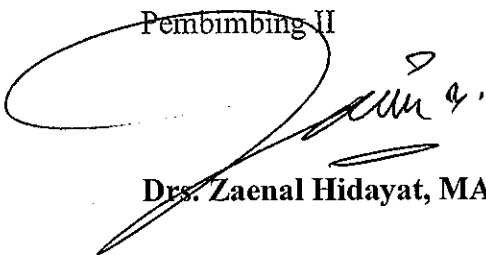
Drs. Ali Mufiz, MPA

Penguji I



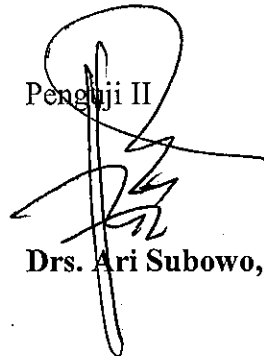
Prof. Drs. Y. Warella, MPA, PhD

Pembimbing II



Drs. Zaenal Hidayat, MA

Penguji II



Drs. Ari Subowo, MA

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan

untuk memperoleh Magister Sains

Tanggal 30 Maret 2002

Ketua Program Studi MAP




Drs. Y. WARELLA, MPA, PhD

PERNYATAAN

Dengan ini saya menyatakan bahwa dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi, juga tidak terdapat karya atau pendapat yang pernah ditulis atau diterbitkan oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Semarang, 30 Maret 2002



SITI MURWANI

PERSEMBAHAN

Motto:

- Kebijakan tak pernah mengenal ragu-ragu, dan keberanian yang sejati tak pernah mengenal takut.
- Kesungguhan, kejujuran dan ketulusan adalah modal utama dalam meraih kesuksesan.
- Kebohongan dan kesombongan itu rapuh dan tidak berguna.
- Kerja keras itu pahit, tetapi buahnya manis.

Kupersembahkan karya ini untuk Pemerintah Kabupaten Grobogan, sebagai bagian wujud kepedulian dan rasa cinta saya, juga kepada ayah bunda dan anak-anakku tercinta Didiet, Tities dan Chandra, semoga menjadi teladan dan pendorong semangat belajar kalian.

KATA PENGANTAR

Syukur Alhamdulillah penulis panjatkan ke hadiat Allah Yang Maha Pengasih, Maha Penyayang lagi Maha Pemurah. Hanya karena ridlo Allah dan melalui perjalanan panjang serta kerja keras, maka penulisan tesis yang merupakan salah satu persyaratan guna mencapai derajat sarjana S2 pada Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro dapat terselesaikan.

Dengan meminjam pepatah “tiada gading yang tak retak”, sungguh tiada manusia yang sempurna, oleh karena itu penulis menyadari, sudah barang tentu masih banyak kekurangan dalam penulisan tesis ini, maka apabila ada kritik serta saran yang bersifat konstruktif sebagai penyempurnaan terhadap penulisan tesis ini, dengan senang hati penulis akan sangat berterima kasih.

Meskipun masih banyak kekurangan, namun penulis yakin, pasti akan ada manfaat yang diperoleh dari penulisan tesis ini, setidaknya dapat dipergunakan sebagai bahan pertimbangan untuk menyempurnakan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah, yang sudah pasti pada saatnya akan dilakukan evaluasi oleh Pemerintah Kabupaten Grobogan, agar dapat mewujudkan organisasi yang efektif, efisien dan produktif, sehingga tujuan Pemerintah Kabupaten Grobogan dalam meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dapat diwujudkan.

Kecuali itu bagi mahasiswa yang sedang mempelajari pengembangan organisasi, tesis ini dapat dipergunakan sebagai salah satu literatur.

Banyak pihak telah berjasa dalam mendukung penyelesaian tesis ini, sehingga penulis mampu mempersembahkan sebuah karya, untuk itu pada kesempatan yang baik ini penulis mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya serta penghargaan yang setinggi-tingginya kepada:

1. Prof. Drs. Y. Warella, MPA, Ph.D, selaku Ketua Program Pascasarjana, Magister Administrasi Universitas Diponegoro Semarang.
2. Bapak Drs. Ali Mufiz, MPA, Dosen Pembimbing I, yang dengan "telaten" selalu mengingatkan, mendorong, membimbing, dan mengarahkan hingga terselesaikannya tesis ini.
3. Bapak Drs. Zaenal Hidayat, MA, Dosen Pembimbing II, yang dengan sabar, selalu membimbing, mendorong dan mengarahkan hingga terselesaikannya tesis ini.
4. Bapak Gubernur Jawa Tengah yang telah memberikan izin untuk melanjutkan studi pada Magister Administrasi Publik Undip Semarang..
5. Bapak Bupati Grobogan yang telah memberikan kesempatan dan kepercayaan kepada penulis untuk meraih pendidikan pada jenjang Strata 2.
6. Bapak Drs. H. Sutomo HP, SH, MM, mantan Ketua Bappeda Kabupaten Grobogan, yang telah dengan senang hati memberikan kesempatan untuk melanjutkan pendidikan pada Magister Administrasi Publik Undip Semarang.
7. Ayah Bunda, yang selalu memberikan doa restu sehingga penulis mampu menyelesaikan tesis ini.

8. Adik-adikku, Titiék, Waluyo, Indra dan Gunarto, atas dorongan, doa dan segala bantuannya.
9. Anak-anakku tercinta, Didiet, Tities dan Chandra, yang selalu mendoakan dan memberikan semangat dengan penuh cinta, dan toleransi sehingga penulis mampu menyelesaikan Tesis ini.
10. Sahabatku sejati Dra.Wismaningsih, yang telah banyak memberikan dorongan dan bantuan.
11. Rekan-rekan tercinta, yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu, yang telah memberikan banyak bantuan baik moril maupun materiil, sehingga penulis mampu menyelesaikan studi dan tesis ini.

Semoga segala kebaikan yang telah diberikan kepada penulis menjadi amal perbuatan baik, dan mendapatkan balasan yang setimpal. Akhirnya puji syukur kembali penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas karunia, rakhmat hidayah dan inayahNya.. Amin.

Semarang, 30 Maret 2002

Penulis

SITI MURWANI
NIM : D4E000064

ABSTRAK

Organisasi Perangkat Daerah merupakan wahana guna menampung urusan Pemerintah Daerah agar terselenggara fungsi-fungsi Pemerintah Daerah secara efektif dan efisien. Kehidupan organisasi sebagaimana kehidupan manusia, ia lahir, berkembang, sakit dan akhirnya bisa mati. Oleh sebab itu perubahan organisasi merupakan sesuatu yang harus dilakukan demi kelangsungan hidup organisasi, sekaligus merupakan tantangan.

Terbitnya UU 22/1999 dan UU 25/1999, menjadi tonggak perubahan paradigma Pemerintah di daerah, dan terbitnya PP 84/2000, menjadi pedoman Pemerintah Daerah untuk melakukan reorganisasi, restrukturisasi dan refungsioanalisis terhadap Struktur Organisasi dan Tatakerja (SOT) Perangkat Daerah. Untuk itu, Kabupaten Grobogan telah melakukan kegiatan reorganisasi, restrukturisasi dan refungsionalisasi SOT Perangkat Daerah, dituangkan dalam Perda Nomor 2 Tahun 2001 tentang SOT Perangkat Daerah, yang merupakan produk kebijakan Pemerintah Kabupaten Grobogan. Banyak kebijakan mempunyai tujuan luas sehingga fokusnya menjadi tidak jelas, karena kebijakan adalah produk politik yang mengakomodasi berbagai kepentingan. Untuk itu evaluasi kebijakan merupakan kegiatan ilmiah yang perlu dilakukan karena dalam proses kebijakan terdapat tidak saja perilaku administrasi dan organisasional melainkan juga perilaku politis, oleh karena itu evaluasi kebijakan yang bermutu, sangat berguna untuk memperbaiki kebijakan dan hasilnya. Didalam penyusunan kebijakan sudah barang tentu akan ada permasalahan-permasalahan yang timbul, untuk melakukan evaluasi maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut : Mengapa penyusunan SOT Perangkat Daerah tidak sepenuhnya berdasarkan pada prinsip-prinsip organisasi dan faktor-faktor apa saja yang mempengaruhinya ?. Evaluasi akan menjawab permasalahan-permasalahan tersebut.

Hasil penelitian menunjukkan, bahwa penyusunan SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan kurang memperhatikan prinsip-prinsip organisasi, serta adanya faktor kepentingan untuk dapat mengakomodasi pejabat-pejabat yang pangkatnya sudah tinggi akibat terjadinya likuidasi dan memperkecil *social cost* sebagai akibat dihapuskannya Eselon V, sehingga menghasilkan susunan organisasi yang tugasnya *overlap*, penggabungan lembaga yang tidak sejenis, pemisahan lembaga yang sejenis dan adanya nomenklatur yang tidak jelas. Untuk itu direkomendasikan, agar dilakukan peninjauan kembali terhadap Perda No. 2 Tahun 2001 tentang SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan, disamping itu juga terhadap Pemerintah Pusat, agar melakukan peninjauan kembali terhadap pasal 62 UU No. 22/1999 serta Pasal 8 dan Pasal 9 PP 84/2000, karena pengaturan struktur organisasi harus dapat diwujudkan dalam bagan struktur organisasi, sehingga dapat mewujudkan organisasi yang efektif, karena organisasi yang efektif sangat ditentukan oleh struktur organisasi yang tepat.

ABSTRACT

The Structure of Organization and The Work Order of Grobogan Regency Local Forces which is established on Grobogan Regency Local Regulation No. 2/2000 is a product from Grobogan Municipal Policy arranged base on the government's regulation No. 84/2000 about "The Regulation of Local Forces Organization". The policy is a political product which accommodate many kind of interest, so the evaluation of the policy is a scientific activity which is extremely useful to improve the policy and its result. This research intends to evaluate the Structure of the Organization and The Work Order (SOT) of Grobogan Regency Local Forces. This research uses a descriptive-qualitative method with a taxonomic analysis technique based on domain structure of organization which is clarified in the principles of the organization and the domain factors which affect it are analyzed from the internal and external effects. This research uses a population of 50 people consisting of the local house of representative special committee of 2000, a facilitator team for the preparation and realization of local autonomy, an investigator team for the preparation and realization of local autonomy and the head of the committee, department office and division in Grobogan Municipal Area. The result of this research shows that The Arrangement of Organization's Structure and Work Order of Grobogan Regency Local Forces does not fully consider the principles of the organization, particularly the principle of the formulation of a clear direction, departmentation, job-distribution and the command and control unity. So it causes an overlapped organization, a fusion of the irrelevant department separation of similar department, a department with unclear function the existence of dual function in departments. The key word is that an effective organization depends on the right structure of organization must be based on the principles of organization while the right structure of the organization. In addition the arrangement of the structure of organization is not only enough by words but it also can be described in the draft of The Structure of Organization.

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN	iii
PERSEMBAHAN	iv
ABSTRAK	v
ABSTRACT	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	x
DAFTAR TABEL	xii
DAFTAR LAMPIRAN	xiii
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Perumusan Masalah	10
C. Tujuan Penelitian	11
D. Kegunaan Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Evaluasi Kebijakan	12
B. Perubahan Organisasi	14
C. Prinsip-prinsip Organisasi	18
D. Motif Obyektif Pejabat Dalam Menyusun SOT Perangkat Daerah	34
E. Kualitas Anggota Tim Penyusun SOT	42

BAB III METODE PENELITIAN	49
A. Rancangan Penelitian	49
B. Fokus Penelitian	49
C. Lokasi Penelitian	50
D. Fenomena atau Konteks Yang Diamati	50
E. Unsur atau Subbidang Yang Akan Diamati	50
F. Jenis dan Sumber Data	51
G. Instrumen Penelitian	51
H. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel	52
I. Teknik Pengumpulan Data	53
J. Teknik Analisis Data	55
K. Jadwal Penelitian	56
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN ..	57
A. Keadaan Umum Kabupaten Grobogan	57
B. Pembahasan	70
1. Domain Struktur Organisasi	71
2. Domain Faktor-faktor Yang Berpengaruh	95
BAB V KESIMPULAN DAN SARAN	100
A. Kesimpulan	100
B. Saran / Rekomendasi	107
DAFTAR PUSTAKA	115
LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan Tahun 2001	6
Tabel 2 Susunan Keanggotaan Tim Fasilitator Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Grobogan	58
Tabel 3 Susunan Keanggotaan Tim Pengkajian dan Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Grobogan	59
Tabel 4 Susunan Keanggotaan Panitia Khusus I Tahun 2001 DPRD Kabupaten Grobogan	60
Tabel 5 Perbandingan Tugas Pokok dan Fungsi Setda, BPKD dan BKD Berdasarkan Perda Nomor 2 tahun 2001	65
Tabel 6 Perbandingan Kewenangan Bappeda dan BPKD Dalam Hal Penelitian	67
Tabel 7 Perbandingan tugas Kasubbid Penelitian pada Bappeda dan Kasubbid Penelitian dan Pengembangan pada BPKD	68
Tabel 8 Perbandingan Tugas Subbag Analisis Formasi Jabatan dan Subbidang Formasi Jabatan	69

DAFTAR LAMPIRAN

	Halaman
Lampiran 1. Daftar Nama Lembaga dan Nama Jabatan pada Pemerintah Kabupaten Grobogan.	L-1 s.d. L-13
Lampiran 2. Panduan Wawancara	L-14 s.d. L-15

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Organisasi Perangkat Daerah merupakan wahana guna menampung urusan Pemerintah Daerah agar terselenggara fungsi-fungsi Pemerintah Daerah secara efektif dan efisien. Menurut teori, organisasi mengandung pengertian sebagai keseluruhan dari sumber-sumber yang telah tersedia baik yang berupa sumberdaya manusia maupun non manusia, serta pengelompokan tugas, wewenang dan tanggung jawab sehingga tercipta sebuah organisasi yang dapat digerakkan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan (Sutarto.1993:62).

Kehidupan organisasi sebagaimana layaknya kehidupan manusia, ia lahir, berkembang, sakit dan akhirnya bisa mati. Oleh sebab itu perubahan organisasi merupakan sesuatu yang harus dilakukan demi kelangsungan hidup organisasi, sekaligus merupakan tantangan (J. P. Kotter dan Leonard A. Schlesinger, 1979).

Perubahan organisasi termasuk dalam reformasi administrasi yaitu suatu usaha sadar dan terencana untuk mengubah :

1. Struktur dan prosedur organisasi (aspek reorganisasi dan kelembagaan).
2. Sikap dan perilaku birokrat (aspek perilaku) untuk meningkatkan efektivitas organisasi atau tercapainya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan nasional (Soesilo Zauhar, 1996:11).

Usaha sadar untuk melakukan perubahan organisasi tersebut lebih dikenal dengan pengembangan organisasi. Perubahan organisasi tersebut dipengaruhi oleh

dua kekuatan yaitu kekuatan dari luar organisasi dan kekuatan dari dalam organisasi.

Kekuatan yang berasal dari luar organisasi berupa adanya peraturan baru, perubahan kebijakan dari organisasi yang lebih tinggi, adanya perubahan gaya hidup masyarakat atau karena adanya perubahan sistem politik, dan sebagainya. Kekuatan dari dalam organisasi dapat berupa adanya peningkatan volume kerja, perubahan selera masyarakat atau perubahan tujuan organisasi, perubahan wilayah kegiatan, perubahan keterampilan atau perubahan sikap dan perilaku pegawai.

Terbitnya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang "*Pemerintahan Daerah*" dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang "*Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah*" membawa perubahan besar terhadap tatanan penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Dengan sebelas kewenangan wajibnya yang meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri, dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja., maka Daerah Kabupaten/Kota harus melaksanakan berbagai jenis kewenangan yang lebih banyak dibandingkan sebelum berlakunya Undang-undang ini.

Perihal pembagian kewenangan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang "*Kewenangan Pemerintah dan Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom*". Dengan demikian Daerah Kabupaten / Kota memiliki kewenangan di luar kewenangan yang telah ditentukan dalam Peraturan Pemerintah ini, sehingga kewenangan yang dimiliki oleh Daerah Kabupaten/Kota

menjadi sangat banyak dan luas karena selain harus melaksanakan 11 kewenangan wajib Daerah Kabupaten/Kota masih harus melaksanakan berbagai jenis kewenangan yang tidak termasuk dalam kewenangan Pemerintah dan Daerah Propinsi. Oleh sebab itu Daerah Kabupaten/Kota harus melaksanakan reorganisasi, restrukturisasi dan refungsionalisasi Organisasi Perangkat Daerahnya.

Pasal 68 UU No. 22 Tahun 1999 menetapkan bahwa "*Susunan Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Pemerintah*". Pedoman yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang "*Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*". Oleh sebab itu Daerah dalam melakukan perubahan Organisasi Perangkat Daerahnya harus berpedoman pada Peraturan Pemerintah tersebut..

Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 menentukan bahwa Organisasi Perangkat Daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan sebagai berikut :

1. Kewenangan pemerintahan yang dimiliki oleh Daerah;
2. Karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah;
3. Kemampuan keuangan Daerah;
4. Ketersediaan sumber daya aparatur;
5. Pengembangan pola kerja sama antar Daerah dan/atau dengan pihak ketiga.

Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 menyebutkan bahwa :

1. Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota terdiri dari Asisten Sekretaris Daerah, Asisten Sekretaris Daerah terdiri dari Bagian, dan Bagian terdiri dari Sub Bagian.
2. Dinas terdiri dari Bagian Tata Usaha dan Sub Dinas, Bagian Tata Usaha terdiri dari Sub Bagian, dan Sub Dinas terdiri dari Seksi.
3. Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan terdiri dari Sekretariat dan Bidang, Sekretariat terdiri dari Sub Bagian, dan Bidang terdiri dari Sub Bidang.
4. Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor terdiri dari Sub Bagian Tata Usaha dan Seksi.

Dikemukakan juga dalam Pasal 18 PP No.84 Tahun 2000 tersebut tentang eselon perangkat daerah Kabupaten/Kota sebagai berikut :

1. Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IIa.
2. Kepala Dinas, Asisten Sekretaris Daerah, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Badan dan Sekretaris DPRD di Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IIb.
3. Wakil Kepala Dinas, Kepala Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor, Kepala Bagian, Kepala Sekretariat, Kepala Sub Dinas dan Kepala Bidang di Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IIIa.
4. Camat adalah jabatan Eselon IIIb.
5. Kepala Sub Bagian, Sekretaris Camat, Kepala Seksi, Kepala Sub Bidang, Lurah, Kepala Unit Pelaksana Teknis Dinas dan Kepala Cabang Dinas Kabupaten/Kota adalah jabatan Eselon IVa.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut selanjutnya dapat ditegaskan bahwa dalam Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah harus mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, walaupun demikian dalam penentuan jumlah dan jenis unit kerja, sepenuhnya tergantung pada masing-masing Daerah, sehingga dalam pelaksanaan penyusunan Organisasi Perangkat Daerah akan dijumpai adanya perbedaan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah antara Daerah yang satu dengan Daerah lainnya.

Dalam setiap pembentukan suatu organisasi, baik itu organisasi yang berorientasi untuk memperoleh keuntungan semata, misalnya organisasi niaga, maupun organisasi yang berorientasi sosial, misalnya organisasi pemerintah yang bersifat pelayanan masyarakat dan LSM, harus memperhatikan berbagai prinsip organisasi sehingga dapat terbentuk struktur organisasi yang efisien artinya dalam menjalankan peranannya masing-masing satuan organisasi dapat mencapai perbandingan terbaik antara usaha dan hasil kerja. Dengan demikian, setiap Daerah dalam melaksanakan reorganisasi, restrukturisasi, dan refungsionalisasi Organisasi Perangkat Daerah, selain harus mengacu Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 juga harus memperhatikan prinsip-prinsip organisasi, guna menjamin terbentuknya struktur organisasi yang efisien bagi tiap unit organisasi Perangkat Daerah.

Hasil reorganisasi, restrukturisasi dan refungsionalisasi Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan selengkapnya dapat dilihat dalam Tabel 1 berikut ini.

Tabel 1 :
Struktur Organisasi Perangkat Daerah
Kabupaten Grobogan Tahun 2001

Unit Organisasi	Jabatan						Kepala Cab. Din.	Kepala UPTD	Jumlah
	Esl. IIa	Esl. IIb	Esl. IIIa	Esl. IIIb	Esl. IVa	Esl. IVb			
Sekretariat Daerah	1	3	11	-	41	-	-	-	56
Sekretariat DPRD	-	1	3	-	9	-	-	-	13
Din. Pertan. Tan Pangan Kehut. dan Perkebunan	-	1	4	-	16	-	19	3	43
Din. Peternakan dan Perikanan	-	1	4	-	15	-	19	1	40
Din. Perhubungan dan Pariwisata	-	1	3	-	10	-	-	2	16
Din. Kependudukan dan Catatan Sipil	-	1	5	-	17	-	-	1	24
Din. Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial.	-	1	5	-	22	-	30	1	59
Dinas P dan K	-	1	5	-	20	-	19	1	46
DPU. Jalan & Jemb.	-	1	3	-	10	-	19	1	34
DPU Pengairan, Cipta Karya dan Kebersihan.	-	1	4	-	14	-	19	1	39
Bappeda	-	1	5	-	18	-	-	-	24
Bawasda	-	1	6	-	18	-	-	-	25
BKD	-	1	5	-	15	-	-	-	21
BPKD	-	1	4	-	14	-	-	-	19
Kant. Pemberdayaan Masyarakat	-	-	1	-	5	-	-	-	6
Kant. Kesatuan Bangsa dan Linmas	-	-	1	-	4	-	-	-	5
Kant. Pusat Data, Arsip dan Perpust. Daerah.	-	-	1	-	4	-	-	-	5
Kant. Perijinan	-	-	1	-	4	-	-	-	5
Kant. Satpol: PP	-	-	1	-	3	-	-	-	4
Kant. Pertanahan	-	-	1	-	5	-	-	-	6
Kant. Perindag dan PM	-	-	1	-	7	-	-	-	8
Kant. Koperasi, UKM	-	-	1	-	6	-	-	-	7
Kant. Pengendalian Dampak LH	-	-	1	-	5	-	-	-	6
Kant. Pemuda dan OR	-	-	1	-	5	-	-	-	6
Kant. Pengel. Pasar	-	-	1	-	5	-	-	-	6
Kant. Kas Daerah	-	-	1	-	4	-	-	-	5
Kecamatan	-	-	-	19	-	95	-	-	114
Kelurahan	-	-	-	-	7	49	-	-	56
Jumlah seluruhnya	1	16	79	19	303	144	125	11	698

Sumber Data: Perda Kab.Grobogan Nomor 2 Tahun 2001.

Dari Tabel 1 terlihat bahwa jumlah kotak jabatan yang tersedia sebanyak 698 jabatan. Keadaan ini dibandingkan dengan keadaan sebelum diadakannya reorganisasi di mana jumlah jabatan yang ada sebanyak 1.297 jabatan. Ini berarti terjadi adanya penyusutan sebanyak 599 jabatan. Dengan demikian di Kabupaten Grobogan terdapat 599 pejabat setruktural yang tidak dapat tertampung. Mereka ini adalah para pejabat yang sebelumnya menduduki jabatan struktural eselon V yang terpaksa harus dihapus karena berlakunya peraturan perundangan baru yang berlaku (PP No. 84 Tahun 2000).

Apabila dilihat secara sepintas dari kondisi tersebut, tampak terjadi adanya efisiensi dalam pelaksanaan reorganisasi perangkat daerah di Kabupaten Grobogan, tetapi apabila dicermati, ada kesan *mengada-ada*, terutama bila dikaitkan dengan prinsip-prinsip organisasi. Kesan *mengada-ada*, ini dapat dilihat dari pembentukan organisasi yang kurang memperhatikan prinsip "perumusan tujuan yang jelas" sebagaimana tersebut di bawah ini:

1. Dalam pasal 3 huruf c Perda Nomor 2 Tahun 2001 terdapat *clausul*, bahwa Sekretariat Daerah mempunyai fungsi pengelolaan sumberdaya aparatur, keuangan serta prasarana dan sarana Pemerintahan Daerah, pada hal Bagian Kepegawaian yang ada di Sekretariat Daerah (Setda) hanya mengurus/mengelola pegawai di lingkungan Setda, demikian juga Bagian Keuangan, terkecuali untuk prasarana dan sarana yang menjadi tugas Bagian Umum yaitu melakukan pengadaan barang Pemerintah Daerah sekaligus melakukan pembukuan atas asset Pemerintah Daerah.

2. Kurang diperhatikannya prinsip perumusan tujuan yang jelas ini juga mengakibatkan terbentuknya Organisasi Perangkat Daerah yang tugasnya saling tumpang tindih atau *overlap*. Hal ini dapat dilihat pada Struktur Organisasi dan tatakerja (SOT) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) terdapat Subbid Penelitian tetapi pada Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) juga terdapat Subbid Penelitian dan Pengembangan, kemudian pada Bagian Organisasi dan Kepegawaian Setda terdapat Subbag Analisis Formasi Jabatan tetapi pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) juga terdapat Subbid Formasi Jabatan.
3. Adanya nomenklatur yang tidak jelas juga menunjukkan tidak adanya perumusan tujuan yang jelas, hal ini dapat dilihat pada organisasi Bappeda dengan adanya Bidang Perencanaan Pembangunan I, II dan III. Pada BKD juga ada Subbidang Kepangkatan dan Penggajian I, II dan III, juga pada Kantor Perizinan Daerah terdapat Seksi Pelayanan I, II dan III.

Kesan mengada-ada ini juga dapat dilihat dari pembentukan organisasi yang kurang memperhatikan prinsip departementasi, yaitu:

1. Adanya kekembaran pekerjaan pada beberapa lembaga perangkat daerah;
2. Pengelompokan fungsi yang tidak relevan;
3. Adanya penyebaran fungsi yang sama.

Kondisi ini dapat dilihat sebagaimana tersebut di bawah ini:

1. Dibentuknya Bagian Ketahanan Pangan di Sekretariat Daerah sementara sudah ada Bagian Perekonomian dan Dinas Pertanian Tanaman Pangan, Kehutanan dan Perkebunan.
2. Dibentuknya Bagian Pemberdayaan Perempuan di Sekretariat Daerah disamping Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

3. Dibentuknya Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial disamping Bagian Sosial yang tugasnya berbenturan dengan tugas Dinas P dan K serta Kantor Pemuda dan Olah Raga.
4. Dibentuknya Kantor Kas Daerah disamping Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD).
5. Terdapatnya dua Seksi Pendataan dan Pelaporan pada satu Dinas Yaitu Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil.
6. Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan terdapatnya dua Seksi Sarana dan Prasarana serta dua seksi lagi yang tugasnya sama yaitu Seksi Monitoring Pelaksanaan Rencana dan Program ada juga Seksi Pengawasan dan Pengendalian.
7. Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) terdapat Subbidang Tata Ruang, disamping Subbidang Pengembangan Kawasan.
8. Adanya pemisahan/pemecahan Dinas Pekerjaan Umum menjadi Dinas Pekerjaan Umum Jalan dan Jembatan dan Dinas Pekerjaan Umum Pengairan, Cipta Karya dan Kebersihan.
9. Adanya Seksi Operasi dan Pemeliharaan disamping Seksi Rehabilitasi dan Pembangunan pada Subdin Pengairan kecuali itu dalam satu Dinas terdapat Seksi Perencanaan Teknik dan Program, dan Seksi Perencanaan Teknis. Hal ini terjadi pada Dinas Pekerjaan Umum Pengairan, Ciptakarya dan Kebersihan.

Apabila dikaitkan dengan prinsip pembagian kerja/spesialisasi maka penyusunan SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan ini juga tidak mempedomani prinsip pembagian kerja sehingga timbul kekembaran fungsi dalam organisasi.

Kaitannya dengan prinsip kesatuan perintah, dapat dilihat pada Perda Nomor 2 Tahun 2001 yaitu pada setiap pimpinan unit organisasi yang berbentuk Badan, Dinas maupun Kantor, bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, sehingga seorang Kepala Badan, Dinas maupun Kantor dapat diperintah oleh Sekretaris Daerah sekaligus oleh Bupati, tetapi dalam strukturnya tidak terlihat secara eksplisit garis perintah/komando Sekretaris Daerah kepada para unit kerja tersebut. Dengan demikian Organisasi Pemerintah Daerah ini belum menunjukkan suatu sistem, yaitu sistem Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan yang terdiri dari subsistem-subsistem unit organisasi Pemerintah Daerah.

Menyadari banyaknya ketimpangan dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah tersebut maka perlu dilakukan evaluasi, sebagaimana dikemukakan oleh Barry (1999:37), bahwa *"peninjauan struktur organisasi merupakan komponen utama untuk memperbaiki efektivitas organisasi"*

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas terlihat bahwa SOT Perangkat Daerah sebagaimana tercantum dalam Tabel 1, kurang memperhatikan prinsip-prinsip organisasi. Kondisi ini sudah barang tentu ada faktor-faktor yang mempengaruhi, baik faktor internal maupun faktor eksternal.

Faktor internal ini berupa motif dan kualitas Tim Penyusun sedang faktor eksternal diidentifikasi adanya pengaruh politik.

Dari lingkup masalah sebagaimana diuraikan tersebut selanjutnya dapat disusun rumusan permasalahan sebagai berikut :

1. Mengapa penyusunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan tidak sepenuhnya berdasarkan prinsip-prinsip organisasi.
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi, sehingga penyusunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan tidak sepenuhnya berdasarkan prinsip-prinsip organisasi.

C. Tujuan Penelitian

1. Melakukan evaluasi terhadap penyusunan Struktur Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.
2. Mengetahui faktor-faktor yang berpengaruh terhadap penyusunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

D. Kegunaan Penelitian

1. Memberikan sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan dalam penyusunan Organisasi Perangkat Daerah yang baik.
2. Membuat rekomendasi untuk memperbaiki susunan Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan, pada saat diadakan evaluasi Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Perangkat Daerah yang baru oleh Pemerintah Daerah.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Evaluasi Kebijakan

Konsep Kebijakan menurut Anderson (1997) adalah *langkah-langkah yang secara sengaja dilakukan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor berkenaan dengan adanya masalah atau persoalan tertentu yang dihadapi.*

Carl Friedrich (dalam Abdul Wahab, 1997:3) merumuskan kebijakan sebagai *suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu sehubungan dengan adanya hambatan-hambatan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.*

Suatu kebijakan bermaksud untuk mencapai tujuan tertentu, oleh karena itu *evaluasi kebijakan pada dasarnya harus bisa menjelaskan seberapa jauh kebijakan dan implementasinya telah mendekati tujuan* (Bryant dan White dalam Samodra Wibawa, 1994:63). Banyak kebijakan mempunyai tujuan luas sehingga fokusnya menjadi tidak jelas. Mengapa suatu kebijakan atau program mempunyai tujuan yang kabur? Karena kebijakan adalah produk politik yang mengakomodasikan berbagai kepentingan.

Dikaitkan dengan penelitian ini, bahwa penyusunan SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan juga tidak dapat lepas dari pengaruh politis, sebagaimana diuraikan pada Bab I. Evaluasi kebijakan merupakan aktivitas

ilmiah yang perlu dilakukan oleh para pengambil kebijakan di dalam tubuh birokrasi pemerintah maupun organisasi sosial politik. Dalam proses kebijakan terdapat tidak saja perilaku administratif dan organisasional melainkan juga perilaku politis (Dunn, 1984:282).

Dikaitkan dengan penelitian ini, kebijakan yang dimaksud adalah Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001, tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

Evaluasi kebijakan merupakan kegiatan awal dari upaya untuk meningkatkan proses pembuatan kebijakan berikut hasilnya. Dengan demikian analisis kebijakan merupakan pengkomunikasian, atau penciptaan dan penilaian yang kritis mengenai suatu kebijakan, oleh karena itu evaluasi kebijakan yang bermutu sangat berguna untuk memperbaiki kebijakan dan hasilnya. Lebih dari itu evaluasi memerankan berbagai fungsi yaitu:

1. Memberi informasi yang valid mengenai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan yang dicapai. Dengan evaluasi dapat diungkapkan mengenai pencapaian suatu tujuan, sasaran dan target tertentu;
2. Memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari nilai-nilai tujuan dan target. Nilai diperjelas dengan mendefinisikan dan mengoperasikan tujuan dan target;
3. Memberi sumbangan pada aplikasi metode analisis kebijakan, termasuk perumusan masalah dan rekomendasinya. Informasi mengenai tidak memadainya suatu kinerja kebijakan, program dan kegiatan memberikan

kontribusi bagi perumusan ulang kebijakan, program, dan kegiatan. Evaluasi dapat pula menyumbangkan rekomendasi bagi pendefinisian alternatif kebijakan yang bermanfaat untuk menggantikan kebijakan yang berlaku dengan alternatif kebijakan yang lain (AKIP, LAN dan BPKP, 2000).

Firman B. Aji dan Martin Sirait (1990) mengemukakan bahwa *“evaluasi merupakan salah satu siklus manajemen, dengan demikian evaluasi adalah suatu usaha untuk mengukur dan memberi nilai secara obyektif pencapaian hasil-hasil yang telah direncanakan sebelumnya. Hasil-hasil evaluasi dimaksudkan menjadi umpan balik untuk perencanaan kembali”*

Kaitannya dengan penelitian ini, maka studi evaluasi ini akan memberikan kritik dan informasi tentang kebijakan Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan yang tertuang dalam Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan, serta menyumbangkan rekomendasi alternatif kebijakan untuk memperbaiki/ menyempurnakan kebijakan yang telah ada, sebagaimana dikemukakan oleh Barry (1999:37), bahwa *“peninjauan struktur organisasi merupakan komponen utama untuk memperbaiki efektivitas organisasi”*.

B. Perubahan Organisasi

Menurut E.Kast (1984:889), organisasi terus berubah karena ia adalah sistem terbuka yang selalu berinteraksi dengan lingkungannya. Perubahan yang

direncanakan membutuhkan perhatian yang eksplisit terhadap masalah-masalah dan kesempatan-kesempatan. Perubahan ini juga dipermudah oleh proses pembaharuan yang terbina di dalam yang juga direvisi oleh pengalaman.

Dikatakan oleh James A.Champy (dalam A.Kemal, 1997:p.9) bahwa *perubahan organisasi dewasa ini bagai sebuah perjalanan dan perjalanan itu tidak pernah berakhir. Setiap usaha perubahan haruslah dimulai dari menentukan tujuan dari perjalanan tersebut, dengan demikian perumusan tujuan yang jelas sangat diperlukan dalam melakukan perubahan organisasi.*

Dikemukakan juga oleh Mirrian Sofyan Arif (1986:847) bahwa *organisasi tidak akan pernah statis kalau ia selalu mengadakan kontak dengan lingkungan, karena lingkungan selalu berubah, sehingga organisasi dituntut pula untuk melakukan perubahan dirinya. Lingkungan organisasi ini meliputi : masyarakat, pelanggan, nasabah, penyalur, klien dsb. Perubahan itu sendiri kadang-kadang sangat cepat terjadinya sehingga belum sempat organisasi menyesuaikan dirinya maka sudah terjadi lagi perubahan dalam masyarakat. Oleh sebab itu ada kalanya perubahan itu dapat dikontrol oleh organisasi dan ada kalanya tidak dapat dikontrol oleh organisasi.*

“Perubahan yang dapat dikontrol oleh organisasi dapat direncanakan sehingga organisasi dapat bertahan dan menyesuaikan diri dengan perubahan tersebut. Sedangkan perubahan yang tidak dapat dikontrol dapat menyebabkan organisasi mati karena tidak dapat menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi” (Mirrian, 1986:47)

Demi keberlangsungan hidupnya sebuah organisasi harus berinteraksi dengan lingkungannya, karena setiap faktor yang mempengaruhi organisasi dalam menarik sumber-sumber daya akan menjadi kekuatan untuk adanya perubahan. Ada dua kekuatan untuk terjadinya perubahan organisasi yaitu kekuatan eksternal (*external forces*) dan kekuatan internal (*internal forces*).

Kekuatan dari luar (*external forces*) ini dapat berupa meningkatnya biaya produksi, langkanya sumber-sumber, adanya peraturan baru, adanya perubahan kebijakan dari organisasi yang lebih tinggi, adanya perubahan gaya hidup masyarakat, persaingan yang ketat, adanya perubahan sistem politik dan lain sebagainya. Sedangkan kekuatan dari dalam (*internal forces*) dapat berupa adanya perubahan perilaku anggota organisasi, adanya peningkatan volume kerja, adanya perubahan tujuan organisasi, adanya perubahan ketrampilan, penggunaan teknologi baru dan sebagainya.

Dalam menanggapi perubahan ini ada dua reaksi yaitu melakukan perubahan sedikit demi sedikit dan dengan menyusun program terencana yaitu suatu cara untuk menangani perubahan-perubahan yang kritis bagi kelangsungan hidup organisasi, karena perubahan organisasi yang terencana menjadi penting bagi organisasi-organisasi di abad modern ini. Kadang-kadang manajemen memang harus melakukan perubahan secara luas, komprehensif dan menyakitkan. Hal tersebut merupakan proses perkembangan untuk bertahan agar tetap efektif. Dengan demikian sasaran perubahan organisasi yang direncanakan adalah untuk mempertahankan organisasi agar tetap *survive*.

Dikaitkan dengan penelitian ini, perubahan organisasi yang terjadi di Kabupaten Grobogan dan pada kebanyakan Kabupaten maupun Propinsi di Indonesia lebih dikarenakan adanya Perubahan Peraturan Perundang-undangan yang mendasar yaitu dari Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang "*Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah*" yang diubah dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 "*Tentang Pemerintahan Daerah*" dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang "*Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*" sebagaimana telah diuraikan pada Bab I. Perubahan Undang-undang tersebut mengakibatkan terjadinya perubahan yang mendasar pada sistem politik

Dari perubahan Undang-undang tersebut telah ditindaklanjuti dengan berbagai Peraturan Pemerintah diantaranya PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang "*Kewenangan Pemerintah dan Daerah Propinsi sebagai Daerah Otonom*", selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 84 tahun 2000 tentang "*Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*", sebagai dasar bagi Daerah Kabupaten/Kota untuk melakukan reorganisasi, restrukturisasi dan refungsionalisasi Organisasi Perangkat Daerah.

Perubahan organisasi bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan organisasi, meningkatkan kepuasan kerja dan penyesuaian dengan keadaan lingkungan.

"Perubahan organisasi adalah sebuah proses yang dinamis dan terus menerus yang didorong oleh kebutuhan organisasi untuk menyesuaikan diri

dengan perubahan-perubahan yang berlangsung di lingkungannya" (Stephen Robbin, alih bahasa Jusuf Udaya, 1994:438). Perubahan organisasi dapat berupa perubahan manusia, struktur, teknologi dan proses organisasi.

Perubahan pada struktur organisasi akan mempengaruhi distribusi kewenangan, alokasi imbalan, perubahan dalam rantai komando, tingkat formalisasi, tambahan atau penghapusan posisi, departemen dan divisi.

C. Prinsip-Prinsip Organisasi

Organisasi adalah sistem saling pengaruh antar orang dalam kelompok yang bekerja sama untuk mencapai tujuan tertentu. Dari definisi yang sederhana ini dapat ditemukan adanya berbagai faktor yang dapat menimbulkan organisasi, yaitu orang-orang, kerja sama dan tujuan tertentu. Berbagai faktor tersebut saling kait merupakan satu kebulatan, sehingga suatu organisasi merupakan kebulatan dari berbagai faktor tersebut yang terikat oleh berbagai asas tertentu (Sutarto, 1993:40).

Setiap organisasi harus membentuk struktur organisasi, yaitu kerangka antar hubungan satuan-satuan organisasi yang didalamnya terdapat pejabat, tugas serta wewenang yang masing-masing mempunyai peranan tertentu dalam kesatuan yang utuh (Sutarto, 1993:41).

Struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas akan dibagi, siapa melapor kepada siapa, dan mekanisme koordinasi yang formal serta pola interaksi yang akan diikuti (Stephen P. Robbins, alih bahasa Jusuf Udaya, 1994:6)

Dikatakan juga bahwa struktur "*organisasi merupakan sistem formal hubungan-hubungan kerja, yang membagi dan mengkoordinasikan tugas-tugas sejumlah orang dan kelompok-kelompok, untuk mencapai tujuan bersama tertentu*" (Winardi, 2000:378), selanjutnya dikatakan pula bahwa "*produktivitas yang tinggi tergantung pada sumber-sumber daya dan struktur yang cocok untuk melaksanakan pekerjaan yang harus dilakukan*". Dari sebuah struktur organisasi secara tipikal dapat menentukan :

1. Pembagian kerja

Masing-masing kotak pada struktur organisasi menunjukkan sebuah posisi yang dibebankan pekerjaan tertentu dan disusun tugas-tugas individual dan tugas-tugas staf kelompok.

2. Jenis pekerjaan yang dilaksanakan

Titel-titel posisi (jabatan) menunjukkan sifat pekerjaan yang dibebankan kepada pemegang posisi atau jabatan tersebut.

3. Hubungan antara pimpinan - bawahan

Garis-garis yang tidak terputus antara posisi-posisi menunjukkan hubungan-hubungan otoritas, yang menghubungkan para manajer dengan pihak bawahan, ditunjukkan olehnya siapa bertanggungjawab kepada siapa di dalam hierarki otoritas.

4. Kelompok-kelompok subunit atau komponen-komponen

Sebuah struktur organisasi yang baik, menunjukkan bagaimana berbagai posisi dikelompokkan di bawah para manajer, hingga terbentuk subunit-subunit yang biasanya dinamakan departemen-departemen.

5. Tingkatan manajemen

Sebuah struktur organisasi lengkap menunjukkan bagaimana berbagai macam tingkatan manajemen di dalam seluruh hierarki otoritas. Lapisan demi lapisan menjelaskan hubungan-hubungan atasan-bawahan (Winardi, 2000:381).

Sebuah struktur adalah kerangka kerja yang menjelaskan bagaimana sumber-sumber daya dan alur-alur komunikasi serta pembuatan keputusan dialokasikan dan ditangani. Ini biasanya ditunjukkan dengan garis-garis pada bagan organisasi, yang merupakan gambaran resmi saluran-saluran komunikasi dan perintah.

Struktur Organisasi yang baik harus memenuhi syarat sehat dan efisien. Struktur Organisasi yang sehat berarti tiap-tiap satuan organisasi yang ada dapat menjalankan peranannya dengan tertib, sedangkan struktur organisasi yang efisien berarti dalam menjalankan peranannya tersebut, masing-masing satuan organisasi dapat mencapai perbandingan terbaik antara usaha dan hasil kerja (Sutarto, 1993:43).

Agar dapat mewujudkan tujuannya sebuah organisasi harus efektif, apa yang membuat organisasi itu efektif, menurut Stephen P. Robbin, yang membuat organisasi itu efektif adalah "Struktur Organisasi" yang tepat. Dengan demikian dalam membentuk organisasi harus memperhatikan prinsip-prinsip organisasi.

Prinsip-prinsip organisasi harus diperhatikan dalam membentuk organisasi, karena prinsip-prinsip organisasi mempunyai dua peran, yaitu pertama sebagai pedoman untuk membentuk struktur organisasi yang sehat dan efisien dan

peranan yang kedua adalah sebagai pedoman untuk melakukan kegiatan organisasi agar dapat berjalan lancar (Sutarto, 1993:43).

Prinsip-prinsip organisasi tersebut menurut Sutarto (1993), terdiri dari (1) perumusan tujuan yang jelas, (2) departementasi, (3) pembagian kerja, (4) koordinasi, (5) pelimpahan wewenang, (6) rentang kontrol, (7) jenjang organisasi, (8) kesatuan perintah (9) fleksibilitas, (10) keberlangsungan, (11) kesinambungan.

Menurut The Liang Gie prinsip-prinsip organisasi terdiri dari (1) perumusan tujuan yang jelas, (2) pembagian tugas pekerjaan, (3) delegasi kekuasaan, (4) tingkat-tingkat pengawasan, (5) rentang kekuasaan, (6) kesatuan perintah dan tanggung jawab.

Ernest Dale (dalam Sutarto,1993) mengemukakan bahwa prinsip/asas organisasi adalah: (1) tujuan, (2) spesialisasi, (3) koordinasi, (4) wewenang, (5) tanggungjawab, (6) efisiensi, (7) pelimpahan, (8) kesatuan perintah (9) rentang kontrol, (10) saluran perintah yang pendek, (11) keseimbangan.

Dalam penelitian ini yang akan dipakai sebagai alat ukur Evaluasi Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan adalah:

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

Dengan menggunakan alat ukur prinsip-prinsip organisasi tersebut akan diketahui apakah dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan memperhatikan prinsip-prinsip organisasi atau tidak.

Berikut ini akan dijelaskan mengenai prinsip-prinsip organisasi sebagaimana tersebut di atas.

1. Perumusan Tujuan Yang Jelas

Tujuan adalah kebutuhan yang diusahakan untuk dicapai dengan kerjasama kelompok orang. Kebutuhan yang hendak dicapai harus dirumuskan secara jelas. Tujuan yang telah dirumuskan secara jelas akan memudahkan untuk dijadikan pedoman dalam menetapkan haluan organisasi, pemilihan bentuk organisasi, pembentukan struktur organisasi, penentuan macam pekerjaan yang akan dilakukan, dan kebutuhan pejabat. Tujuan yang terumus dengan jelas haruslah diketahui dan diyakini oleh setiap pejabat dalam organisasi sejak dari pucuk pimpinan sampai dengan pejabat yang kedudukannya paling rendah. Hanya pejabat yang mengetahui dan meyakini tujuan organisasinya akan dapat bekerja dengan baik dan sungguh-sungguh, serta saling menyumbangkan idenya, pengalamannya, kecakapannya, daya kreasinya, demi tercapainya tujuan organisasi yang telah ditentukan.

Sehubungan dengan perumusan tujuan yang jelas Henry G. Hodges (dalam Sutarto1993:62) mengatakan "*A clear and complete statement of the objective is a necessary preliminary to all activity, since organization is a*

means to concerted effort, the objective of the effort must be clearly formulated before the organization begins to operate" (Suatu pernyataan tujuan yang jelas dan lengkap adalah suatu pendahuluan yang diperlukan untuk semua aktivitas, karena organisasi adalah suatu alat untuk mengurus usaha, tujuan dari usaha itu harus dirumuskan dengan jelas sebelum organisasi mulai berjalan).

Douglas Mc. Gregor (dalam Sutarto, 1993:63) mengemukakan bahwa *"tujuan yang efektif menambah semangat semua anggota organisasi untuk bekerja ke arah tujuan yang sama, tujuan yang efektif memberikan tongkat pengukur yang obyektif untuk mengukur, membandingkan dan menilai pelaksanaan, tujuan yang efektif juga dapat menjadi perangsang yang baik karena tujuan mempermudah bagi anggota untuk menyempurnakan tujuan pribadinya dalam bekerja untuk organisasi"*.

Mengenai pentingnya perumusan tujuan yang jelas, Herbert C. Hikes (Dalam Sutarto, 1993:62) menyatakan sebagai berikut:

- a. Tujuan akan membantu usaha organisasi;
- b. Tujuan diperlukan untuk melakukan koordinasi;
- c. Langkah pertama untuk melakukan koordinasi adalah menetapkan tujuan organisasi yang hendak dicapai;
- d. Organisasi yang menghendaki adanya persaingan dan perkembangan harus terus menerus memperbaiki tujuannya;
- e. Tujuan organisasi adalah sasaran akhir dari semua kegiatan organisasi;

- f. Tujuan merupakan prasarat untuk menetapkan kebijakan-kebijakan, metode-metode, strategi-strategi dan pelbagai peraturan;
- g. Tujuan organisasi menentukan arah dari organisasi, mereka dapat bergerak maju dengan cepat sesudah mereka mencapainya
- h. Rumusan tujuan organisasi yang jelas adalah sama dengan sebuah bintang yang dapat digunakan untuk keperluan navigasi oleh kapal laut dalam pelayaran dan kapal terbang dalam penerbangannya.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, dapat ditegaskan bahwa perumusan tujuan yang jelas sangat penting. Tanpa mengetahui maksud dan tujuan organisasi dengan jelas, seseorang akan kekurangan motivasi untuk bekerja dengan sepenuhnya dan dengan sebaik-baiknya bagi organisasinya.

Dalam merumuskan tujuan organisasi hendaknya diperhatikan adanya pengertian ketunggalan tujuan dan tahap-tahap tujuan. Dalam hal ini W. Warren Haynes dan Massie (dalam Sutarto, 1993:63) mengemukakan bahwa *"tiap-tiap satuan organisasi dan subsatuan organisasi harus dilahirkan dari suatu tujuan yang jelas selaras dengan tujuan organisasi"*

Tahap-tahap tujuan adalah urutan keseluruhan kebutuhan yang diusahakan untuk dicapai oleh suatu organisasi sehingga diketahui dengan jelas manakah tujuan pokok yang harus dicapai lebih dahulu dan manakah tujuan tambahan yang dapat dicapai pada tahap berikutnya. Tujuan pokok adalah kebutuhan yang menjadi dasar dibentuknya suatu organisasi, sedang tujuan tambahan adalah kebutuhan yang hendak dicapai oleh suatu organisasi

karena sebagian tujuan pokok telah dapat dicapai dengan baik dan organisasi yang bersangkutan masih mempunyai kelebihan kemampuan.

Mengenai macam-macam tujuan, disamping dibedakan menjadi tujuan pokok dan tujuan tambahan, dikenal pula adanya tujuan jangka pendek, tujuan jangka menengah dan tujuan jangka panjang. Oleh sebab itu pembentukan organisasi harus disesuaikan dengan tujuan organisasi, dengan demikian harus menjawab pertanyaan mengapa sebuah organisasi harus dibentuk?

2. Departementasi

Departementasi adalah aktivitas untuk menyusun satuan-satuan organisasi yang akan disertai bidang kerja tertentu atau fungsi tertentu. Fungsi adalah sekelompok aktivitas sejenis, berdasarkan kesamaan sifatnya atau pelaksanaannya.

Dalam suatu organisasi terdapat dua macam satuan organisasi, yaitu satuan organisasi utama dan satuan organisasi lanjutan. Satuan organisasi utama adalah satuan-satuan organisasi yang berkedudukan di bawah pucuk pimpinan sedang satuan organisasi lanjutan adalah satuan-satuan organisasi yang berkedudukan di bawah satuan organisasi utama.

Pada waktu melakukan pembentukan satuan-satuan organisasi hendaknya diperhatikan pedoman-pedoman sebagai berikut:

- a. Pengelompokan segenap aktivitas ke dalam satuan-satuan organisasi yang jumlahnya sesedikit mungkin dan sebanyak perlu berdasarkan kesamaan sifat atau pelaksanaannya.
- b. Terciptanya sejauh mungkin fungsi yang menyeluruh yang tunggal bagi setiap satuan organisasi dengan menitikberatkan pada tercapainya fungsi yang bersatu padu dan lebih sedikit satuan-satuan organisasi kecil-kecilan yang berdiri sendiri
- c. Perluasan aktivitas yang wajar, pada taraf pertama hendaknya dapat diusahakan untuk ditampung oleh satuan-satuan organisasi yang telah ada sehingga dapat dihindarkan terjadinya pengembangan struktur organisasi yang tidak efisien. Baru kemudian apabila satuan organisasi yang telah ada tidak mampu menampung lagi perluasan aktivitas tersebut dibentuklah satuan organisasi baru.
- d. Untuk setiap aktivitas yang telah dilakukan oleh satuan organisasi yang telah ada, hendaknya tidak lagi disusun satuan-satuan organisasi padanannya, sehingga menimbulkan satuan organisasi kembar.
- e. Penambahan atau pengurangan satuan organisasi harus benar-benar berdasarkan volume kerja sehingga dapat dihindarkan pembentukan satuan organisasi yang hanya berdasarkan keinginan untuk mendudukkan seseorang, padahal tidak ada pekerjaan yang harus dikerjakan.
- f. Satuan-satuan organisasi hendaknya dikelompokkan menurut pembagian fungsi-fungsi umum dalam organisasi. Fungsi-fungsi umum dalam

organisasi meliputi, satuan pimpinan, satuan haluan, satuan operasi, satuan komersial, satuan penataan, satuan kontrol dan satuan konsultasi.

Satuan pimpinan adalah pemegang wewenang tertinggi serta penanggungjawab teakhir dari suatu organisasi, sedang satuan haluan adalah satuan organisasi yang melakukan aktivitas untuk menetapkan norma, peraturan, kebijakan pokok dan menampung pendapat masyarakat lingkungannya.

Satuan operasi adalah satuan organisasi yang melakukan aktivitas pokok yang langsung berhubungan dengan tercapainya tujuan organisasi, kemudian satuan komersial adalah satuan organisasi yang melakukan aktivitas pokok yang langsung berhubungan dengan tercapainay tujuan yang pengurusannya menndasarkan pada berbagai asas ekonomi.

Satuan penataan adalah satuan organisasi yang melakukan aktivitas untuk membantu berbagai kebutuhan satuan organisasi lain agar berjalan lancar. Satuan kontrol adalah satuan organisasi yang melakukan aktivitas memeriksa, mengawasi, mencocokkan, serta mengusahakan agar pelaksanaan aktivitas satuan lain dapat sesuai dengan perencanaan, peraturan, kebijakan, pedoman seta ketentuan lain yang telah ditetapkan.

3. Pembagian Kerja / Spesialisasi

Spesialisasi merujuk pada pengelompokan aktivitas tertentu yang dilakukan satu individu. Spesialisasi dapat dicapai dengan satu atau dua cara.

Bentuk spesialisasi yang paling dikenal adalah spesialisasi fungsional, dimana pekerjaan dipecah-pecah menjadi tugas yang sederhana dan berulang, yang dikenal sebagai pembagian kerja (*division of labor*).

Spesialisasi fungsional menciptakan kemampuan substitusi di antara para pegawai dan mempermudah pengantiannya oleh manajemen. Jika individunya yang dispesialisasikan, dan bukan pekerjaannya, dinamakan spesialisasi sosial.

Spesialisasi sosial dicapai dengan menyewa tenaga profesional yang mempunyai ketrampilan khusus, misalnya pekerjaan yang secara khas dilakukan oleh seorang Sarjana Teknik, para ahli nuklir, dan para perawat (Robbins, ab.Jusuf Udaya, 2000:92).

Oleh Sutarto (1993:104) dikatakan bahwa pembagian kerja diartikan sebagai :

- a. Perincian serta pengelompokan aktivitas-aktivitas yang semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh satuan organisasi tertentu;
- b. Perincian serta pengelompokan tugas-tugas semacam atau erat hubungannya satu sama lain untuk dilakukan oleh seorang pejabat tertentu.

Untuk kedua hal tersebut, pedoman yang digunakan adalah, kesamaan fungsi, macamnya benda, jasa yang diberikan, langganan yang dilayani, sesuatu alat kerja, dan pembagian wilayah. Dengan pembagian kerja, maka

batas-batas wewenang, kewajiban dan tanggung jawab akan menjadi jelas, sehingga kekacauan konflik kewenangan/kekuasaan, tumpang tindih atau kecenderungan menghindari tanggungjawab dapat dihindari. Pembagian kerja itu penting karena :

- a. Orang berbeda dalam pembawaan, kemampuan, serta kecakapan, sehingga akan lebih berhasil bila melakukan tugasnya melalui spesialisasi;
- b. Orang yang sama tidak mungkin berada di dua tempat pada saat yang sama;
- c. Seseorang tidak dapat melakukan dua hal pada saat yang sama;
- d. Bidang pengetahuan dan keahlian begitu luas, sehingga dalam rentang hidupnya seseorang tidak mungkin menguasai lebih banyak melainkan sebagian kecil dari padanya (Gullick, 1973:34). Dengan demikian pembagian kerja menciptakan spesialisasi.

Sutarto (1993) mengemukakan bahwa dalam melakukan pembagian kerja hendaknya diperhatikan beberapa hal sebagai berikut :

- a. Tiap-tiap satuan organisasi hendaknya memiliki rincian aktivitas yang jelas pada daftar rincian aktivitas;
- b. Tiap-tiap pejabat dari pucuk pimpinan sampai dengan pejabat yang berkedudukan paling rendah harus memiliki rincian tugas yang jelas dalam suatu daftar rincian.
- c. Jumlah tugas sebaiknya dibebankan kepada seorang pejabat, antara 4 sampai dengan 12 macam.

- d. Variasi tugas bagi seorang pejabat hendaknya diusahakan yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain;
- f. Beban aktivitas bagi seorang pejabat hendaknya diusahakan yang sejenis atau erat hubungannya satu sama lain.
- g. Beban aktivitas bagi tiap-tiap satuan organisasi atau beban tugas masing-masing pejabat hendaknya merata sehingga dapat dihindarkan adanya satuan organisasi yang terlalu banyak aktivitasnya dan ada satuan organisasi yang terlalu sedikit aktivitasnya, demikian pula dapat dihindarkan adanya pejabat yang terlalu betumpuk-tumpuk tugasnya dan ada pejabat yang sangat sedikit tugasnya sehingga nampak terlalu banyak menganggur.
- h. Penempatan para pejabat hendaknya tepat. Dasar yang digunakan antara lain, kecakapan, keberanian, jenis kelamin, kekuatan, umur, kesehatan, kejujuran dan sebagainya.
- i. Penambahan dan pengurangan pegawai hendaknya berdasarkan volume kerja;
- j. Pembagian kerja yang menyangkut pejabat dalam suatu satuan organisasi jangan sampai menimbulkan "pengkotakan" jabatan;
- k. Adanya penggolongan tugas (pekerjaan rutin, khusus, kreatif).

Mengingat pentingnya prinsip pembagian tugas / spesialisasi dalam penyusunan organisasi, maka dalam penyusunan Struktur Organisasi dan Tata

Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan seharusnya juga menggunakan teori tersebut, sehingga tidak terjadi tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas.

4. Kesatuan Perintah/Komando (*Unity of command*)

Perihal pengertian telah banyak pakar yang memberikan definisi, salah satunya adalah bahwa tiap-tiap pejabat dalam organisasi hendaknya hanya dapat diperintah dan bertanggungjawab kepada seorang saja..

W. Warren Haynes & Yoseph L.Massie (dalam Sutarto, 1993) mengatakan bahwa "*No man can serve two bosses*" (tidak ada orang dapat melayani dua kepala). Senada dengan pendapat tersebut adalah pendapat Luther Gulick yaitu "*A man cannot serve two master*" (seseorang tidak dapat melayani dua pimpinan) (dalam Sutarto, 1993).

Garis perintah dan tanggung jawab harus dengan jelas menunjukkan dari siapa seorang pejabat menerima perintah dan kepada siapa dia melapor. Tidak adanya kesatuan perintah akan menimbulkan kebingungan dan keraguan dari pejabat bawahan dan menimbulkan pula ketidakjelasan tanggung jawab.

Dengan menyatakan bahwa setiap bawahan hanya bertanggung jawab kepada satu orang *supervisor* saja, maka intensitas prinsip tersebut adalah untuk memastikan adanya kejelasan dalam hal saluran perintah-perintah melalui rantai komando, dan adanya kontinuitas dalam pelaksanaan tugas hingga selesai.

5. Rentang kontrol

Yang dimaksud dengan asas atau prinsip rentang kontrol adalah jumlah terbanyak bawahan langsung yang dapat dipimpin dengan baik oleh seorang atasan tertentu. Bawahan langsung adalah sejumlah pejabat yang langsung berkedudukan di bawah seorang atasan tertentu, sedang atasan langsung adalah seorang pejabat yang memimpin langsung sejumlah bawahan tertentu (Sutarto, 1993:172).

Rentang kendali/kontrol berkaitan dengan jumlah bawahan langsung yang diawasi oleh seorang manajer dan hal ini secara organisasi akan mempunyai dampak langsung pada jumlah jenjangnya (Barry, 1999:86)

Ada dua faktor yang diperhatikan dalam menentukan berapa sebaiknya jumlah pejabat bawahan yang langsung dapat dipimpin oleh seorang pejabat atasan tertentu, yaitu:

- a. Faktor subyektif, yaitu faktor yang melekat pada pejabatnya, misalnya, kepandaian, pengalaman, kesehatan, umur, kejujuran, keahlian, kecakapan dan lain-lain;
- b. Faktor obyektif, yaitu faktor-faktor yang berada di luar pejabatnya, misalnya corak pekerjaan, jarak antar pejabat bawahan, stabil-labilnya organisasi, jumlah tugas pejabat, waktu penyelesaian pekerjaan (Sutarto, 1993:174).

Tidak ada rumusan ajaib yang jelas berapa rentang kendali yang baik dan sesuai. Woodward telah melakukan penelitian pada 100 perusahaan

manufacturing di Essex, mengungkapkan keragaman tentang luas rentang kendali. Rentang kendali yang paling sesuai akan tergantung pada sejumlah faktor antara lain:

- a. Jenis organisasinya;
- b. Kerumitan organisasi dan teknologi yang digunakan;
- c. Kemampuan para manajer dan bawahan;
- d. Batas-batas kegiatan yang dilakukan dan keragaman atau persamaan jenis kegiatan-kegiatan itu;
- e. Jenis pekerjaan;
- f. Jumlah dan lokasi kantor, pabrik dan lainnya secara geografis;
- g. Mutu koordinasi dan mekanisme pengawasan organisasi;
- h. Budaya organisasi dan pilihan utama manajerial.

Rentang kendali yang paling kecil adalah satu jabatan dalam garis langsung dengan jabatan yang lain. Biasanya adalah jabatan seorang wakil (Barry, 1999 : 86). Pengaturan semacam itu memang dapat dibenarkan sepanjang ada pembagian tugas yang jelas dan pemusatan sasaran. Namun demikian Sutarto (1993) mengemukakan bahwa rentang kontrol itu terbatas dan jumlah angka pedomannya adalah :

- a. Untuk satuan utama jumlah pejabat bawahan langsung sebaiknya berkisar antara 3 sampai 10 orang.
- b. Untuk satuan lanjutan jumlah pejabat bawahan langsung sebaiknya berkisar antara 10 sampai dengan 20 orang.

Namun demikian untuk membuat pertimbangan apakah jumlah jenjang itu benar atau tidak maka harus dipertanyakan, nilai apakah yang dapat disumbangkan oleh pekerjaan itu kepada organisasi dan apa yang terjadi apabila pekerjaan itu tidak ada.

Kaitannya dengan penelitian ini bahwa penyusunan SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan hendaknya juga memperhatikan rentang kendali agar memperoleh keefektifan organisasi. Juga untuk kedudukan wakil yang merupakan jenjang paling kecil karena merupakan jabatan yang berada dalam satu garis langsung dengan jabatan yang lain hendaknya ada pembagian tugas dan pemusatan sasaran yang jelas.

D. Motif Obyektif Pejabat Dalam Menyusun SOT Perangkat Daerah

Para ahli psikologi beranggapan bahwa alam diri individu ada sesuatu yang menentukan perilaku, yang bekerja dengan cara tertentu untuk mempengaruhi perilaku tersebut. Murray menyebut sesuatu sebagai penentu perilaku tersebut dengan istilah kebutuhan atau *need*. Mc. Cleland menyebut sesuatu sebagai penentu perilaku tersebut dengan istilah motif dan kebutuhan secara bergantian (Sri Mulyani, 1984:12).

Mc. Cleland dkk. menggunakan istilah motif dan motivasi dalam arti yang sama atau secara sinonim. Menurut pendapatnya semua motif didapat dari hasil belajar, selanjutnya dikatakan bahwa semua motif tentu didasari emosi, akan tetapi motif itu sendiri tidak sama dengan emosi, dan motif merupakan

dorongan untuk berubah dalam kondisi yang afektif. Motif menurut pendapatnya tidak dapat dilihat begitu saja dari perilaku, karena motif tidak selalu seperti yang nampak, kadang-kadang malahan berlawanan dengan yang nampak. Atas dasar hal tersebut di atas ia berpendapat bahwa untuk menemukan motif yang mendasari suatu perbuatan, cara yang terbaik adalah dengan menganalisis motif yang ada dalam fantasi seseorang (Sri Mulyani, 1984:12-13).

Atkinson menganggap motif sebagai suatu disposisi laten yang berusaha dengan kuat untuk menuju ke tujuan tertentu. Tujuan ini dapat berupa prestasi, afiliasi ataupun kekuasaan. Heckhausen mengemukakan bahwa motif merupakan konstruksi yang mengandung kejadian tertentu, yang isinya homogen, atau kejadian yang dapat mempengaruhi secara positif atau negatif nilai seseorang. Ia menganggap motif sebagai disposisi nilai seseorang, yang kalau sudah terbentuk secara relatif dapat bertahan, meskipun masih ada kemungkinan untuk dimodifikasi (Sri Mulyani, 1984:13).

Gerungan (1978:142) mengemukakan bahwa motif itu merupakan suatu pengertian yang meliputi semua penggerak, alasan-alasan atau dorongan-dorongan dalam diri manusia yang menyebabkan ia berbuat sesuatu. Motif manusia merupakan dorongan, keinginan, hasrat dan tenaga penggerak lainnya yang berasal dari dalam dirinya untuk melakukan sesuatu. Motif manusia pada umumnya banyak jenisnya dan ada yang mula-mula berasal dari dirinya dan ada yang berasal dari luar dirinya.

Dari berbagai uraian dapat ditegaskan bahwa motif merupakan suatu dorongan, keinginan, hasrat dan tenaga penggerak lainnya yang dibentuk oleh pengalaman-pengalaman, yang secara relatif dapat bertahan, meskipun kemungkinan untuk terjadinya perubahan masih ada dan berfungsi menggerakkan serta mengarahkan perilaku ke tujuan tertentu.

Motif perbuatan manusia dapat merupakan motif tunggal maupun motif bergabung, tetapi dijuruskan oleh motif utama yang memberi dorongan untuk berbuat sesuatu. Woodworth dan Marquis membedakan motif-motif yang ada dalam diri manusia sebagai berikut:

1. Motif yang berhubungan dengan kebutuhan kejasmanian, yaitu merupakan motif yang berhubungan dengan kelangsungan hidup individu atau organisme, misal motif minum, makan, kebutuhan pernafasan, seks, kebutuhan beristirahat;
2. Motif darurat, yaitu merupakan motif untuk tindakan-tindakan dengan segera karena keadaan sekitar menuntutnya, misal motif untuk melepaskan diri dari bahaya, motif melawan, motif untuk mengatasi rintangan-rintangan, motif untuk bersaing;
3. Motif obyektif, yaitu merupakan motif untuk mengadakan hubungan dengan keadaan sekitarnya, baik terhadap orang-orang atau benda-benda, misalnya motif eksplorasi, motif manipulasi, minat. Minat merupakan motif yang tertuju kepada sesuatu yang khusus.

Dalam penulisan ini hanya membahas motif obyektif. Dipilihnya motif obyektif dalam penulisan ini dengan pertimbangan bahwa keinginan atau dorongan untuk menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah agar sesuai dengan keinginannya sudah bukan lagi berhubungan dengan kelangsungan hidup individu (pejabat) dan juga bukan lagi merupakan dorongan untuk melapaskan diri dari bahaya bagi pejabat, tetapi merupakan minat pejabat untuk menekan konflik yang mungkin terjadi atau akan merugikan dirinya.

Menurut Woodworth dan Marquis, motif obyektif terdiri dari tiga jenis motif yaitu, motif eksplorasi, motif manipulasi dan motif minat. Motif eksplorasi merupakan motif untuk mengadakan eksplorasi terhadap lingkungannya. Misalnya mengunjungi tempat-tempat tertentu merupakan salah satu bentuk individu dalam mengadakan eksplorasi terhadap lingkungan, orang membaca koran, melihat televisi, membaca buku juga merupakan bentuk dari motif eksplorasi yang diwujudkan dengan adanya pertanyaan, apakah ada yang baru ?

Motif manipulasi adalah motif yang timbul karena organisme mengadakan manipulasi atau menguasai keadaan sekitarnya, sedangkan motif minat adalah motif yang timbul karena organisme tertarik pada obyek sebagai hasil eksplorasi, sehingga organisme mempunyai minat terhadap obyek yang bersangkutan.

Sebagaimana yang telah dijelaskan di depan bahwa motif obyektif adalah motif individu untuk mengadakan hubungan dengan keadaan sekitarnya, baik

terhadap orang-orang atau benda. Dikaitkan dengan penelitian ini, pejabat yang terlibat dalam penyusunan Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah tentunya juga mempunyai motif untuk mengadakan hubungan dengan orang-orang sekitarnya yang mempunyai keterkaitan dengan penyusunan Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah.

Berdasarkan uraian-uraian tentang motif obyektif tersebut, maka dapat dijelaskan motif obyektif pejabat dapat bersifat positif dan bersifat negatif. Motif obyektif pejabat bersifat positif bila minat dan manipulasi terhadap hasil mengikuti pendidikan dan latihan, secara keseluruhan benar-benar untuk meningkatkan kemampuan diri pribadi dan organisasi dalam mencapai tujuan.

Motif obyektif pejabat bersifat negatif bila minat melakukan manipulasi dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah, semata-mata untuk memperoleh keuntungan atau kepentingan pribadi setelah Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah terbentuk, sehingga hasil eksplorasi kurang mendukung terhadap pencapaian tujuan penyusunan struktur dan tata kerja perangkat daerah. Dengan kata lain akan terbentuk struktur organisasi yang baik dan sehat.

Berdasarkan berbagai uraian tentang motif tersebut, maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan motif obyektif pejabat adalah alasan-alasan atau dorongan-dorongan atau minat pejabat dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah.

Para penyusun teori dorongan sepakat, bahwa dorongan itu membawa energi pada tingkah laku, kemudian kemunculan dorongan dilihat sebagai penyebab organisme untuk membuat respon atau bertingkah laku. Asumsinya adalah tingkah laku - tingkah laku yang meredusir (mengurangi) kebutuhan juga meredusir keadaan dorongan.

Woodworth mengemukakan bahwa tidak semua dorongan muncul sebagai akibat langsung dari keadaan kekurangan fisiologis. Sebagai bukti Woodworth menunjukkan bahwa insentif juga bisa menimbulkan dorongan. Selanjutnya Woodworth mengemukakan bahwa dorongan itu memiliki tiga karakteristik (dalam Koeswara, 1986:67-68), yakni :

1. Intensitas

Intensitas dari dorongan menunjuk pada fakta bahwa dorongan itu bersifat mengaktifkan. Pengaktifan tingkah laku oleh dorongan bervariasi dari yang rendah (mimpi) sampai pada taraf yang tinggi (marah atau takut). Taraf dari dorongan tersebut berkaitan atau dipengaruhi oleh keadaan emosi. Sebagai contoh, orang yang mengalami keadaan lapar dalam jangka waktu cukup lama seringkali emosi, cepat tersinggung, atau mudah marah.

2. Arah

Dorongan itu bersifat mengarahkan. Dorongan bisa mengarahkan pada tingkah laku mendekat ataupun tingkah laku menghindar. Dorongan juga menjadikan organisme peka terhadap stimulus tertentu yang penting bagi motif dan menentukan secara selektif stimulus-stimulus yang dibutuhkan

organisme. Arah-araf spesifik yang terdapat pada tingkah laku - tingkah laku adalah merupakan hasil belajar atau dipelajari.

3. Persistensi

Dorongan tidak hanya mengarahkan tingkah laku organisme ke arah tertentu (melekat atau menghindar), tetapi juga bertindak sebagai pemelihara kontinuitas tingkah laku sampai ke tujuan tertentu. Sebelum sampai tujuan dorongan akan terus aktif dan tingkah laku pun akan tetap kukuh atau terus berlangsung.

Untuk mengukur motif, dapat dilakukan dengan jalan melihat ciri-ciri perilaku yang bertujuan dan termotivasikan, yakni :

1. Jika tujuan sudah dekat perilaku makin nyata, sehingga makin mudah untuk diramalkan.
2. Perilaku bervariasi menurut kondisinya, terutama jika terjadi halangan atau hambatan.
3. Peningkatan kemantapan yang dapat dilihat dari performansi yang menunjukkan kecepatan, efisiensi yang meningkat, atau peningkatan performansi yang lain.
4. Laporan dari individu yang termotivasikan, apakah menurut yang bersangkutan yang menjadi motif perilakunya..
5. Tanggapan emosional dalam menghadapi dan mencapai tujuannya.
6. Sifat pilihan dan perhatian.

7. Bagaimana gambaran kognitifnya yang mengandung tujuan dan bagaimana mencapai cara untuk mencapai tujuan itu. Apakah antisipasinya negatif atau positif, dan bagaimana kepekaan pengamatannya mengenai obyek-obyek yang dituju..

Tiap-tiap ciri tersebut kalau digunakan sebagai patokan pengukuran ada untung ruginya. Dalam penggunaannya tergantung pendekatan penelitian yang dilakukan, ada yang menggunakan salah satu ciri saja; ada yang menggabungkan dua atau lebih ciri tersebut. Penggunaan ciri 1 dan 2 untuk mempelajari kecenderungan-kecenderungan perilaku orang dengan cara observasi langsung dan dengan cara memeriksa dokumen-dokumen mengenai orang tersebut secara teliti.

Ada yang mengukur motif dengan menggunakan ciri 3 yaitu dengan mengukur kecepatan atau keuletan. Akan tetapi tidak semua motif akan menyebabkan aktivitas yang lebih cepat atau yang tahan lama, sehingga pengukuran dengan cara ini kadang kurang tepat.

Cara pengukuran yang lain adalah dengan menggunakan ciri 4 dan 6. Pengukuran dengan ciri ini dilakukan dengan memberikan daftar pertanyaan, meskipun orang tahu akan dirinya sendiri dan tujuan-tujuan yang akan dicapainya, tetapi biasanya orang tidak mau bersusah payah untuk mengumpulkan hal tersebut secara sistematis. Di samping itu orang sering dipengaruhi oleh norma-norma dalam masyarakat, sehingga jawaban yang diberikan tidak menunjukkan motifnya secara benar.

Perilaku yang termotivasikan tentu diikuti oleh representasi antisipasi, dan citra kognitif (ciri 7), maka Freud dan lain-lain mencoba untuk mengukur motif dengan mencatat dan menganalisis jaringan asosiasi bebas dan analisis mimpi untuk mengukur motif. Kerugian cara ini adalah karena terlalu banyak menggunakan waktu, jadi tidak efisien.

Berdasarkan uraian cara-cara pengukuran motif tersebut, maka cara yang dipilih peneliti untuk mengukur motif obyektif yang dikaitkan dengan keterlibatan pejabat dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah adalah dengan melihat kecenderungan-kecenderungan perilaku pejabat dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah. Adapun indikator-indikator yang dipergunakan untuk mengukur motif obyektif pejabat dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah tersebut adalah :

1. Intensitas dorongan pada pejabat dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah.
2. Arah dorongan pada pejabat dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah.
3. Persistensi dorongan pada pejabat dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah.

E. Kualitas Anggota Tim Penyusun SOT

Menurut Ismadi (1997), kualitas merupakan pengertian abstrak yang berkaitan dengan atribut-atribut tertentu dan standar-standar tertentu. Kualitas

dalam hal ini adalah kualitas yang baik, sedangkan kualitas yang kurang baik bila atribut-atribut dan standar-standar yang tidak dapat dipenuhi secara lengkap. Dengan demikian berbagai kualitas berbeda-beda pula atributnya, tergantung dari fungsi tujuan yang ingin dicapai. Misalnya fungsi ketahanan, kesehatan, kecerdasan, kepemimpinan, dan sebagainya. Tiap-tiap fungsi tersebut memerlukan atribut-atribut yang sesuai dan mendukung tercapainya tujuan yang telah ditetapkan. Yang dimaksud dengan kualitas anggota Tim Penyusun SOT adalah pengetahuan para anggota Tim Penyusun SOT tentang prinsip-prinsip organisasi.

Anggota Tim Penyusun SOT sebagai sumber daya manusia atau *human resources* mengandung dua pengertian, pertama sumber daya manusia mengandung pengertian usaha kerja atau jasa yang dapat diberikan dalam proses produksi. Dalam hal ini sumber daya manusia mencerminkan kualitas usaha yang diberikan oleh seorang dalam waktu tertentu untuk menghasilkan barang dan jasa. Pengertian kedua dari sumber daya manusia menyangkut manusia yang mampu bekerja untuk memberikan jasa usaha kerja tersebut. Mampu bekerja berarti mampu melakukan kegiatan yang mempunyai nilai ekonomi yaitu bahwa kegiatan tersebut menghasilkan barang atau jasa untuk memenuhi kebutuhan masyarakat (Simanjuntak, 1985:1).

Menurut Notoatmodjo (1992:4), kualitas sumberdaya manusia dapat dilihat dari dua aspek, yaitu kualitas dan kuantitas. Kuantitas menyangkut jumlah sumberdaya manusia, sedangkan kualitas menyangkut mutu sumber daya

manusia, yang menyangkut kemampuan, baik kemampuan fisik maupun kemampuan nonfisik (kecerdasan dan mental). Untuk mempercepat pembangunan dibidang apapun, maka peningkatan kualitas sumber daya manusia merupakan prasyarat utama. Oleh sebab itu, upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia ini juga diupayakan melalui program kesehatan dan gizi. Sedangkan untuk meringkatkan kualitas dan kemampuan-kemampuan nonfisik tersebut maka upaya pendidikan dan pelatihan adalah yang paling diperlukan.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut dapat ditegaskan bahwa yang dimaksud dengan kualitas Tim Penyusun SOT adalah kualitas nonfisik para anggota Tim Penyusun SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan, yang menyangkut kemampuan memahami prinsip-prinsip organisasi.

Berdasarkan uraian-uraian tersebut selanjutnya dapat ditegaskan kemampuan mamahami prinsip-prinsip organisasi tersebut dapat diperoleh melalui pendidikan dan latihan yang pernah dialami oleh para anggota tim Penyusun SOT.

Notoatmodjo (1992:4) mengemukakan bahwa *"pendidikan dan latihan dapat dipandang sebagai salah satu bentuk investasi, oleh karena itu setiap organisasi atau instansi yang berkembang harus mempunyai perhatian yang lebih besar pada pendidikan dan latihan"*

Menurut teori Human Capital, pendidikan dan latihan merupakan salah satu faktor yang penting dalam proses peningkatan kualitas atau kemampuan manusia (karyawan) dalam rangka mencapai tujuan. Pendidikan dan latihan

tidak saja menambah pengetahuan akan tetapi juga meningkatkan ketrampilan bekerja dengan demikian meningkatkan produktivitas kerja. Asumsi teori Human Capital adalah bahwa seseorang dapat meningkatkan penghasilannya melalui tingkat pendidikan, setiap tambahan satu tahun sekolah berarti di satu pihak meningkatkan kemampuan kerja dan tingkat penghasilan seseorang, akan tetapi di pihak lain menunda penerimaan penghasilan selama setahun dalam mengikuti sekolah tersebut. Di samping penundaan menerima penghasilan tersebut orang yang melanjutkan sekolah harus membayar biaya secara langsung seperti uang sekolah, pembelian buku, alat sekolah, membayar transport sekolah dan lain sebagainya (Simanjuntak, 1985).

Pendidikan memberikan pengetahuan bukan saja yang langsung dengan pelaksanaan tugas, akan tetapi juga landasan untuk mengembangkan diri serta kemampuan memanfaatkan semua sarana dan prasarana yang ada disekitarnya untuk kelancaran pelaksanaan tugas. Semakin tinggi tingkat pendidikan semakin tinggi produktivitas. Selanjutnya juga dijelaskan bahwa latihan kerja melengkapi karyawan dengan ketrampilan dan cara-cara yang tepat untuk menggunakan peralatan kerja. Pada dasarnya latihan melengkapi pendidikan. Pendidikan biasanya bersifat umum, sedangkan latihan kerja bersifat khusus dan teknis operasional (Simanjuntak, 1985:30-32).

Selanjutnya Hadari Nawawi (1998:208-217) mengemukakan bahwa *“pelatihan adalah program-program untuk memperbaiki kemampuan melaksanakan pekerjaan secara individual, kelompok dan/atau berdasarkan*

jenjang jabatan dalam organisasi". Pengertian lain mengatakan bahwa pelatihan adalah proses melengkapi para pekerja dengan ketrampilan khusus atau kegiatan membantu para pekerja dalam memperbaiki pelaksanaan pekerjaan yang tidak efisien. Kemudian dijelaskan juga bahwa kegiatan pengembangan pegawai sebagai usaha membantu pegawai agar menguasai berbagai kemampuan yang dibutuhkan organisasi untuk melaksanakan pekerjaan secara efektif dan efisien dimasa mendatang. Kegiatan pengembangan dapat dilakukan dengan berbagai cara, yang salah satu di antaranya dapat berbentuk kegiatan pelatihan.

Pada dasarnya pendidikan itu merupakan proses pengembangan sumber daya manusia. Pengembangan/pendidikan lebih bersifat filosofis dan teoritis dibanding dengan kegiatan training (latihan). Lagi pula kegiatan pengembangan/pendidikan lebih diarahkan untuk golongan manajer sedangkan program pelatihan ditujukan untuk golongan non manajer (Srikula dan Susilo, 1990:56). Dibalik itu semua, tersurat apapun tujuannya, yang jelas pendidikan bertujuan untuk meningkatkan kualitas manusia.

Sebagaimana yang telah diuraikan bahwa yang dimaksud dengan kualitas anggota Tim Penyusun SOT adalah kualitas nonfisik para anggota Tim Penyusun SOT yang menyangkut kemampuan menyusun struktur organisasi yang sehat dan efisien, yaitu tiap-tiap satuan organisasi yang dibentuk dapat menjalankan peranannya dengan teratur dan tertib, sehingga dapat mencapai perbandingan terbaik antara usaha dan hasil.

Kualitas anggota Tim Penyusun SOT sebagaimana yang telah diuraikan di muka tidak lain adalah merupakan potensi yang dimiliki anggota Tim

Penyusun SOT untuk melaksanakan pekerjaannya yang berupa kecakapan dan ketrampilan, sehingga memungkinkan seseorang dapat berbuat banyak bagi pencapaian tujuan organisasi. Dengan demikian kualitas dimaksud identik dengan kemampuan seseorang dalam melaksanakan tugas pekerjaannya.

Dalam kaitannya dengan kemampuan, AS. Munir (1983 : 76) berpendapat sebagai berikut : *“yang dimaksud dengan kemampuan dalam hubungannya dengan pekerjaan adalah suatu keadaan pada seseorang yang secara penuh kesanggupan, berdaya guna dan berhasil guna melaksanakan pekerjaan, sehingga menghasilkan sesuatu yang optimal”*.

Kualitas anggota Tim Penyusun SOT seperti yang telah dikemukakan tersebut berkaitan dengan pendidikan formal atau nonformal yang pernah dialaminya. Kualitas juga berkaitan dengan pengalaman yang pernah dijalani oleh para anggota Tim Penyusun SOT, terutama yang berkaitan dengan organisasi dan manajemen akan menjanjikan semakin mengertinya para anggota Tim Penyusun SOT dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah.

Pelatihan merupakan salah satu sarana untuk meningkatkan ketrampilan seseorang. Jenis pelatihan yang sesuai dengan pelaksanaan tugas pekerjaan para anggota Tim Penyusun SOT, akan meningkatkan kemampuannya dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah. Semakin sering penyusun mengikuti pelatihan yang sesuai bidang tugasnya, maka semakin mampu melaksanakan tugas pekerjaannya.

Dengan latar belakang pendidikan formal yang pernah dialaminya sesuai dengan bidang kerja yang dijalannya ditunjang oleh pengalaman dan berbagai pelatihan akan meningkatkan kemampuan para anggota Tim Penyusun SOT dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah. Tanpa kemampuan yang memadai, akan berpengaruh pada Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah yang dihasilkannya, dengan demikian semakin tinggi kemampuan para anggota Tim Penyusun SOT, maka akan semakin sehat dan efisien pula struktur organisasi yang dihasilkannya. Sebaliknya semakin rendah kualitas para anggota Tim Penyusun SOT akan semakin tidak sehat dan tidak efisien Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah yang dihasilkannya.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Rancangan Penelitian

Dalam melaksanakan penelitian ini digunakan metode penelitian deskriptif kualitatif. Metode deskriptif kualitatif adalah suatu metode dalam meneliti status kelompok manusia, suatu obyek, suatu *set* kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang (Nazir, 1988:63). Tujuan penelitian ini adalah membuat deskripsi analisis sebuah kebijakan yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Kabupaten Grobogan yaitu Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001 tentang "*Susunan Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan*", dalam rangka implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang "*Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah*". Di samping itu, penelitian ini juga bertujuan ingin mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi, dan membuat rekomendasi untuk perbaikan kebijakan yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten Grobogan tersebut.

B. Fokus Penelitian

Sasaran penelitian ini adalah penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001 tentang "*Susunan Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah*", sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 tentang "*Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah*."

C. Lokasi Penelitian

Sesuai dengan sasaran dari penelitian ini, yaitu penyusunan Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001, maka penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Grobogan Propinsi Jawa Tengah.

D. Fenomena atau Konteks Yang Diamati

1. Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah
2. Motif Obyektif Pejabat dalam Penyusunan Struktur Organisasi dan Tatakerja (SOT) Perangkat Daerah.
3. Kualitas Anggota Tim Penyusunan Struktur Organisasi dan Tatakerja (SOT) Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

E. Unsur Atau Sub Bidang Yang Akan Diamati

Berdasarkan berbagai uraian tersebut selanjutnya unsur atau sub bidang yang akan diamati adalah sebagai berikut :

1. Prinsip-prinsip organisasi, sebagai pedoman yang dilaksanakan agar diperoleh struktur organisasi yang baik dan aktivitas organisasi dapat berjalan lancar.
2. Motif obyektif pejabat dalam penyusunan Struktur Organisasi dan Tatakerja (SOT) Perangkat Daerah merupakan suatu gambaran mengenai intensitas, arah dan persistensi dorongan para pejabat dalam menyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah.

3. Kualitas anggota Tim Penyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja (SOT) Perangkat Daerah, merupakan kemampuan para anggota tim penyusun SOT terhadap prinsip-prinsip organisasi.
4. Pengaruh eksternal, yaitu adanya kekuatan politik yang dominan dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah

F. Jenis dan Sumber Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan, maka jenis data dalam penelitian merupakan data kualitatif, baik itu data yang berasal dari hasil wawancara maupun dari dokumen. Data primer dalam penelitian ini adalah jawaban-jawaban informan dalam wawancara, sedang data sekundernya adalah data yang berasal dari dokumen-dokumen yang relevan dengan penelitian ini.

Sumber data primer dalam penelitian ini adalah anggota Tim Penyusun Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan dan semua Kepala / Ketua Dinas / Badan Staf / Kantor Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

G. Instrumen Penelitian

Sesuai dengan jenis penelitian ini dan jenis data yang akan diperoleh, maka instrumen penelitian yang digunakan adalah pedoman/panduan wawancara, dan kepustakaan yang berkaitan dengan obyek penelitian, serta alat perekam suara.

Pedoman/panduan wawancara digunakan dengan tujuan agar wawancara yang dilakukan dapat dikerjakan secara sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penyelidikan. Adapun maksudnya adalah untuk mengkonstruksi mengenai orang, kejadian, dan kegiatan penyusunan struktur organisasi dan tata kerja organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

Dengan menggunakan pedoman wawancara ini, kebebasan dalam wawancara dapat dicapai secara wajar dan maksimal, sehingga dapat diperoleh data secara mendalam. Di samping itu penggalian data dapat diarahkan secara langsung ke persoalan penyelidikan.

H. Populasi dan Teknik Pengambilan Sampel

1. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh anggota Tim Penyusun Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan dan seluruh Ketua / Kepala Dinas / Badan Staf / Kantor Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

2. Sampel

Dalam penelitian kualitatif tidak dikenal konsep keterwakilan yang dikenal adalah keluasan dan kecukupan rentangan informasi yang diperlukan sesuai fokus penelitian, oleh karenanya sampel berkembang mengikuti karakteristik elemen-elemen yang ditemukan di lapangan, sehingga tidak

dapat dipastikan sebelumnya. Hanya sampel awal yang dapat disebutkan sebelumnya yang darinya akan menyebar sesuai keperluan menuntaskan perburuan data (Sanapiah, 1990 : 39)

Dalam penelitian ini yang diwawancarai adalah Tim Penyusun Struktur Organisasi Perangkat Daerah dan Kepala/Ketua Dinas/Badan Staf/Kantor/Bagian, Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan, dan anggota Pansus SOT dari DPRD, yang jumlahnya 50 Orang.

Dari 50 orang tersebut akan diwawancarai orang yang dipilih secara purposif dari Tim Penyusun yaitu Ketua, Wakil Ketua I dan II, Sekretaris dan 3 orang Anggota. Demikian juga dari Pansus SOT diambil 7 orang untuk diwawancarai yaitu Ketua, Wakil Ketua, dan 5 orang Anggota, ditambah dengan 9 orang dari Dinas/Instansi/Bagian apabila dirasa masih ada kekurangan, informan berikutnya akan berkembang pada saat penelitian di lapangan, mengikuti prinsip bola salju (*snow bowling*).

I. Teknik Pengumpulan Data

1. Wawancara

Sutrisno Hadi (1989) mengemukakan bahwa "*wawancara dapat dipandang sebagai metode pengumpulan data dengan jalan tanya jawab sepihak yang dikerjakan dengan sistematis dan berlandaskan kepada tujuan penyelidikan*". Pada umumnya dua orang atau lebih hadir secara fisik dalam proses tanya jawab itu, dan masing-masing pihak dapat menggunakan

saluran-saluran komunikasi secara wajar dan lancar (Sutrisno Hadi, 1989:193).

Dalam penelitian ini, jenis wawancara yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin. Wawancara bebas terpimpin merupakan perpaduan antara wawancara tak terpimpin dan wawancara terpimpin. Dengan kebebasan akan dicapai kewajaran secara maksimal, sehingga dapat diperoleh data secara mendalam. Masih dipertahankannya unsur terpimpin akan memungkinkan masih dipenuhinya prinsip-prinsip komparabilitas dan reliabilitas, serta dapat diarahkan secara langsung dan memokok kepada persoalan penyelidikan (Sutrisno Hadi, 1989:204-206).

Wawancara didalam penelitian ini diarahkan oleh pedoman wawancara yang dibuat sebelum kegiatan penelitian atau wawancara dilakukan. Sedangkan kebebasan dilakukan dalam upaya untuk memperoleh data yang dapat mendukung data hasil jawaban wawancara.

2. Dokumenter

Teknik dokumenter adalah cara mengumpulkan data melalui peninggalan tertulis, terutama berupa arsip-arsip, dokumen resmi, statistik, dan lain-lain yang berhubungan dengan masalah penyelidikan (Hadari Nawawi, 1998:193). Kaitannya dengan penelitian ini, maka dokumen tertulis tersebut meliputi laporan kegiatan penyusunan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

J. Teknik Analisis Data

Sebagaimana yang telah dikemukakan di muka, bahwa penelitian ini merupakan penelitian deskriptif kualitatif, obyek penelitian sebagai suatu unit yaitu proses penyusunan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

Sesuai dengan tujuan penelitian sebagaimana yang telah dikemukakan di muka, metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode penelitian deskriptif kualitatif.

Menurut Hadari Nawawi, "*metode deskriptif diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki, dengan menggambarkan/melukiskan keadaan obyek penelitian pada saat sekarang, berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. Data atau fakta itu harus bersumber dari gejala-gejala yang terdapat di dalam masalah yang terjadi sekarang. Representasi data tersebut harus diiringi dengan pengolahan, agar dapat diberikan perafsiran yang obyektif*" (Hadari Nawawi, 1996:73).

Selanjutnya juga dijelaskan bahwa "*metode penelitian deskriptif kualitatif merupakan suatu konsep secara keseluruhan untuk mengungkapkan rahasia sesuatu, dilakukan dengan menghimpun data dalam keadaan sewajarnya, mempergunakan cara bekerja yang sistematis, terarah dan dapat dipertanggungjawabkan, sehingga tidak kehilangan sifat ilmiahnya. Dengan demikian penelitian kualitatif dalam mengungkapkan rahasia sesuatu yang tidak diketahui, bermaksud juga untuk menemukan kebenaran yang dibentengi dengan data yang obyektif dan cukup. Untuk keperluan mengumpulkan data yang bersifat sewajarnya itu, dipergunakan cara bekerja yang sistematis, terarah dan dapat dipertanggungjawabkan secara kualitatif. Pertanggungjawaban secara kualitatif itu, tidak dilakukan dengan mempergunakan simbol-simbol statistik. Jadi seluruh rangkaian cara kerja atau proses penelitian kualitatif berlangsung serempak dilakukan dalam bentuk pengumpulan, pengolahan dan penginterpretasikan sejumlah data yang bersifat kualitatif*" (Hadari Nawawi, 1996:174-176).

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

HASIL PENELITIAN

A. Keadaan Umum Kabupaten Grobogan

1. Kondisi Wilayah

Kabupaten Grobogan terdiri dari 19 Kecamatan dan 280 Desa/Kelurahan. Kesembilanbelas kecamatan tersebut adalah : Kecamatan Purwodadi, Toroh, Geyer, Penawangan, Godong, Karangrayung, Gubug, Tegowanu, Kedungjati, Tanggunharjo, Klambu, Brati, Grobogan, Tawangharjo, Wirosari, Ngaringan, Kradenan, Pulokulon dan Gabus.

2. Luas Wilayah

Luas Wilayah Kabupaten Grobogan menurut data statistik, adalah 1.975,86 Km² dan merupakan kabupaten terluas nomor 2 di Jawa Tengah setelah Kabupaten Cilacap, terdiri dari:

Tanah sawah	:	61.850,402 Ha.
Tanah Kering	:	58.180,359 Ha
Hutan negara	:	68.683,030 Ha
Lain-lain	:	8.823,829 Ha

3. Kondisi Kelembagaan Daerah

Kondisi Kelembagaan Daerah Kabupaten Grobogan sebagaimana tersebut pada Tabel 1, dan untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Lampiran 1. Kondisi kelembagaan ini dituangkan dalam Perda Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001, yang disusun oleh Tim Penyusun Kelembagaan Daerah.

Pada jajaran Eksekutif dibentuk 2 buah Tim yaitu:

- a. Tim Fasilitator Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Grobogan, yang dibentuk dengan Keputusan Bupati Grobogan Nomor 1475 Tahun 2000, tanggal 18 Agustus 2000., dengan keanggotaan sebagaimana tersebut pada Tabel 2 berikut ini.

Tabel 2 :

Susunan Keanggotaan Tim Fasilitator Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah Di Kabupaten Grobogan

No	NAMA	JABATAN	KEDUDUKAN DLM TIM
1.	Drs.Iman Sujudi	Sekretaris Daerah	Ketua
2	Drs.Sutomo.HP,SH	Ketua Bappeda	Anggota
3	H.Syamsul Huda	LSM HIZIB	Anggota

Sumber Data : Keputusan Bupati Grobogan No.1475/2000.

- b. Tim Pengkajian dan Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Grobogan, yang dibentuk dengan Keputusan Bupati Grobogan Nomor 229 Tahun 2000 tanggal 12 Pebruari 2000, dengan keanggotaan sebagaimana tersebut pada Tabel 3. berikut ini

Tabel 3 :

Susunan Keanggotaan Tim Pengkajian dan Persiapan Pelaksanaan
Otonomi Daerah di Kabupaten Grobogan

No	Nama	Jabatan	Kedudukan dalam Tim
1.	H.T.SOEWITO	Bupati Grobogan	Penanggung Jawab
2.	Drs.IMAN SUJUDI	Sekretaris Daerah	Ketua
3.	Drs.BAMBANG RUSMINTO	Asisten III Sekda	Wakil Ketua I
4.	Drs.SANDUNG SUDIJONO	Asisten I Sekda	Wakil Ketua II
5.	SARTONO,SH	Asisten II Sekda	Wakil Ketua III
6.	Drs.DAELAMI	Kabag.Organisasi	Sekretaris I
7.	SOENARTO,SH	Kabag.Kepegawaian	Sekretaris II
8.	Drs.SOETOMO HP,SH	Ketua Bappeda	Anggota
9.	Drs.MARJONO	Kabag Tata Pem.an	Anggota
10.	CAECILIA SUSIOWATI, SH	Kabag.Hukum	Anggota
11.	M.SOEPRIJADI,BA	Kabag.Keuangan	Anggota
12.	S.HARIJANTO,BA	Kepala BPN	Anggota
13.	Drs.SRI MULYADI,MM	Ka.Kan.Dep.Dikbud	Anggota
14.	Drs.PUDJO ALBACHRUN	Kepala DKP	Anggota
15.	AYOM TJATURI NUGROHO	Fraksi PDIP DPRD	Anggota
16.	Drs.SUPADI	Fraksi PKB DPRD	Anggota
17.	E.SULAIMAN	Fraksi TNI/POLRI DPRD	Anggota
18.	H.MOCH HARJONO, Bsc	Fraksi PG.DPR	Anggota
19.	YULI MULYANTO	Fraksi PPN DPRD	Anggota

Sumber Data : Keputusan Bupati Grobogan No.229/2000

Bila dicermati dalam Tim Pengkajian dan Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah di Kabupaten Grobogan sebagian Anggota DPRD sudah masuk yaitu dari Fraksi-fraksi, namun dalam pembahasannya, dibentuk Panitia Khusus I Tahun 2001 DPRD Kabupaten Grobogan yang ditetapkan dengan Keputusan Pimpinan DPRD Kabupaten Grobogan Nomor 19 Tahun 2001, tanggal 3 Mei 2001, dengan susunan keanggotaan sebagaimana tersebut dalam Tabel 4 berikut ini.

Tabel 4 :

Susunan Keanggotaan Panitia Khusus I Tahun 2001
DPRD Kabupaten Grobogan

No.	Nama	Jabatan
1.	HM. MAHFUDH AMRULLAH	Ketua merangkap Anggota
2	Drs. H. SOEPOMO	Wakil Ketua merangkap Anggota
3	AJOM TJATURI NUGROHO	Anggota
4	Ir. SUKARNO	Anggota
5	TJATOER SUBARIJANTO	Anggota
6	M. YAENI,SH	Anggota
7	KENTUT SUHARYANTO, SH	Anggota
8	SUGIYANTO	Anggota
9	Ir. HM. NURWIBOWO	Anggota
10	Drs. SUPADI	Anggota
11	SUHARNO	Anggota
12	YULI MULYANTO, SH	Anggota
13	ANDI KURNIAWAN, ST	Anggota
14	E. SULAIMAN	Anggota
15	SUPADI HADI SUJONO	Anggota

Sumber Data : Keputusan Pimpinan DPRD Kab. Grobogan No.19/2001

Melihat data tersebut diatas, jumlah Anggota DPRD yang masuk dalam Tim lebih banyak dibanding dengan pihak Eksekutif, sehingga apabila terjadi votting pada pengambilan keputusan didalam pembahasannya maka pihak eksekutif akan kalah suara, andaikata keputusan diambil secara musyawarahpun maka dominasi berada pada pihak Legislatif.

Untuk memperoleh gambaran yang jelas mengenai timbulnya Perda Nomor 2 Tahun 2001, berikut ini disampaikan proses penyusunan SOT Perangkat Daerah sebagai berikut :

Penyusunan SOT Perangkat Daerah ini dimulai dari menginventarisir kewenangan Kabupaten karena pada saat itu Peraturan Pemerintah Nomor 25 tahun 2000, tentang "*Pembagian Kewenangan antara Pemerintah Pusat dengan Propinsi*" belum terbit, kemudian membentuk Tim Fasilitator Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah yang keanggotaannya sebagaimana tersebut pada Tabel 2.

Tugas Tim tersebut adalah :

- 1) Mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan proses fasilitasi pelaksanaan otonomi daerah;
- 2) Melaksanakan tugas fasilitator terhadap proses otonomi daerah baik diminta maupun tidak;
- 3) Memberikan pertimbangan saran dan masukan terhadap proses otonomi daerah secara lisan maupun tertulis;
- 4) Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada bupati.

Seiring dengan terbentuknya Tim Fasilitator Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah tersebut kemudian dibentuk pula Tim Pengkajian dan Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah yang keanggotaannya sebagaimana tersebut pada Tabel 3, dengan tugas sebagai berikut:

- 1) Mempersiapkan segala sesuatu yang berkaitan dengan penyerahan wewenang pemerintahan dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Propinsi kepada Pemerintah Kabupaten.
- 2) Melaksanakan kegiatan administrasi yang berkaitan dengan penyerahan wewenang bidang pemerintahan.

- 3) Mempersiapkan pembentukan unit organisasi yang diperlukan untuk melaksanakan otonomi daerah, sesuai situasi dan kondisi serta kemampuan keuangan daerah.
- 4) Melaksanakan koordinasi dengan instansi terkait untuk kelancaran pelaksanaan otonomi daerah.
- 5) Melaporkan hasil pelaksanaan tugas kepada Bupati .

Kedua Tim tersebut kemudian melakukan studi banding ke berbagai daerah baik di Jawa Tengah maupun di Jawa Timur, juga dengan mempelajari Peraturan Daerah tentang SOT Perangkat Daerah yang sudah jadi dari beberapa daerah di Luar Jawa, yang hasilnya digunakan sebagai acuan dalam menyusun SOT Perangkat Daerah.

Hasil kerja Tim tersebut adalah tiga buah konsep SOT Perangkat Daerah berikut perhitungan beban anggarannya. Untuk mengkaji dari sisi akademisnya sekaligus keobyektifitasannya maka Tim bekerja sama dengan sebuah Perguruan Tinggi, karena sempitnya waktu yang berkisar antara 2 sampai 3 minggu maka hampir 90% yang digunakan adalah hasil penyusunan dari Tim.

Ketiga konsep tersebut kemudian diserahkan kepada DPRD untuk dibahas. Dengan diteruskannya konsep / ranperda tersebut, selanjutnya DPRD segera membentuk Panitia Khusus untuk membahas Ranperda SOT Perangkat Daerah, yang diberi nama Panitia Khusus (Pansus) 1 tahun 2001, yang keanggotaannya sebagaimana tersebut pada Tabel 4. Pembahasan Ranperda SOT Perangkat Daerah ini didahului dengan

melakukan studi banding ke berbagai daerah di Jawa Tengah antara lain : Banyumas, Wonosobo, Purworejo dan Kabupaten Semarang. Hasil studi banding tersebut digunakan untuk membahas Ranperda SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan.

Dari ketiga konsep Ranperda SOT tersebut disepakati yang akan dibahas adalah konsep III, dengan susunan kelembagaan sebagai berikut:

1) Jumlah Dinas daerah sebanyak 10 dinas meliputi:

- a) Dinas Pendapatan Daerah
- b) Dinas Pekerjaan Umum
- c) Dinas Pertanian
- d) Dinas Peternakan dan Perikanan
- e) Dinas Perhubungan, Pariwisata dan Seni budaya
- f) Dinas Pendidikan
- g) Dinas Kependudukan
- h) Dinas Perindustrian, Perdagangan dan Koperasi.
- i) Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial
- j) Dinas Kebersihan dan Lingkungan Hidup.

2) Lembaga Teknis Daerah

- a) Lembaga Teknis daerah yang berbentuk badan ada 2 yaitu Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda).
- b) Lembaga Teknis Daerah yang berbentuk Kantor ada 6 yaitu :
 - (1) Kantor Pemberdayaan Masyarakat

- (2) Kantor Persatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat
 - (3) Kantor Pusat Data, Arsip dan Perpustakaan Daerah
 - (4) Kantor Perizinan Daerah
 - (5) Kantor Satuan Polisi Pamong Praja dan
 - (6) Kantor Pertanahan.
- 3) Sekretariat Daerah dan Sekkretariat DPRD
- a) Sekretariat Daerah terdiri dari 3 Asisten dan 12 Bagian;
 - b) Sekretariat DPRD terdiri dari 3 Bagian.
- 4) Kecamatan terdiri dari :
- a) Camat
 - b) Sekretaris Kecamatan
 - c) Seksi Pemerintahan
 - d) Seksi Ketenteraman dan Ketertiban
 - e) Seksi Pembangunan
 - f) Seksi Pelayanan Umum.
- 5) Kelurahan terdiri dari :
- a) Lurah
 - b) Sekretaris Lurah
 - c) Seksi Pemerintahan
 - d) Seksi Ketenteraman dan Ketertiban
 - e) Seksi Pembangunan
 - f) Seksi Kesejahteraan Masyarakat
 - g) Seksi Pelayanan Umum.

Setelah mengalami pembahasan yang panjang dan masukan dari hasil studing banding ke daerah lain, akhirnya tersusunlah Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan yang ditetapkan dengan Perda Nomor 2 Tahun 2001 dengan susunan kelembagaan sebagaimana tersebut pada Lampiran 1.

Di muka telah disebutkan bahwa banyak kejanggalaan-kejanggalaan dalam penyusunan kelembagaan Daerah, berikut ini ditampilkan kondisi kelembagaan Daerah berdasarkan uraian tugas yang dituangkan dalam Keputusan Bupati Grobogan Nomor 1752 tahun 2001, tentang Uraian Tugas Jabatan Pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan maupun dalam Perda Nomor 2 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan pada Tabel 5 berikut ini.

Tabel 5 :

Perbandingan Tugas Pokok dan Fungsi Setda, BPKD dan BKD
Berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2001

Sekretariat Daerah	B P K D	B K D
Membantu Bupati dalam melaksanakan tugas penyelenggaraan Pemerintahan, Administrasi, Organisasi dan Tata Laksana, serta memberikan pelayanan administratif kepada seluruh Perangkat Daerah yaitu: A. Pengkoordinasian perumusan kebijakan Pemerintah Daerah. B. Penyelenggaraan Adm. Pemerintahan; C. <i>Pengelolaan Sumberdaya Aparatur, Keuangan dan Prasarana dan sarana Pemda.</i>	Membantu Bupati dalam penyelenggaraan Pemerintahan, dibidang pengelolaan keuangan yaitu: A. Perumusan kebijakan teknis dibidang pengelolaan keuangan. B. Pelayanan penunjang penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.	Membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan dibidang kepegawaian yaitu: A. Perumusan kebijakan teknis. B. Pelayanan penunjang penyelenggaraan Pemerintahan

Sumber Data : Perda No. 2 Tahun 2001 Kab. Grobogan

Dari Tabel 5 dapat dilihat bahwa pengelolaan sumber daya keuangan dilaksanakan oleh Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) yang sudah sesuai dengan nomenklturnya sedang pengelolaan sumberdaya aparatur dilaksanakan oleh Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang juga sudah sesuai antara tugas pokok dan fungsi, dengan nomenklatur lembaganya, serta tujuannya. Namun demikian ketika hal ini dikonfirmasi pada Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 Pasal 3 ayat (3) huruf c untuk Sekretariat Daerah Propinsi dan Pasal 7 ayat (3) huruf c untuk Sekretariat Daerah Kabupaten/Kota, memang sudah cocok. Berikut ini kutipan bunyi Pasal 7 ayat (3) huruf c yaitu "*Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (2), Sekretariat Daerah Kabupaten Kota mempunyai fungsi: pengelolaan sumberdaya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana pemerintahan daerah Kabupaten Kota*" (PP 84 Tahun 2000).

Bertolak dari *clausul* tersebut maka urusan kepegawaian, keuangan, prasarana dan sarana pemerintah daerah harusnya berada pada lingkup Sekretariat Daerah, dengan kata lain organisasinya berbentuk *Bagian* bukan Badan, sehingga tidak terjadi kerancuan dalam tugas pokok dan fungsinya. Adanya tumpang tindih pelaksanaan tugas atau *overlap* ini juga ditunjukkan pada Organisasi Bappeda dan BPKD yaitu masing-masing memiliki subbidang Penelitian, meskipun terlihat pada Perda 2/2001 Lampiran XI, Pasal 4, fungsi penelitian pada Organisasi Bappeda adalah penelitian dalam rangka perencanaan pembangunan, sedang pada BPKD fungsi penelitian lebih

pada evaluasi dan monitoring. Kalau itu yang dimaksud seyogyanya menggunakan nomenklatur lain sehingga tidak terlihat duplikasi tugas. Pada Tabel 6 dapat dilihat kewenangan Bappeda dan BPKD dalam hal Penelitian.

Tabel 6 :

Perbandingan Kewenangan Bappeda dan BPKD dalam hal Penelitian

Bappeda	BPKD
Melaksanakan koordinasi dan atau mengadakan penelitian untuk kepentingan perencanaan Pembangunan.	<p>A. Perencanaan, penelitian, pengendalian dan pengembangan pelaksanaan program.</p> <p>B. Penelitian kebenaran penagihan dan penerbitan SPMU dan pembinaan perbendaharaan</p> <p>C. Penelitian dan pengesahan surat pertanggungjawaban.</p>

Sumber Data : Perda No. 2/2001 Kab.Grobogan.

Pada dasarnya kegiatan penelitian itu, hasilnya akan digunakan sebagai bahan perencanaan, sedang aplikasinya pada Dinas/Instansi Pengelola, selanjutnya pada Tabel 7 disajikan data perbandingan tugas Kasubbid Penelitian pada Bappeda dan Kasubbid Penelitian dan Pengembangan pada BPKD berdasarkan uraian tugasnya.

Tabel : 7

Perbandingan Tugas Kasubbid Penelitian pada Bappeda dan
Kasubbid Penelitian dan Pengembangan pada BPKD

Kasubbid Penelitian Pada Bappeda	Kasubbid Litbang pada BPKD
<p>Tugas: Melakukan kegiatan penelitian hasil-hasil pembangunan dan potensi wilayah yang berkaitan dengan perencanaan Pembangunan Daerah</p> <p>Uraian Tugas al:</p> <p>A. Melakukan kegiatan penelitian potensi wilayah yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan.</p> <p>B. Menyusun laporan hasil kegiatan penelitian potensi wilayah.</p> <p>C. Menginventarisir masalah-masalah yang dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan.</p>	<p>Tugas: Melakukan penelitian, pengembangan dibidang pendapatan dan peningkatan sumber-sumber keuangan daerah</p> <p>Uraian Tugas al:</p> <p>A. Penelitian potensi daerah dalam segala sektor usaha, dengan menginventarisasi sumber pajak/retribusi dan penerimaan lain-lain untuk meningkatkan pendapatan daerah.</p> <p>B. Mengembangkan semua sektor usaha yang telah ada agar lebih berdayaguna dan berhasilguna.</p> <p>C. Menginventarisasi dan memelihara buku daftar induk WP/WR unit kerja/instansi pengelola .</p> <p>D. Merencanakan program pengelolaan dan penelitian serta pengembangan melalui penggalian potensi-potensi pendapatan untuk peningkatan pendapatan daerah.</p> <p>E. Menyusun dan menyiapkan produk hukum yang berhubungan dengan pendapatan dan belanja daerah dalam rangka pelaksanaan tugas.</p>

Sumber Data : Kep.Bupati No.1752/2001 tentang Uraian Tugas.

Bila dicermati dari nomenklturnya Subbidang Penelitian di Bappeda dan Subbidang Penelitian dan Pengembangan di BPKD tugasnya dalam hal penelitian lebih besar Subbidang Penelitian dan Pengembangan pada BPKD bahkan bila dicermati wewenang BPKD dalam hal penelitian lebih besar, karena salah satu tugasnya adalah penelitian potensi daerah dalam segala sektor usaha. Padahal Bidang Penelitian dan Perencanaan Pembangunan Daerah di Bappeda merupakan embrio lembaga penelitian di daerah. Selanjutnya bila dicermati lebih lanjut, nomenklatur *Bidang Penelitian dan*

Perencanaan Pembangunan Daerah mencerminkan tugas Bappeda secara keseluruhan, masih ditambah dengan urusan penelitian. Dengan demikian nomenklatur sebuah lembaga merupakan cerminan tugas lembaga itu sendiri. Hal ini juga terjadi pada Bagian Organisasi dan Kepegawaian yaitu adanya Subbag Analisa Formasi Jabatan tetapi pada BKD juga terdapat Subbid Formasi Jabatan sebagaimana tersebut pada Tabel 8 berikut ini:

Tabel : 8

Perbandingan Tugas Subbag Analisis Formasi Jabatan dan
Subbidang Formasi Jabatan

Subbag Analisa Formasi Jabatan pada Bag. Organisasi dan Kepegawaian	Subbid Formasi dan Jabatan pada BKD
<p>A. Mengkoordinasikan pelaksanaan analisis forjab untuk bahan penataan kepegawaian di lingkungan Pemerintah Daerah.</p> <p>B. Menyusun bahan pedoman dan petunjuk penilaian jabatan struktural dan non struktural serta syarat jabatan</p> <p>C. Menyusun kriteria penentuan nama jabatan, jumlah jabatan pada suatu unit kerja.</p> <p>D. Melaksanakan evaluasi secara periodik PNS yang menduduki suatu jabatan.</p> <p>E. Menyusun uraian tugas setiap jabatan struktural di lingkungan Pem.Kab.</p> <p>F. Merumuskan syarat jabatan dan menyusun forjab untuk kepentingan kelembagaan, ketatalaksanaan dan penataan personil.</p> <p>G. Menyiapkan bahan untuk penyusunan forjab struktural di Pemerintah melalui analisis formasi jabatan.</p> <p>H. Menyiapkan bahan untuk penyusunan rencana dan program analisis forjab serta penerapan hasil analisis forjab di lingkungan Instansi Pemerintah.</p> <p>I. Menyiapkan bahan untuk penilaian analisis forjab dan evaluasi, pelaksanaan, pengawasan dan pendayagunaan aparatur negara.</p> <p>J. Melakukan penyusunan pedoman pengukuran dan evaluasi kinerja.</p>	<p>A. Menyusun rencana kegiatan yang berhubungan dengan formasi jabatan..</p> <p>B. Mencari, mengumpulkan, menghimpun dan mengolah data serta informasi yang berhubungan dengan formasi jabatan.</p> <p>C. Menghimpun dan mempelajari peraturan perundang-undangan, kebijakan teknis, pedoman dan petunjuk teknis serta bahan-bahan lainnya yang berhubungan dengan formasi jabatan.</p> <p>D. Menyiapkan bahan penyusunan kebijakan serta pedoman dan petunjuk teknis dibidang formasi jabatan.</p> <p>E. Mencari mengumpulkan menghimpun dan mengolah data serta informasi yang berhubungan dengan formasi jabatan.</p> <p>F. Menginventarisasi permasalahan-permasalahan yang berhubungan dengan formasi jabatan dan menyiapkan bahan petunjuk pemecahan masalah.</p>

Sumber: Kep.Bupati No.1752/2001 tentang Uraian Tugas Jabatan.

Demikian sebagian potret kelembagaan Daerah pada Kabupaten Grobogan, disamping itu masih banyak nomenklatur yang kurang jelas pada kelembagaan Daerah yaitu :

- a. Pada Kantor Perizinan Daerah terdapat Seksi Pelayanan I, Seksi Pelayanan II dan Seksi Pelayanan III;
- b. Pada Badan Kepegawaian Daerah (BKD) terdapat Kasubbid Kepangkatan dan Penggajian I, II dan III.
- c. Pada Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) terdapat Bidang Perencanaan Pembangunan I, II dan III;
- d. Pada Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD) terdapat Subbidang Pembukuan Pendapatan I dan Subbidang Pembukuan Pendapatan II.
- e. Pada Kantor Perindustrian, Perdagangan dan Penanaman Modal terdapat *Seksi Pembinaan dan Perlindungan* (seperti sebuah nama dalam format kalimat yang belum selesai) sehingga tidak menggambarkan tugas yang jelas.

B. Pembahasan

Dibawah ini disampaikan hasil pengambilan data melalui wawancara yang mendalam, dengan menggunakan instrumen panduan wawancara dan alat perekam suara secara bergantian karena ada informan yang menolak untuk direkam, sehingga data yang diperoleh dari hasil rekaman wawancara dan catatan-catatan wawancara. baik dari Tim Penyusun, Pansus DPRD maupun

Dinas/Instansi akan dibahas dengan analisis taksonomi berdasarkan domain Struktur Organisasi dan domain faktor-faktor yang mempengaruhi, sebagai berikut:

1. Domain Struktur Organisasi

Domain struktur organisasi dijabarkan menjadi prinsip-prinsip organisasi, yaitu prinsip perumusan tujuan yang jelas, prinsip departementasi, prinsip pembagian kerja/spesialisasi, prinsip kesatuan komando/perintah dan prinsip rentang kontrol atau rentang kendali, selanjutnya akan dibahas satu persatu sebagai berikut:

a. Perumusan Tujuan Yang Jelas

Melihat hasil wawancara yang mendalam dengan para informan, mengenai pemikiran yang melandasi dibentuknya/disusunnya SOT Perangkat Daerah serta cara menentukan lembaga apa yang dibutuhkan daerah, hampir semua informan menjawab bahwa yang melandasi pemikiran disusunnya SOT Perangkat Daerah adalah aturan-aturan formal yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang "*Pemerintahan di Daerah*" dan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang "*Perimbangan Keuangan Daerah antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*", yang telah membawa perubahan besar dan mendasar terhadap tatanan kehidupan Pemerintahan di Daerah beserta aturan-aturan pelaksanaannya antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 dan Peraturan Pemerintah Nomor 84

Tahun 2000. Salah satu anggota Pansus mengatakan bahwa: "*disamping aturan-aturan yang sudah baku juga harus berdasarkan visi dan misi kabupaten*". Hal ini juga disampaikan oleh salah seorang anggota Tim Penyusun, bahwa: "*disamping aturan-aturan yang sudah baku juga harus berdasarkan teori-teori organisasi*"

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

- 1) Organisasi Sekretariat Daerah yang tugasnya *overlap* dengan BPKD dan BKD sebagaimana ditunjukkan dalam Tabel 5. Hal ini juga dikuatkan dengan pernyataan beberapa informan dari Tim Penyusun bahwa sebenarnya : "*Sekretariat Daerah hanya mengelola sumberdaya aparatur di lingkungan Setda dan Keuangan dilingkungan Setda*"
- 2) Organisasi yang nomenklturnya sama tetapi uraian tugasnya berbeda, sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 7 dan Tabel 8. Bila tugasnya

berbeda mengapa harus diberi nomenklatur sama. Nomenklatur sebuah lembaga merupakan cerminan tugas pokok dan fungsi organisasi, oleh sebab itu jika tugasnya berbeda seyogyanya tidak diberi nama yang sama.

- 3) Organisasi yang nomenklturnya kurang jelas, sebagaimana telah disebutkan dimuka. Dari hasil wawancara yang mendalam nampaknya banyak informan yang tidak menganggap penting terhadap nomenklatur, hal ini dikuatkan dengan pernyataan para informan bahwa : "*nomenklatur apapun tidak masalah yang penting uraian tugasnya jelas, dengan mempelajari uraian tugasnya mereka sudah memahami, dan mampu bekerja sesuai uraian tugasnya*" Sepertinya para informan lupa bahwa lembaga Pemerintah Daerah merupakan lembaga publik, dengan demikian aturan/kebijakan harus dipahami dengan mudah oleh publik. Bagaimana mungkin anggota masyarakat/publik untuk dapat mengetahui tugas sebuah lembaga harus mempelajari dahulu uraian tugas lembaga tersebut.

Di depan telah disebutkan bahwa nomenklatur sebuah lembaga merupakan cerminan tugas pokok dan fungsi lembaga tersebut, dengan demikian jangankan membaca, baru mendengar nama sebuah lembaga saja publik akan tahu tugasnya, sehingga memudahkan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini bisa dimengerti, dalam hal masyarakat membutuhkan layanan dari organisasi publik, otomatis akan mencari

lembaga yang mempunyai nomenklatur sesuai dengan urusan yang dituju.

Contoh : Bila seseorang akan meminjam buku, sudah barang tentu pertama kali yang ada dalam pikiran orang tersebut adalah akan mendatangi lembaga yang tugasnya melayani peminjaman buku-buku, otomatis orang tersebut akan pergi ke lembaga yang namanya perpustakaan, bukan yang lain.

Contoh lain, seorang pencari kerja, sudah pasti akan mencari informasi pada lembaga yang mengurus ketenagakerjaan/perburuhan, bukan pada Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil. Orang yang mendengar nama Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil akan berfikir bahwa lembaga tersebut hanya menagai urusan yang berhubungan dengan penerbitan akta kelahiran, nikah dan kematian serta penerbitan Kartu Tanda Penduduk dan Kartu Keluarga. Mereka tidak tahu bahwa didalam Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil juga ada urusan ketenagakerjaan dan transmigrasi.

b. Departementasi

Berangkat dari hasil wawancara dengan para informan, dalam hal penggabungan lembaga, yang memperoleh jawaban bahwa: *"lembaga yang dapat digabung adalah, lembaga yang mempunyai fungsi sama dan atau mempunyai fungsi sejenis"*. Dari hasil wawancara nampaknya para

informan tahu betul dalam hal penggabungan lembaga, tetapi ketika dikonfirmasi pada hasilnya yaitu SOT Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan, menunjukkan bahwa gagasan tersebut tidak terealisasi, karena yang terjadi adalah justru lembaga yang sejenis malah dipecah sedang yang tidak sejenis justru digabung dengan berbagai dalih, kondisi ini dapat dilihat pada:

- 1) Terbentuknya Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, yang merupakan penggabungan antara Dinas Kesehatan dan Dinas Sosial. Jika melihat tugasnya memang berhubungan, sebagaimana hasil wawancara dengan para informan, bahwa digabungnya Dinas Kesehatan dan Dinas Sosial menjadi Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial itu karena antara urusan kesehatan dan urusan kesejahteraan sosial mempunyai hubungan yang erat.

Dengan sudut pandang sebagaimana tersebut di atas, akhirnya melupakan prinsip departementasi, karena apabila dipandang mempunyai hubungan yang erat, organisasi dalam kondisi proses terdapat prinsip organisasi yang namanya koordinasi, meskipun orang bijak bilang bahwa koordinasi itu mudah diucapkan tetapi sulit dilaksanakan. Hal ini justru menjadi tantangan bagi birokrat bagaimana dapat mewujudkan koordinasi yang baik.

Ketika hal ini dikonfirmasi dengan Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, mendapatkan jawaban yang sama yaitu: "*meskipun*

tidak sejenis antara urusan kesehatan dan kesejahteraan sosial mempunyai hubungan yang erat, sehingga penggabungan tersebut tidak masalah". Permasalahannya bukan "masalah" dan "tidak masalah", tetapi penggabungan organisasi yang tidak sejenis, bertentangan dengan prinsip departementasi dan spesialisasi

Tidak dipenuhinya prinsip-prinsip organisasi berakibat organisasi menjadi tidak efektif, hal ini sejalan dengan pendapat Stephen Robbins bahwa, "*yang membuat organisasi menjadi tidak efektif adalah struktur organisasi yang tidak tepat*" (Stephen Robbins, terjemahan Udaya, 1994 : 53) dan untuk membuat struktur organisasi yang tepat, maka harus berpedoman pada prinsip-prinsip organisasi.

Disamping tidak sejenis, sebenarnya Dinas Kesehatan sendiri beban tugasnya sudah besar, apa lagi jika harus ditambah dengan tugas lain yang tidak sejenis.

Ada lagi satu alasan untuk *menjustifikasi* penggabungan kedua lembaga tersebut yaitu karena analog dengan Pemerintah Pusat pada saat itu. Sebenarnya disadari bahwa di era otonomi, daerah mempunyai banyak kelonggaran untuk menentukan kebijakan daerahnya sendiri, apabila penyusun konsisten dengan prinsip departementasi, maka penggabungan dua lembaga yang tidak sejenis, sudah pasti tidak akan terjadi.

- 2) Dipecahnya Dinas Pekerjaan Umum menjadi dua dinas yaitu Dinas Pekerjaan Umum Jalan dan Jembatan, dan Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Ciptakarya dan Kebersihan.

Dibentuknya Dinas Pekerjaan Umum Jalan dan Jembatan karena adanya pemikiran bahwa urusan jalan dan jembatan itu volume tugasnya sangat besar yaitu mengurus jalan yang panjangnya kira-kira 783 Km, dengan kondisi tanahnya yang labil sehingga memerlukan konsentrasi khusus.

Sebenarnya bisa saja dengan alasan beban kerjanya besar sehingga harus dipecah, tetapi hal ini tidak terbukti. Pada saat membentuk Dinas Pekerjaan Umum Jalan dan Jembatan, Tim Penyusun terjebak, sehingga mengalami kesulitan dalam membentuk Subdinasnya, sebab tidak mungkin Satu Dinas dengan satu Subdinas, sehingga dibuatlah Subdinas Jalan dan Subdinas Jembatan, analog dengan nomenklatur Dinasnya. Padahal urusan jalan, jembatan dan prasarana jalan lainnya seperti saluran itu merupakan satu sistem. *Ketika orang membuat jalan, pada saat terhalang oleh sungai atau saluran, disitu ia harus membuat jembatan artinya jalan yang melewati sungai atau saluran itu disebut jembatan, selanjutnya agar air hujan tidak menggenangi jalan maka dibuatlah saluran/pengaliran, yang merupakan bagian dari konstruksi jalan.*

Beberapa informan menjelaskan bahwa : *"dibentuknya Subdinas Jalan dan Subdinas Jembatan itu karena konstruksi jalan dan konstruksi jembatan memang beda, dengan demikian memerlukan keahlian yang berbeda pula dalam penggarapannya"*

Permasalahan konstruksi adalah masalah teknis di lapangan, dalam pengerjaannya dinas dapat menggunakan tenaga ahli jalan dan tenaga ahli jembatan, tetapi dalam pengurusannya jalan dan jembatan merupakan satu kesatuan, hal ini sesuai dengan pendapat yang dituturkan oleh salah satu Kasubdin pada Dinas Pekerjaan Umum.

Dengan dipisahkannya urusan jalan dan urusan jembatan maka organisasi menjadi kurang efektif karena sebenarnya urusannya itu hanya satu, yaitu jalan dan jembatan, yang merupakan satu sistem. Organisasi akan menjadi efektif dan efisien apabila Dinas Pekerjaan Umum itu satu saja, dengan tiga subdinas yaitu, Subdin Jalan dan Jembatan, Subdin Pengairan dan Subdin Ciptakarya, sedang urusan kebersihan dan pertamanan masuk dalam urusan ciptakarya, karena urusan kebersihan dan pertamanan merupakan bagian dari urusan ciptakarya.

3) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil

Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil merupakan penggabungan dari dari Kantor Catatan Sipil, Subbagian Kependudukan pada Bagian

Tata Pemerintahan Setda, Kantor Ketenagakerjaan, dan Dinas Ketenagakerjaan serta Kantor Transmigrasi.

Melihat sekilas dari penggabungan ke 5 lembaga tersebut merupakan penggabungan lembaga yang sejenis karena semua berhubungan dengan penduduk, tetapi sebenarnya urusannya memang berbeda, dengan kata lain urusannya tidak sejenis, dengan demikian penggabungan ke lima lembaga tersebut, bukan penggabungan yang sejenis.

Urusan kependudukan dan catatan sipil memang dapat disatukan karena urusan kedua lembaga tersebut adalah dalam hal pencatatan mutasi penduduk, sedang pada ketenagakerjaan dan transmigrasi adalah urusan dalam hal penyediaan lapangan pekerjaan.

Sebagaimana dituturkan oleh salah satu pejabat pada Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil bahwa: *"sebenarnya urusan kependudukan dan catatan sipil dengan ketenagakerjaan dan transmigrasi itu memang beda"* dikatakan selanjutnya bahwa: *"jika rapat di Propinsi, pembahasannya memang terpisah, karena ketenagakerjaan dan transmigrasi merupakan satu departemen tersendiri"*

Dalam pelaksanaan tugas, masyarakat sering mendapat kesulitan, karena ketika mereka mau mencari pekerjaan mengapa harus datang ke Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil, dengan demikian kop surat

maupun yang menandatangani adalah Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, padahal yang mereka perlukan adalah dari Ketenagakerjaan. Belum lagi bila terjadi sengketa perburuhan yang menyelesaikan justru Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, selanjutnya Kepala Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil menyatakan bahwa : *"apabila urusan ketenagakerjaan dan transmigrasi tersebut dipisah menjadi dinas tersendiri, akan lebih efektif"*

Berdasarkan kacamata organisasi, tugas kependudukan dan catatan sipil merupakan tugas staf (unsur penunjang), sedang ketenagakerjaan dan transmigrasi merupakan tugas lini (unit pelaksana), sehingga dapat dipisahkan, dengan demikian akan menambah kotak jabatan. Hal ini sejalan dengan pemikiran penyusun SOT baik Pansus maupun Tim bahwa dalam menyusun SOT Perangkat Daerah ini agar dapat mengakomodasi pejabat-pejabat yang pangkatnya sudah tinggi dan mengurangi/menekan *social cost* yang mungkin terjadi sebagai akibat dihapuskannya eselon V.

4) Bagian Pemberdayaan Perempuan

Disamping Bagian Pemberdayaan Perempuan, ada Kantor yang namanya Pemberdayaan Masyarakat, urusan pemberdayaan perempuan dan urusan pemberdayaan masyarakat merupakan urusan yang sejenis, karena perempuan juga termasuk masyarakat, untuk mencapai efektifitas organisasi maka seyogyanya kedua urusan tersebut disatukan.

Menurut para informan, bahwa yang melatarbelakangi dibentuknya Bagian Pembedayaan Perempuan adalah "*analog dengan Pemerintah Pusat dan agar lebih konsentrasi dalam memperjuangkan kaum wanita untuk sejajar dengan kaum pria*".

Hal tersebut merupakan sebuah alasan yang dicari-cari, apabila konsisten dengan misinya untuk memberdayakan perempuan maka dimanapun tempatnya, organisasi itu akan tetap *exist*, apabila khawatir urusan pemberdayaan perempuan ini tidak sukses maka yang berwenang dapat mendudukkan atau memberi kesempatan pejabat wanita untuk memimpin Kantor Pemberdayaan Masyarakat yang didalamnya juga ada urusan pemberdayaan perempuan.

Sebagai akibat memaksa memunculkan Bagian Pemberdayaan Perempuan, lagi-lagi Tim Penyusun terjebak dalam kesulitan untuk memberikan nama jabatan dibawahnya, seperti kasus pada Dinas Pekerjaan Umum Jalan dan Jembatan.

Kesulitan Tim Penyusun dalam pemberian nomenklatur jabatan dibawahnya ini dapat dibuktikan dengan munculnya Subbagian Data dan Informasi, Subbagian Evaluasi dan Pelaporan serta *Subbagian Pemberdayaan, Partisipasi Peran Aktif Masyarakat dan Organisasi Wanita*.

Dua Subbagian yang pertama, adalah tugas setiap lembaga atau katakanlah setiap Bagian yang ada di Sekretariat Daerah, apapun

namanya, salah satu tugasnya adalah menghimpun data menurut kepentingannya, mengolah data, menyediakan informasi, melakukan evaluasi dan menyusun laporan. Dengan kata lain tanpa dimunculkannya kedua Subbagian tersebut Bagian Pemberdayaan Perempuan juga harus melakukan tugas-tugas seperti tersebut di atas.

Sedangkan Subbagian yang tersebut terakhir dalam penulisan ini, dilihat dari sudut bahasa sudah merupakan pemborosan kata, karena kata partisipasi untuk menggantikan kata peran aktif, telah digunakan bersama-sama, seharusnya cukup salah satu saja.

Dalam Subbagian Pemberdayaan, Partisipasi Peran Aktif Masyarakat dan Organisasi Wanita, muncul kata "masyarakat", bukankah ini rancu dengan Pemberdayaan Masyarakat ?

Menurut beberapa anggota Tim munculnya Bagian Pemberdayaan Perempuan itu adalah hasil kesepakatan, antara Pansus dan Tim Penyusun. Untuk efisiensi seyogyanya urusan pemberdayaan perempuan menjadi satu dengan urusan pemberdayaan masyarakat.

5) Bagian Ketahanan Pangan

Urusan Ketahanan Pangan ini merupakan tugas beberapa lembaga, karena ada beberapa lembaga yang bertanggungjawab terhadap urusan ketahanan pangan, yaitu Bagian Ekonomi, Dinas Pertanian Tanaman Pangan Perhutanan dan Perkebunan, Dinas Peternakan dan Perikanan, serta Dolog.

Dalam pembentukan organisasi, berdasarkan teorinya antara lain adalah dengan mengelompokkan segenap aktivitas sesedikit mungkin dan sebanyak perlu, perluasan aktivitas yang wajar, pada tahap pertama hendaknya dapat ditampung oleh organisasi-organisasi yang telah ada, sehingga dapat dihindarkan pengembangan struktur yang tidak wajar, untuk aktivitas yang telah dilakukan organisasi yang telah ada hendaknya tidak disusun organisasi padanannya. (Sutarto, 1986). Berangkat dari teori tersebut, serta melihat uraian tugasnya, nampaknya tugas Bagian Ketahanan Pangan ini hanya melakukan koordinasi, tidak ada tugas operasional, dengan demikian untuk mengkoordinasikan urusan ketahanan pangan ini cukup dilakukan oleh sebuah Tim saja.

Menurut Kepala Bagian Ketahanan Pangan yang sekaligus sebagai Tim Penyusunan SOT dan beberapa anggota Pansus bahwa dibentuknya Bagian Ketahanan Pangan (malahan ada yang mengusulkan agar ketahanan pangan ini berbentuk Badan), adalah analog dengan Pemerintah Pusat karena disana ada lembaga yang namanya Dewan Ketahanan Pangan.

Dewan Ketahanan Pangan yang ada di Pusat bukan merupakan lembaga struktural, mengapa di Kabupaten Grobogan membentuk organisasi struktural untuk urusan ketahanan pangan? Menurut salah satu anggota Tim bahwa : *"Bagian Ketahanan Pangan adalah sekretariatnya Tim Ketahanan Pangan"*. Pertanyaannya adalah

mengapa Tim yang tidak struktural justru sekretariatnya berbentuk organisasi struktural?

Akhirnya menurut salah satu anggota Tim, terbentuknya Bagian Ketahanan Pangan ini karena hasil kesepakatan antara Pansus dan Tim Penyusun, dengan harapan dapat menjamin ketersediaan dan kecukupan pangan di Kabupaten Grobogan, serta dapat menjaga harga dasar gabah ketika panen.

6) Pembentukan Kantor Perizinan Daerah.

Walaupun misi dibentuknya Kantor Perizinan Daerah ini, menurut para informan adalah untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat dalam hal pemberian izin, tetapi kenyataan di lapangan bahwa kewenangan untuk memberikan izin atau rekomendasi itu masih menyebar ke dinas/instansi dan kewenangan menandatangani surat keputusan izin tersebut masih ada pada Bupati maupun Sekretaris Daerah. dengan demikian praktis tugas Kantor Perizinan Daerah ini hanya menyiapkan konsep Keputusan izin saja. Kondisi ini sudah dikonfirmasi kepada para pejabat di Kantor Perizinan Daerah, memang kondisinya seperti itu. Faktor kewenangan ini sangat penting untuk kelancaran pelayanan umum, sedangkan kewenangan teknis, yang ada pada lembaga-lembaga teknis ini tidak mungkin didelegasikan.

Sebenarnya ada sedikit perbedaan antara organisasi pada umumnya dan organisasi pelayanan umum, yaitu dalam penerapannya., karena sasarannya adalah manusia yang mempunyai watak dan

kehendak multi kompleks, oleh karena itu organisasi yang dimaksudkan tidak semata-mata merupakan struktur organisasi tetapi lebih banyak pada pengaturan dan mekanisme kerjanya yang harus mampu menghasilkan pelayanan yang memadai. Sebagaimana dikatakan oleh Louis A. Allen "*Organization is a mechanism or structure that enables living things to work effectively together*" (dalam Moenir, 1995:98). Karena organisasi adalah mekanisme maka diperlukan adanya sarana pendukung yang berfungsi memperlancar mekanisme. Sarana pendukung itu adalah, sistem, prosedur dan mekanisme..

Berangkat dari teori-teori tersebut organisasi pelayanan umum yang paling tepat, formulanya adalah berupa Unit Pelayanan Terpadu (UPT). Dinas/Instansi yang mempunyai kewenangan mengeluarkan izin/rekomendasi dapat mengirimkan petugasnya pada UPT tersebut, namun pemberian rekomendasi tetap pada lembaga teknis yang berwenang. Kepala Kantor Perizinan hanya berwenang menandatangani keputusan izin atas nama Bupati.

Untuk memberikan motivasi kepada para petugas agar bekerja dengan "baik", perlu memberikan semacam insentif kepada para petugas.

Sebagaimana terjadi pada beberapa lembaga lainnya, pada Kantor Perizinan Daerah ini juga ada nomenklatur lembaga yang kurang jelas, yaitu adanya Seksi Pelayanan I, Seksi Pelayanan II dan Seksi Pelayanan III.

Menurut beberapa informan, nomenklatur itu sudah benar karena Seksi Pelayanan I berada pada Loker I yang menangani pendaftaran dan seterusnya pada Loker II dan III.

Seyogyanya tugas lembaga tidak dianalogkan dengan tugas petugas loket. Seperti Seksi Pelayanan I, kalau tugasnya hanya menerima pendaftaran, memeriksa kelengkapan permohonan dan mencatat, mengapa harus dilaksanakan oleh seorang pejabat struktural?

Apabila dikaji, tugas dari Seksi Pelayanan II antara lain adalah memproses permohonan izin, memintakan rekomendasi pada Dinas/Instansi terkait, melakukan koordinasi dengan lembaga yang terkait dengan proses perizinan dan memintakan legalitas perizinan. Dalam hal ini yang menjadi pusat perhatian adalah tugas dalam memintakan rekomendasi pada Dinas/Instansi terkait. Tidak bisa dibayangkan kesibukan Seksi Pelayanan II ini karena setiap hari harus membuat surat permintaan rekomendasi, mengirimkan dan memantau penyelesaian surat rekomendasi itu sendiri untuk dapat memproses sebuah izin, bila dibandingkan dengan tugas/aktivitas Seksi Pelayanan I, yang hanya menerima pendaftaran dan memeriksa kelengkapannya. Selanjutnya Seksi Pelayanan III yang tugasnya menyerahkan Keputusan izin, menerima pembayaran, mencatat, membukukan dan menyeteror pendapatan ke Kas Daerah.

Bila mencermati tugas Kepala Seksi Pelayanan III yaitu menerima pembayaran pajak dan/atau retribusi, mencatat, membukukan dan

menyetor pendapatan pada Kas Daerah, nampaknya itu merupakan tugas Bendahara Penerima.

7) Kantor Pemuda dan Olah Raga

Berbicara masalah organisasi tentu akan bicara masalah efektif dan efisien. Oleh sebab itu keberadaan Kantor Pemuda dan Olah Raga menarik untuk dipertanyakan.

Hasil wawancara dari sebagian informan mengatakan bahwa latar belakang dibentuknya Kantor Pemuda dan Olah Raga tersebut agar lebih konsentrasi dalam pembinaan olahraga, karena olahraga merupakan salah satu tolok ukur kemajuan daerah.

Beberapa informan mengatakan bahwa : "*dibentuknya Kantor Pemuda dan Olah Raga karena olahraga yang ada dimasyarakat tidak ada yang mengelola, karena Dinas Pendidikan dan Kebudayaan hanya mengurus olahraga siswa saja.*"

Urusan olahraga di daerah sebenarnya sudah ada organisasi yang mengelola yang kepengurusannya mulai dari pusat sampai ke tingkat kabupaten yaitu Komite Olah Raga Nasional Indonesia (KONI), namun demikian apabila Pemerintah Kabupaten Grobogan ingin mengakomodasi urusan pemuda dan olahraga dalam organisasi publik, tidak perlu membentuk organisasi baru, tetapi dapat disatukan dalam organisasi yang sudah ada yaitu pada Dinas P dan K pada urusan pendidikan luar sekolah.

Dalam prinsip departementasi, apabila ada peningkatan volume tugas jangan tergesa-gesa membentuk organisasi padanannya, (Sutarto, 1986 : 69).

Dengan dibentuknya Kantor Pemuda dan Olah Raga maka harus ada kejelasan batasan tugas sehingga tidak terjadi *overlap*, karena pada Subdin Kesejahteraan Sosial pada Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, ada seksi yang mengurus Pemuda dalam wadah Karang Taruna yang dulu memang menjadi binaan Dinas Sosial.

Ketika hal ini dikonfirmasi dengan Kantor Pemuda dan Olah Raga, karena Karang Taruna itu organisasi pemuda maka seharusnya masuk dalam urusan Kantor Pemuda dan Olah Raga. Untuk menghindari terjadinya duplikasi tugas maka harus ada kejelasan batasan tugas.

8) Kantor Kas Daerah

Dengan dibentuknya BPKD, mengapa harus membentuk Kantor Kas Daerah yang beban kerjanya kecil sekali, yaitu menerima, mencatat membukukan dan membayarkan uang, dengan demikian tugasnya sebagai Kasir Daerah. Melihat tugas yang dikelola, keduanya mengurus/mengelola Keuangan Daerah, menurut prinsip departementasi tugas yang sejenis hendaknya digabung saja agar lebih efektif dan efisien. Hal ini diakui oleh Kepala Kantor Kas Daerah bahkan disampaikan bahwa : *"Setuju jika Kantor Kas Daerah digabung dengan*

BPKD, karena tugasnya sejenis yaitu merupakan bagian dari pengelolaan keuangan daerah”.

9). Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

Pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat terdapat Seksi Pemanfaatan Sumber Daya Alam, yang tugasnya : *“Melaksanakan pembinaan dan fasilitasi di bidang pemanfaatan sumberdaya desa dan pemukiman desa, prasarana, sarana dan penataan pemukiman desa, serta melaksanakan pengembangan desa yang meliputi pendataan dan evaluasi Unit Daerah Kerja Pembangunan (UDKP), tata desa dan pengembangan kawasan terpadu”* (Uraian Tugas Pejabat, 2001:592), Mencermati tugasnya, sama sekali tidak ada hubungannya dengan sumberdaya alam, sehingga membingungkan, karena tidak ada hubungannya urusan pemberdayaan masyarakat dengan pemanfaatan sumber daya alam. Oleh karena itu nomenklaturnya perlu disesuaikan dengan tugasnya.. Untuk menyatukan fungsi-fungsi yang sejenis maka tugas Kantor Pemberdayaan Masyarakat ditambah dengan urusan pemberdayaan perempuan sebagai salah satu seksi.

c. Pembagian Kerja / Spesialisasi

Pembagian kerja/spesialisasi, merujuk pada pengelompokan tugas dan aktivitas yang sejenis, tidak dipenuhinya prinsip pembagian kerja/spesialisasi, menyebabkan timbulnya kekembaran tugas dalam satu lembaga.

Kondisi ini dapat dilihat pada :

- 1) Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, terdapat dua Seksi Data dan Pelaporan dan dua seksi yang mengurus pelatihan. Didalam sebuah organisasi tugas dan aktivitas yang sejenis harus disatukan, jika sebuah tugas dilaksanakan oleh lebih dari satu orang pejabat, itu merupakan sebuah pemborosan, sehingga bertentangan dengan asas efektif dan efisien.

Pada Subdin Tenaga Kerja ada Seksi Penempatan dan Pelatihan dan pada Subdin Transmigrasi ada Seksi Pendidikan dan Latihan, dengan demikian kedua seksi tersebut dapat dikatakan mengurus urusan pelatihan, walaupun untuk kepentingan yang berbeda. Sekali lagi pentingnya nomenklatur yang jelas dan tegas untuk membedakan tugas.

Sebenarnya tugas kedua seksi yang mengurus pelatihan tersebut tugasnya memang sangat berbeda, Seksi Penempatan dan Pelatihan pada Subdin Tenaga Kerja, merupakan pendidikan dan pelatihan untuk memperoleh kesempatan kerja sehingga pelatihan disesuaikan dengan kualifikasi yang dipersyaratkan oleh lembaga yang membutuhkan tenaga kerja, sedang urusan pelatihan pada Subdin Transmigrasi adalah dalam rangka pembekalan ketrampilan kepada para calon transmigran dalam mengolah lahan pertanian/perkebunan dilokasi transmigrasi, oleh sebab itu Seksi Pendidikan dan Latihan pada Subdin Transmigrasi lebih tepat diberi nama Seksi Pembekalan Transmigran, sedang urusan pelatihan

pada Subdin Tenaga Kerja dapat diberikan nama Seksi Penempatan dan Pelatihan Tenaga Kerja.

Nomenklatur tersebut akan nampak lebih jelas dan tegas menggambarkan tugasnya yang memang berbeda.

2) Pada Dinas Pendidikan dan Kebudayaan (P dan K).

Pada Dinas P dan K terdapat dua Seksi Sarana dan Prasarana, yaitu pada Subdin Pendidikan dan Pengajaran dan pada Subdin Pendidikan Luar Sekolah dan Kebudayaan lebih dari itu pada Bagian Tata Usaha juga ada Subbagian Perlengkapan.

Pada dasarnya ketiga subsuborganisasi tersebut, tugasnya melakukan pengadaan barang/sarana dan prasarana dinas, kalau dianalisis lebih lanjut, kegiatan melakukan pengadaan barang/sarana dan prasarana, membukukan, menginventarisasi dan memelihara barang-barang/sarana dan prasarana adalah merupakan urusan administratif, sehingga cukup dilaksanakan oleh Subbagian Perlengkapan.

Menurut beberapa informan bila tugas itu dilakukan oleh seorang Kasubbag Perlengkapan, tugasnya berat. Boleh jadi demikian, tetapi bila melihat tugas pengadaan barang-barang/sarana dan prasaran daerah juga cukup dilaksanakan oleh Subbagian Perlengkapan. Oleh sebab satu kegiatan yang sama bila dilakukan oleh tiga lembaga dalam satu dinas merupakan pemborosan.

3) Pada Dinas Pekerjaan Umum Jalan dan Jembatan terdapat dua Seksi Perencanaan Teknik yang tugasnya sudah barang tentu sama, oleh

karena kondisi ini merupakan pemborosan, maka Seksi Perencanaan Teknis tersebut cukup satu saja.

- 4) Pada Dinas Pekerjaan Umum Pengairan, Ciptakarya dan Kebersihan juga terdapat dua urusan perencanaan, yaitu Seksi Perencanaan Teknik dan Program, yang satunya lagi adalah Seksi Perencanaan Teknik. Dalam organisasi harus ada pembagian kerja dan pembagian kerja menciptakan spesialisasi, dengan demikian dalam sebuah organisasi tidak diperbolehkan ada pekerjaan yang kembar, dengan kata lain harus ada spesialisasi yang membedakan antara lembaga atau sublembaga atau subsublembaga satu dengan lainnya.

d. Kesatuan Komando/Perintah

Untuk menjamin adanya kejelasan dalam hal saluran perintah-perintah melalui rantai komando, dan adanya kontinuitas dalam pelaksanaan tugas hingga selesai, maka hendaknya tiap-tiap pejabat dalam organisasi hanya bertanggungjawab dan memberikan laporan kepada seorang pimpinan saja.

Melihat Struktur Organisasi yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Nomor 2 Tahun 2001, nampaknya dalam hal kesatuan komando ini tidak ada masalah, tetapi bila ditelusuri lebih lanjut isi Perda Nomor 2 Tahun 2001, maka akan terbaca sebuah *clausul*, yang terdapat pada setiap organisasi, yang secara umum menyatakan bahwa setiap pucuk pimpinan unit kerja, bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah.

Hal ini memang sudah diatur pada PP 84 tahun 2000 Pasal 8 dan Pasal 9. Munculnya Pasal 8 dan Pasal 9 pada PP 84 Tahun 2000 tersebut berangkat dari UU No. 22 Tahun 1999 Pasal 62, tetapi pada Pasal 62 tersebut yang diatur hanya Dinas Daerah, kata “melalui”, tidak dapat digambarkan dalam bagan struktur organisasi.

Saluran perintah yang hanya dinyatakan dengan kata-kata atau kalimat saja tidak cukup jelas menggambarkan saluran perintah dan pelaporan yang tegas. Untuk dapat menggambarkan saluran perintah dan pelaporan yang tegas perlu digambarkan dalam struktur organisasi, yaitu Struktur Organisasi Pemerintah Daerah.

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa ahli antara lain dari William Grant Ireson (dalam Sutarto, 1986:208)

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

Bagan organisasi akan menunjukkan dengan amat jelas bagaimana informasi mengalir dari satuan organisasi yang satu ke satuan organisasi yang lain, tingkatan tanggungjawab, dari mana informasi berasal, dan kemana tempat tujuan berakhir. Dengan maksud yang sama W. Warren Haynes & Joseph L. Massie (dalam Sutarto, 1986:209) mengatakan *“Study of the chart will give insight into organization in practice”* (mempelajari bagan akan memberikan pengertian tentang organisasi dalam kenyataan).

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

e. Rentang Kendali

Untuk dapat memimpin secara efektif maka seorang pemimpin harus dapat mengendalikan, mengarahkan dan mengawasi bawahannya, mengingat keterbatasan kemampuan manusia, apabila jumlah bawahan terlalu banyak sehingga pimpinan tidak mampu, mengendalikan, mengarahkan dan mengawasi maka organisasi itu menjadi tidak efektif. Dalam hal rentang kendali ada dua pendapat informan baik dari Tim maupun dari Pansus, sebagai berikut :

- 1) Untuk dapat memimpin organisasi secara efektif jumlah bawahan strukturalnya relatif, tergantung kebutuhan dan kondisi bawahan serta ragam pekerjaan.
- 2) Beberapa anggota Tim dan Pansus lainnya menjawab dengan tegas yaitu berkisar antara 3 sampai dengan 9.

Mengenai berapa jumlah yang ideal memang tidak ada batasan yang tegas, yang perlu diingat adalah jika rentangnya melebar maka seorang manajer atau pimpinan organisasi akan banyak menerima laporan dan sebaliknya apabila rentangnya sempit maka bentuk organisasinya akan meruncing.

Nampaknya dalam hal rentang kendali, penyusunan SOT Perangkat Daerah tidak ada masalah. Semua yang disampaikan informan menurut teori tidak ada yang salah.

2. Domain Faktor-faktor yang Berpengaruh

Potret Organisasi Perangkat Daerah adalah sebagaimana telah dibahas terdahulu. Jika melihat hasil wawancara yang mendalam dari para informan terjadinya SOT Perangkat Daerah sebagaimana tertuang dalam Perda Nomor 2 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah adalah melalui pembahasan yang panjang, bahkan untuk membahas lembaga Badan dan Dinas Daerah pembahasannya dilakukan diluar kota, dengan harapan agar dapat konsentrasi.

Di depan telah diuraikan bahwa kebijakan adalah produk politik yang mengakomodasi kepentingan-kepentingan, sehingga seringkali tujuan sebuah program menjadi kabur oleh karena banyak faktor yang mempengaruhi..

Domain faktor-faktor yang berpengaruh ini dijabarkan menjadi pengaruh dari dalam dan pengaruh dari luar. Pengaruh dari dalam berupa pengetahuan di bidang organisasi yang dimiliki oleh para penyusun serta motif obyektif dari Tim Penyusun maupun Pansus, sedang pengaruh dari luar adalah adanya tekanan atau dominasi politik, selanjutnya akan dibahas satu persatu .

a. Pengaruh dari Dalam

Pengaruh dari dalam sebagaimana tersebut di atas yaitu pengetahuan di bidang organisasi. Jika melihat pendidikan formalnya, semua Tim

Penyusun berpendidikan Sarjana bahkan ada beberapa yang sudah berpendidikan Pasca Sarjana, tetapi tidak banyak yang memiliki/menguasai pengetahuan di bidang organisasi. Beberapa informan menyatakan bahwa : *"itu semua karena keterbatasan pengetahuan dibidang organisasi"*. Pernyataan yang sama juga disampaikan oleh salah seorang anggota Pansus bahwa : *"dalam pembahasan Ranperda nampaknya pihak eksekutif kurang siap, sehingga yang aktif itu tidak banyak"*.

Dikatakan lebih lanjut bahwa : *"munculnya Kantor Pemuda dan Olah Raga juga karena ketidaksiapan pihak eksekutif"*, sehingga eksekutif dalam hal ini Tim harus memunculkan Kantor Pemuda dan Olah Raga.

Disamping beberapa pernyataan tersebut di atas, dan bila dikaitkan dengan hasil wawancara yang mendalam kepada para informan, sebetulnya sedikit banyak para informan telah mengerti teori-teori organisasi, tetapi mereka kurang konsisten sehingga dalam praktek penyusunannya melupakan prinsip-prinsip organisasi, bahkan ada penyimpangan pada aturan atau dengan kata lain agak mengabaikan ketentuan perundang-undangan dalam hal ini adalah PP 84 Tahun 2000, apapun alasannya.

Hal ini dapat dibuktikan bahwa dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah tidak memerinci tugas lini dan staf, sehingga ada lembaga yang mestinya masuk pada lini ternyata masuk ke unsur staf. Dalam PP 84 Tahun 2000 Pasal 9 (1) Lembaga Teknis Daerah Kabupaten/Kota adalah *unsur penunjang* Pemerintah Daerah yang dipimpin oleh seorang kepala yang berada ... dan seterusnya.

Unsur penunjang merupakan unsur staf (administratif) yang menunjang lini. Pada SOT Perangkat Daerah Kabupaten ada Kantor, yang tugasnya operasional, seperti Kantor Pengelolaan Pasar Daerah, Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup, serta Kantor Perindustrian Perdagangan dan Penanaman Modal.

Hasil wawancara yang mendalam terhadap beberapa informan adalah karena adanya pemikiran bahwa jika dibentuk dinas, beban kerjanya dinilai kecil, dan tidak sebanding dengan eselonnya. Sebenarnya ada pertanyaan bagus dari FPDI, yang dimaksud dengan lembaga teknis di dalam SOT itu unit lini atau unit staf, tetapi jawaban eksekutif adalah bahwa dalam PP 84 tahun 2000 tidak mempersoalkan diatur mengenai unit lini dan unit staf (Risalah 6/2001).

Meskipun secara eksplisit tidak diatur tetapi ada klausul, *unsur penunjang dan unsur pelaksana daerah*. Dijelaskan pada PP 84 Tahun 2000 bahwa Dinas Daerah merupakan unsur pelaksana Daerah, didalam teori organisasi merupakan unsur lini, sedang unsur penunjang dalam teori merupakan unsur staf yang tugasnya mendukung kelancaran kegiatan/tugas lini. Kondisi ini merupakan indikator terbatasnya pengetahuan penyusun dibidang organisasi..

Disamping pengaruh terbatasnya pengetahuan di bidang organisasi, faktor dari dalam yang diduga mempengaruhi terhadap penyusunan SOT Perangkat Daerah adalah adanya motif obyektif para Penyusun, yaitu adanya minat-minat tertentu, karena motif merupakan daya dorong

seseorang untuk melakukan serangkaian perbuatan tertentu (Moenir, 1995 : 128).

Hasil wawancara yang mendalam mengungkapkan adanya motif obyektif ini yaitu adanya misi untuk dapat mengakomodasi pejabat-pejabat yang pangkatnya sudah tinggi, jangan sampai tidak mendapatkan tempat dalam jabatan struktural, apalagi dengan penghapusan Kantor Pembantu Bupati dan masuknya Instansi Vertikal, maupun Dinas Propinsi yang menjadi lembaga daerah.

Beberapa anggota Pansus maupun Tim Penyusun sendiri menyatakan bahwa penataan Organisasi Perangkat Daerah ini diusahakan untuk meminimalkan *social cost*, sehingga pihak eksekutif tidak *defence* terhadap penambahan maupun pengurangan lembaga yang diusulkan oleh Pansus, karena dirasa banyak menguntungkan pihak eksekutif, keuntungan tersebut dimaksudkan akan banyak menampung pejabat-pejabat, dan mengurangi *social cost*, dengan demikian baik Pansus maupun Tim Penyusun (pihak eksekutif) mempunyai kepentingan yang sama.

b. Faktor dari Luar

Dimuka telah disinggung, dari segi jumlah anggota Timnya saja antara ekektif dan legislatif, lebih banyak dari legislatif, sehingga suara dari legislatif cukup dominan dan berpengaruh terhadap hasil SOT Perangkat Daerah.

Dari hasil wawancara yang mendalam ada beberapa informan yang memberikan penjelasan memang ada pengaruh yang lebih kuat dari pihak legislatif dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah tersebut, sehingga Badan yang semula direncanakan hanya dua menjadi 4, yaitu semula hanya Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan Badan Pengawasan Daerah (Bawasda) bertambah BPKD (Badan Pengelolaan Keuangan Daerah) dan BKD (Badan Kepegawaian Daerah), juga Dinas Daerah yang semula direncanakan 10 berkurang menjadi 8, kemudian kantor yang semula direncanakan hanya 6, bertambah menjadi 12.

Untuk Sekretariat Daerah yang semula direncanakan 3 Asisten dan 12 Bagian, menjadi 3 Asisten dan 11 Bagian, Sekretariat DPRD yang direncanakan terdiri dari 3 Bagian, tetap terdiri dari 3 Bagian.

Jika dicermati, komposisi usulan SOT Perangkat Daerah dari eksekutif, dipandang dari sudut perbandingan antara lini dan staf sebetulnya masih lebih baik dan cukup rasional, meskipun belum cukup sebanding, masih ada lembaga yang tercecceer yaitu urusan pengelolaan pasar belum terlihat.

BAB V

KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Mencermati hasil pembahasan pada bab terdahulu maka dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut:

1. Umum

- a. Penyusunan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan yang dituangkan dalam Perda Nomor 2 Tahun 2001, tidak sepenuhnya berdasarkan pada prinsip-prinsip organisasi, utamanya pada prinsip perumusan tujuan yang jelas, prinsip departementasi, prinsip pembagian kerja/spesialisasi, prinsip kesatuan komando/perintah dan prinsip rentang kontrol. Dari kelima prinsip organisasi tersebut hanya satu prinsip yang benar-benar diterapkan dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah, yaitu prinsip rentang kontrol.

Khusus dalam hal prinsip kesatuan komando/perintah, belum terlihat secara eksplisit saluran komando/perintah dan laporan pada lembaga di bawahnya, karena belum ada Struktur Organisasi Pemerintah Daerah yang tercermin dalam gambar Bagan Struktur Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Grobogan, yang menjadi induk suborganisasi Pemerintah Daerah, serta menggambarkan organisasi Pemerintahan Daerah yang merupakan satu sistem.

- b. Sebenarnya pemikiran kearah pemakaian teori-teori organisasi sudah ada, hanya saja para penyusun Struktur Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan, yaitu Tim Pengkajian dan Persiapan Pelaksanaan Otonomi Daerah dari eksekutif dan Pansus DPRD tidak konsisten pada pemikiran tersebut, sehingga melenceng dari tujuan semula, yaitu untuk menyusun organisasi yang efektif dan efisien. Hal tersebut disebabkan karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu, yaitu adanya misi untuk dapat mengakomodasi para pejabat yang pangkatnya sudah tinggi agar dapat tertampung dalam SOT Perangkat Daerah, mengingat banyaknya lembaga Pemerintah yang terlikuidasi dan/atau terintegrasi menjadi lembaga daerah serta hapusnya eselon V.
- c. Penataan organisasi belum ditindaklanjuti dengan penataan lain yang diperlukan, seperti pendelegasian wewenang, sehingga tujuan pembentukan Kantor Perizinan Daerah yang dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat tidak tercapai, karena legalisasi surat keputusan izin masih dilakukan oleh Bupati dan/atau Sekretaris Daerah. Kesulitan lainnya adalah kewenangan pemberian izin ataupun rekomendasi masih menyebar pada beberapa dinas/kantor, yaitu IMB pada Dinas PU Pengairan Cipta Karya dan Kebersihan ; Izin Reklame, Izin Hiburan, Izin Pengusahaan dan Pengolahan Bahan Tambang Galian C pada BPKD ; Izin Penggunaan Toko/Kios/Los Pasar pada Kantor Pengelolaan Pasar ; Rekomendasi Pendirian RB/BP pada Dinkes dan Kesos ; Pemindahan Kerangka dari

Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial dan PU Pengairan Ciptakarya dan Kebersihan ; juga dalam hal pembayaran pajak maupun retribusi masih dilakukan sendiri oleh wajib pajak maupun wajib retribusi ke BPKD. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa, misi untuk meningkatkan pelayanan perizinan kepada masyarakat sangat bagus, tetapi polanya kurang tepat.

- d. Tim Penyusun kurang mencermati isi PP 84 Tahun 2000 dalam hal pengelompokan tugas lini dan tugas staf, sehingga ada lembaga yang masuk dalam kategori lini tetapi dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah masuk dalam kelompok kantor yang merupakan unsur penunjang atau unsur staf, yaitu Kantor Pengelolaan Pasar, Kantor Perindustrian Perdagangan dan Penanaman Modal, dan Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup.
- e. Adanya persepsi yang keliru dalam mengartikan banyaknya volume tugas dan besarnya kegiatan, sehingga DPU Jalan dan Jembatan yang sebenarnya hanya mempunyai satu tugas yaitu mengurus jalan, jembatan dan pengaliran yang merupakan satu sistem, karena panjang jalan yang diurus kurang lebih ada 783 Km dikatakan volume tugasnya besar, sehingga perlu dipisahkan.
- f. Dalam uraian tugas masih banyak jabatan yang tugasnya sama, disamping ada tugas yang belum terakomodasi dalam uraian tugas.

- g. Belum ada batasan tugas yang jelas, sehingga sebuah urusan menjadi tanggung jawab beberapa lembaga, contohnya mengenai urusan pemuda. Subdinas Kesejahteraan Sosial merasa punya tanggung jawab terhadap pemuda, sementara Kantor Pemuda dan Olah Raga juga punya tanggung jawab terhadap pemuda, juga anak SMU yang menjadi tanggungjawab Dinas P dan K, di luar sekolah mereka juga termasuk dalam kategori pemuda dan/atau remaja sehingga dapat masuk pada urusan Kantor Pemuda dan Olah Raga. Kenakalan remaja menjadi tanggungjawab siapa belum jelas, nampaknya antara Subdin Kesejahteraan Sosial dan Kantor Pemuda dan Olah Raga juga mempunyai kewenangan menangani kenakalan remaja.

2. Prinsip-prinsip Organisasi

a. Prinsip Tujuan Yang Jelas.

Dalam menyusun SOT Perangkat Daerah, tidak didahului dengan perumusan tujuan yang jelas, sehingga menghasilkan lembaga yang tersusun dalam struktur organisasi yang tugasnya kurang jelas, *overlap*, dan timbulnya nomenklatur yang kurang jelas pada 5 lembaga, dan terdiri dari 12 sublembaga, yaitu Bappeda, Kantor Perizinan Daerah, BPKD, BKD dan Kantor Perindustrian Perdagangan dan Penanaman Modal.

b. Departementasi

Penyusunan SOT Perangkat Daerah tidak mengacu pada prinsip departementasi, yang ditandai dengan :

1) Penggabungan urusan yang tidak sejenis, yaitu :

- a) Urusan kesehatan dan urusan kesejahteraan sosial
- b) Penggabungan urusan pendaftaran penduduk, catatan sipil, transmigrasi dan ketenagakerjaan.

2) Pemisahan urusan sejenis, yang ditandai dengan :

Dinas Pekerjaan Umum yang dipecah menjadi dua dinas yaitu Dinas Pekerjaan Umum Jalan dan Jembatan dan Dinas Pekerjaan Umum Pengairan Ciptakarya dan Kebersihan.

3) Adanya pembentukan lembaga yang kurang perlu karena urusannya dapat digabung dengan lembaga lain yang urusannya sama/sejenis, seperti Bagian Ketahanan Pangan, Bagian Pemberdayaan Perempuan, Bagian Keuangan, Kantor Pemuda dan Olah Raga dan Subbid Pengembangan Kawasan.

c. Pembagian Kerja/Spesialisasi

Dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah kurang memperhatikan prinsip pembagian kerja/spesialisasi, karena pembagian kerja menciptakan spesialisasi, sehingga banyak terjadi kembar tugas, sehingga terjadi pemborosan jabatan, karena dalam satu lembaga terdapat lebih dari satu sublembaga yang tugasnya dan/atau nama lembaganya sama, seperti yang terjadi pada Dinas P dan K, Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, Dinas PU Jalan dan Jembatan, Dinas PU Pengairan Ciptakarya dan Kebersihan.

d. Kesatuan Komando/Perintah

Dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah belum terlihat secara eksplisit saluran perintah dan laporan pada lembaga di bawahnya, karena belum ada struktur organisasi Pemerintah Daerah yang tercermin dalam gambar bagan struktur Organisasi Pemerintah Kabupaten Grobogan, yang menjadi induk suborganisasi Pemerintah Daerah, seperti Dinas, Badan Kantor dan sebagainya, namun demikian aturan untuk membentuk organisasi Pemerintah Daerah belum ada, atau belum diatur dalam UU 22/1999 maupun dalam PP 84 Tahun 2000.

e. Rentang Kontrol

Dalam hal rentang kontrol, memang sudah sesuai dengan teori, yaitu antara 2 sampai 5 rentangan, karena tidak ada batasan yang jelas mengenai jumlahnya, hanya yang perlu diperhatikan bila rentangnya terlalu panjang maka pimpinan akan sangat sibuk karena banyak menerima laporan dari bawahan yang dipimpinnya sedang bila rentangnya terlalu sedikit maka organisasi akan berbentuk runcing.

3. Nomenklatur

Dari hasil wawancara yang mendalam nampak banyak informan yang kurang menganggap penting pada nama lembaga atau nomenklatur yang jelas dan tegas, sehingga dalam SOT Perangkat Daerah banyak menggunakan nomenklatur dengan kombinasi angka yang kurang jelas, hal ini dapat dilihat pada :

- a. Kantor Perizinan Daerah, ada Seksi Pelayanan I, Seksi Pelayanan II dan Seksi Pelayanan III.
- b. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), terdapat Bidang Perencanaan Pembangunan I, Bidang Perencanaan Pembangunan II dan Bidang Perencanaan Pembangunan III serta *Bidang Penelitian dan Perencanaan Pembangunan Daerah*. Mencermati nomenklatur yang disebut terakhir, nampaknya merupakan bidang yang tugasnya sangat luas karena sudah mencakup tugas Bappeda pada umumnya masih ditambah dengan urusan penelitian.
- c. Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD)
Pada BPKD terdapat Subbid Pembukuan Pendapatan I dan Subbid Pembukuan Pendapatan II.
- d. Badan Kepegawaian Daerah (BKD)
Pada BKD terdapat Subbidang Kepangkatan dan Penggajian I, Subbidang Kepangkatan dan Penggajian II serta Subbidang Kepangkatan dan Penggajian III.
- e. Dinas Perindustrian Perdagangan dan Penanaman Modal
Pada Dinas tersebut terdapat Seksi yang nomenklaturnya nampak seperti rangkaian kalimat yang belum selesai, yaitu Seksi Pembinaan dan Perlindungan.

B. Saran/Rekomendasi

1. Untuk mewujudkan organisasi yang efektif, perlu peninjauan kembali terhadap Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah. Perubahan organisasi memang selalu diperlukan agar organisasi dapat tetap eksis dan dapat menjalankan fungsinya dengan efektif dan efisien.
2. Peninjauan kembali terhadap SOT Perangkat Daerah tersebut, disamping berpedoman pada aturan-aturan baku, juga harus memperhatikan teori-teori organisasi agar diperoleh susunan organisasi yang efektif, karena organisasi yang efektif ditentukan oleh struktur organisasi yang tepat. Selanjutnya agar dapat mewujudkan struktur organisasi yang tepat, maka dalam penyusunannya harus memperhatikan prinsip-prinsip organisasi.
3. Ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam restrukturisasi SOT Perangkat Daerah, yaitu:
 - a. Umum.
 - 1) Sebelum menyusun SOT Perangkat Daerah agar didahului dengan menyusun Organisasi Pemerintah Daerah, untuk mengetahui kejelasan saluran komando/perintah dan pelaporan. Organisasi Pemerintah Daerah diperlukan untuk mempertegas bahwa Organisasi Pemerintah Daerah itu merupakan satu sistem, yang terdiri dari subsistem-subsistem, yang berupa Dinas Daerah, Badan, Kantor, Bagian, UPTD, Kantor Cabang dan seterusnya..

- 2) Dalam melakukan restrukturisasi organisasi semua pihak harus konsisten, pada semangat untuk membentuk organisasi yang efektif.
- 3) Perlu menginventarisasi serta mengelompokkan tugas-tugas lini dan staf, sehingga tidak terjadi kerancuan dalam penetapan lembaganya. Juga perlu menginventarisasi lembaga-lembaga yang mempunyai tugas sejenis untuk dapat digabungkan.
- 4) Perlunya memahami akan arti pentingnya nomenklatur kelembagaan yang jelas dan tegas, karena nomenklatur merupakan cerminan tugas lembaga, dengan demikian untuk tugas yang berbeda jangan sampai diberikan nama yang sama, juga agar dihindarkan pemberian nama jabatan dengan menggunakan angka-angka.
- 5) Meskipun ada kepentingan untuk dapat mengakomodasi pegawai yang pangkatnya sudah tinggi ke dalam jabatan, namun dalam penyusunan SOT Perangkat Daerah harus tetap dalam koridor aturan dan teori-teori organisasi.

b. Kelembagaan

- f) Yang perlu mendapatkan perhatian dalam peninjauan kembali Perda Nomor 2 Tahun 2001 adalah Pasal 3 huruf c, yaitu *Sekretariat Daerah mempunyai fungsi pengelolaan terhadap sumberdaya aparatur, keuangan, prasarana dan sarana Pemerintahan Daerah*, karena rancu dengan tugas BPKD dan BKD., (lihat tabel 5), yang membahas pula asal mula munculnya tugas pokok dan fungsi Sekretariat Daerah, untuk

itu direkomendasikan, apabila Pemerintah Pusat memberikan kebebasan kepada daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota untuk mengatur lembaga daerah sesuai kebutuhan daerahnya masing-masing hendaknya pedoman yang diberikan jangan terlalu detail, sampai pada tugas pokok dan fungsi, sebaliknya apabila Pemerintah Daerah mentaati sepenuhnya pada PP No. 84 Tahun 2000 Pasal 3 ayat (3) huruf c untuk Daerah Propinsi dan Pasal 7 ayat (3) huruf c untuk Daerah Kabupaten/Kota maka Daerah Propinsi maupun Kabupaten/Kota jangan mendirikan lembaga BKD dan BPKD, karena kedua lembaga tersebut merupakan lembaga mandiri yang bertanggung jawab kepada Gubernur atau Bupati dan dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah.

- 2) Bagian Pemberdayaan Perempuan agar digabung dengan Kantor Pemberdayaan Masyarakat dengan menempatkan pejabat wanita pada kantor tersebut.
- 3) Bagian Ketahanan Pangan seyogyanya cukup Tim saja dengan sekretariatnya pada Bagian Ekonomi.
- 4) Bagian Keuangan pada Sekretariat Daerah, karena tugasnya mirip bendahara rutin, akan lebih efektif bila masuk dalam Bagian Umum, menjadi salah satu subbag di Bagian Umum, justru Subbag Sandi dan Telekomunikasi dapat ditingkatkan menjadi Kantor yang digabung dengan Kantor Pengolahan Data Elektronik (yang pada SOT baru sudah bergabung menjadi satu dengan Kantor Pusat Data, Arsip dan

Perpustakaan Daerah), sedangkan Kantor Pusat Data Arsip dan Perpustakaan berubah menjadi Kantor Arsip dan Perpustakaan Daerah, karena arsip dan perpustakaan bagaikan dua sisi mata uang, sedang Pengolahan Data Elektronik lebih pas bergabung dengan Sandi dan Telekomunikasi.

- 5) Organisasi Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil, merupakan hasil penggabungan dari Subbagian Kependudukan, Kantor Catatan Sipil, Kantor Departemen Tenaga Kerja, Dinas Tenaga Kerja dan Kantor Transmigrasi, sekaligus merupakan gabungan unsur staf dan unsur lini, sehingga perlu dipisahkan menjadi Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil (merupakan unsur staf), dan Dinas Ketenagakerjaan dan Transmigrasi (unsur lini).
- 6) Dinas Kesehatan dan Kesejahteraan Sosial, karena tugasnya tidak sejenis sebaiknya dipisahkan menjadi Dinas Kesehatan sendiri dan Dinas Kesejahteraan Sosial sendiri.
- 7) Dinas Pendidikan dan Kebudayaan, agar tugas Seksi Sarana dan Prasarana dihilangkan, dan tugasnya dilaksanakan oleh Subbagian Perlengkapan, kemudian Seksi Monitoring Pelaksanaan Rencana Program dan Seksi Pengawasan dan Pengendalian, digunakan salah satu saja.
- 8) Dinas Pekerjaan Umum Jalan dan Jembatan seyogyanya digabung menjadi Dinas Pekerjaan Umum yang didalamnya terdapat Subdin Jalan

dan Jembatan, Subdin Pengairan dan Subdin Ciptakarya, sedang Subdin Kebersihan tugasnya digabung dengan Subdin Ciptakarya karena kebersihan dan pertamanan merupakan bagian tugas keciptakarya, dan untuk seksi-seksi yang kembar sebaiknya disatukan dalam satu lembaga, sehingga dapat ditambah dengan Subdin Bina Program. Dengan disatukannya urusan Pekerjaan Umum, maka terjadi efisiensi, karena Cabang Dinas PU yang ada di Kecamatanpun akan berkurang. Pemisahan urusan PU menjadi 2 Dinas, mengakibatkan pemborosan karena untuk urusan PU harus ada 2 Cabang Dinas PU di setiap Kecamatan.

- 9) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah.(Bappeda), agar ada kejelasan nomenklatur pada Bidang-bidang, maka nomenklatur bidang harus diubah yaitu Bidang Penelitian dan Pengembangan, Bidang Ekonomi, Bidang Sosial Budaya dan Bidang Fisik Sarana dan Prasarana. Untuk Subbidang Pengembangan Kawasan lebih baik disatukan tugasnya dengan Subbidang Tata Ruang.
- 10) Badan Kepegawaian Daerah (BKD), untuk kejelasan nomenklatur agar dapat menggambarkan tugasnya, seyogyanya Subbidang Kepangkatan dan Pengajian I diubah menjadi Subbidang Kepangkatan dan Penggajian Pegawai Administrasi, Subbidang Kepangkatan dan Penggajian II diubah menjadi Subbidang Kepangkatan dan Penggajian Pejabat Fungsional Guru, dan Subbidang Kepangkatan dan Penggajian III diubah menjadi Subbidang Kepangkatan dan Penggajian Pejabat

Fungsional Non Guru. Subbidang Formasi Jabatan pada BKD, seyogyanya dihapuskan karena tugas menyusun formasi jabatan telah dilakukan oleh Bagian Organisasi dan Kepegawaian, sedang hasilnya cukup dikelola oleh Subbidang Pengadaan Pegawai pada BKD.

- 11) Badan Pengelolaan Keuangan Daerah (BPKD), agar tidak *confuse* dengan Subbidang Penelitian di Bappeda maka Subbidang Penelitian dan Pengembangan di BPKD sebaiknya nomenklaturnya disesuaikan dengan tugasnya yaitu Subbidang Analisa Pendapatan Daerah, sedang Subbid Pembukuan Pendapatan I agar lebih jelas diubah menjadi Subbid Pembukuan Pendapatan Retribusi dan Subbid Pembukuan Pendapatan II diubah menjadi Subbid Pembukuan Pendapatan Pajak, dengan PBB termasuk di dalamnya, sebab PBB juga termasuk pajak, untuk itu uraian tugasnya agar ditinjau kembali karena masih rancu.
- 12) Kantor Pemberdayaan Masyarakat, terdapat Seksi Pemanfaatan Sumberdaya Alam, agar sesuai dengan tugasnya maka nomenklaturnya diubah menjadi Seksi Pembangunan Masyarakat Desa, selanjutnya Kantor Pemberdayaan Masyarakat tugasnya ditambah dengan urusan pemberdayaan perempuan, sehingga seksinya bertambah satu yaitu Seksi Pemberdayaan Perempuan. Diusahakan Kepala Kantornya dijabat oleh seorang Wanita.
- 13) Kantor Perizinan Daerah. Dengan pola kantor, sulit untuk mewujudkan pelayanan perizinan sebagaimana yang diharapkan. Formula yang paling tepat untuk pelayanan perizinan adalah dalam bentuk Unit Pelayanan

Terpadu (UPT). Nomenklatur seksi-seksi agar diubah menyesuaikan tugasnya dan tidak dengan angka-angka yang mencerminkan loket-loket pelayanan, kecuali itu harus ada pendelegasian wewenang kepada Kepala UPT untuk menandatangani Surat Keputusan Perizinan atas nama Bupati, tetapi rekomendasi tetap pada Dinas/Instansi masing-masing yang diproses oleh petugas Dinas/Instansi pemberi rekomendasi, karena sifatnya teknis.

- 14) Kantor Perindustrian Perdagangan dan Penanaman Modal, karena kegiatannya bersifat operasional, lebih tepat jika berbentuk Dinas. Untuk nomenklatur Pembinaan dan Perlindungan agar kalimatnya dilanjutkan atau diubah sesuai uraian tugasnya.
- 15) Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan Hidup, kegiatannya bersifat lini sehingga lebih tepat berbentuk Dinas. Bila tugasnya dianggap kecil dapat digabung dengan lembaga yang tugasnya sejenis, tetapi tetap berbentuk Dinas.
- 16) Kantor Pemuda dan Olah Raga, perlu ditinjau kembali keberadaannya, karena tugasnya dapat digabung dengan Dinas P dan K yaitu pada Subdin Pendidikan Luar Sekolah.
- 17) Kantor Kas Daerah, melihat tugas dari seksi-seksi yang ada, yaitu Seksi Penerimaan, Seksi Pembayaran dan Seksi Pelaporan dan Pengendalian, mirip Bendaharawan Penerima dan Kasir Daerah. Karena tugasnya memang kecil yaitu menerima, mencatat, membukukan dan membayarkan uang, sebaiknya digabung dengan BPKD..

18) Kantor Cabang Dinas, UPTD, Kecamatan dan Kelurahan.

Khusus untuk Kantor Cabang Dinas PU, jika Dinas PU Jalan dan Jembatan dan Dinas PU Pengairan, Ciptakarya dan Kebersihan digabung, maka cukup satu Cabang Dinas PU saja disetiap Kecamatan.

19) Agar ada peninjauan kembali terhadap Pasal 62 UU Nomor 22 Tahun 1999 dan PP 84 Tahun 2000 pada Pasal 8 dan Pasal 9, karena *clausul* bertanggungjawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah, sebab saluran perintah melalui sulit digambarkan. Menurut teori organisasi hanya ada saluran komando/perintah yang berupa garis tidak terputus dan garis koordinasi yang berupa garis putus-putus. Padahal untuk mendapatkan kejelasan saluran perintah dan laporan maka struktur organisasi harus digambarkan dalam bagan struktur organisasi.

Demikian beberapa rekomendasi hasil penelitian mengenai Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan. Semoga bermanfaat bagi perbaikan kelembagaan daerah dalam mewujudkan organisasi yang efektif.

DAFTAR PUSTAKA

- Barry Cushway and Derek Lodge, 1999, *Organisational Behaviour and Design*, Gramedia, Jakarta.
- Bimo Walgito, 1994, *Pengantar Psikologi Umum*, cetakan keempat, Andi Offset, Yogyakarta.
- Djuni Prihatin, 1997, *Pengembangan Sumberdaya Manusia, Suatu Kebijakan*, Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Vol.1, No.1, Fisipol UGM, Yogyakarta.
- Dunn, William, N, 1999, *Analisa Kebijakan Publik Proses dan Analisis*, Hanindito, Yogyakarta.
- Effendi, Tadjudin Noer, *Sumberdaya Manusia Peluang Kerja dan Kemiskinan*, cetakan kedua, Tiara Wacana, Yogyakarta.
- Etzioni, Amitai, 1982, terjemahan, *Organisasi-organisasi Modern*, UI Press, Jakarta
- Faisal Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif, dasar-dasar dan aplikasi*, Malang, IKIP Malang.
- Firman Bayu Aji dan Martin Sirait, 1990, *Perencanaan dan Evaluasi*, Radar Jaya, Offset, Jakarta,
- Frances Heselbein, Cs, 1997, terjemahan, *The Organization of the future*, Gramedia, Jakarta..
- Gerungan, W.A, 1998, *Psikologi Sosial*, Eresco, Bandung.
- Grobogan Dalam Angka Tahun 2000*, Statistik Kabupaten Grobogan
- Hardjito, Dydiet, 2001, *Teori Organisasi dan Teknik Pengorganisasian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Henry Simamora, 1999, *Manajemen Sumber Daya Manusia*, STIE YKPN, Yogyakarta.
- Jones Charles O, 1991, *Pengantar Kebijakan Publik (Public Policy)*, Rajawali, Jakarta

Keputusan Bupati Grobogan Nomor 1752 Tahun 2001 tentang *Uraian Tugas Jabatan Pada Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan*. Pemerintah Kabupaten Grobogan .

Koeswara, E, 1981, *Motivasi Teori dan Penelitiannya*, Angkasa, Bandung.

Miftah Toha, 1991, *Beberapa Aspek Kebijakan Birokrasi*, MW Mandala, Yogyakarta

Mirrian Sofian Arif, 1986, *Manajemen Komunikasi*, Universitas Terbuka, Jakarta.

Moekijat, 1989, *Manajemen Kepegawaian*, Mandar Maju, Bandung..

Mulyani, Sri, 1984, *Motif Sosial Remaja, Suku Jawa dan Keturunan Cina di Beberapa SMA Yogyakarta*, Suatu Studi Perbandingan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Moenir.H.A.S, 1995, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta..

Nawawi Hadari, 1996, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Cetakan kedelapan, Gajah Mada University Press, Yogyakarta.

Noeng Muhadjir, 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Rake Sarasin, Yogyakarta..

Notoatmodjo, Sikidjo, *Pengembangan Sumberdaya Manusia*, Nirmala Cipta, Jakarta

Peraturan Daerah Kabupaten Grobogan Nomor 2 Tahun 2001, *tentang Struktur Organisasi dan Tatakerja Perangkat Daerah Kabupaten Grobogan*, Bagian Hukum, Grobogan..

Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000, *tentang Pembagian Kewenangan Pemerintah Pusat dan Propinsi sebagai Daerah Otonom*.

Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, *tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah*.

Robbins, Stephen, P, terjemahan, Hudyana Pujaatmaja, 1996, *Perilaku Organisasi*, PT Prenhallindo, Jakarta.

Robbins, Stephen, P, terjemahan, Jusuf Udaya, 1994, *Teori Organisasi, Struktur, Desain dan Aplikasi*, Arcan Jakarta.

Samodra Wibawa, 1994, *Kebijakan Publik Proses dan Analisa*, Intermedia, Jakarta.

- Siagian, Sondang, P, *Manajemen Stratejik*, 2000, Bu,i Aksara, Jakarta..
- Simanjuntak, Payoman.J, 1985, *Pengantar Ekonomi Sumberdaya Manusia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, Jakarta.
- Stoner,James.A.F, 1996, *Manajemen Perubahan dan Pengembangan Organisasi*, Erlangga, Jakarta.
- Sugiyono, 2000, *Metode Penelitian Administrasi*, Alfabeta, Bandung.
- Sutarto, 1984, *Dasar-dasar Organisasi*, Gajah Mada University Press,Yogyakarta.
- Terry George R, alih bahasa, G.A.Ticoalu, 2000, *Dasar-dasar Manajemen*, Bumi Aksara, Jakarta..
- Umar Husein, 1998, *Sumberdaya Manusia Dalam Organisasi*, Gramedia Pustaka, Jakarta.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999, tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.
- Winardi, 2000, *Asas-asas Manajemen*, Bandung, Mandar Maju.
- Yuwono Teguh, 2001, *Manajemen Otonomi Daerah*, Semarang, Universitas Diponegoro
- Zauhar Soesilo, 1996, *Reformasi Administrasi*, Jakarta, Bumi Aksara.