

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Setelah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah. Masing-masing pemerintah daerah mengimplementasikan undang-undang tersebut dengan cara yang berbeda-beda, hal tersebut disesuaikan dengan karakteristik daerah tersebut. Termasuk Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta yang pada tanggal 1 desember 2005 mendapat pujian atas keberanian pemerintah provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta dalam mengimplementasikan Undang-Undang Otonomi Daerah. Hal tersebut disampaikan oleh Ketua Komisi II DPR-RI Drs. H. Priyo Budi Santoso kepada Gubernur DIY Sri Sultan Hamengku Buwana X saat melakukan kunjungan ke Yogyakarta berkaitan dengan pelaksanaan Undang-Undang tersebut juga. Pujian yang sama juga dilontarkan oleh Prof. Dr. Ryas Rasid, yang menilai Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta telah berani melakukan terobosan-terobosan dalam mengimplementasikan Undang-Undang Otonomi Daerah khususnya mengenai Struktur Organisasi Pemerintah Provinsi DIY. Didalamnya hanya terdiri dari tiga Asisten yaitu Asisten Pemerintahan, Pemberdayaan Masyarakat, Serta fasilitasi dan Investasi. Yang sangat berbeda bila

“ ” dan dengan provinsi lain. Beliau mengatakan “Di hal itulah

sebenarnya isi dari implementasi UU Otda tersebut dilaksanakan, tidak harus seragam satu daerah dengan lainnya,¹.

Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta adalah salah satu provinsi terkecil di Indonesia dengan sejarah terbentuk yang istimewa. Yogyakarta sangat dikenal sebagai kota Budaya, kota Pelajar, dan kota Pariwisata. Karena itu Yogyakarta sering di kunjungi oleh wisatawan baik mancanegara maupun domestik, dan Yogyakarta juga salah satu tujuan pelajar atau mahasiswa dalam maupun luar negeri untuk menuntut ilmu. Hal ini yang menyebabkan Yogyakarta menjadi kota yang homogen, karena hampir seluruh etnis dalam maupun luar negeri ada di Yogyakarta.

Hal ini yang menjadi dorongan bagi pemerintah provinsi DIY untuk memberikan pengayoman dan pelayanan yang baik bagi seluruh masyarakat yang ada di Provinsi DIY. Ujung dari pelayanan itu adalah birokrasi dan didalam birokrasi tersebut harus terdapat struktur yang kuat. Dan atas dasar terdapatnya keberagaman etnis di Yogyakarta inilah yang memicu pemerintah provinsi DIY untuk melakukan terobosan-terobosan dalam struktur organisasinya.

Dipilihnya judul "***Perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta***" karena pada awal tahun 2008 Pemerintah Provinsi DIY mengajukan perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja ke DPRD Provinsi DIY, dengan tujuan

¹ Suara Merdeka, Rabu, 14 Desember 2005

mengoptimalkan pelayanan terhadap masyarakat DIY. Namun hal tersebut justru seperti menjadi bumerang bagi Pemerintah Provinsi DIY, karena DPRD Provinsi DIY berpandangan bahwa Struktur Organisasi Pemerintah Provinsi DIY akan lebih baik dirampingkan dengan dasar PP Nomor 41 tahun 2007. Wakil Ketua DPRD Provinsi DIY Agus Sulistiyono kepada wartawan "*Semangatnya instansi harus ramping dan tidak gendut*,"². Terdapat perbedaan perspektif antara Eksekutif dan Legislatif dalam pembahasan tersebut. Perbedaan ini membuat proses perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja di lingkungan Pemerintah Provinsi DIY berjalan sangat panjang dan alot.

Pihak Pemerintah Provinsi sebagai eksekutif yang terlibat di lapangan berpendapat bahwa dengan struktur organisasi yang ada saat itu tidak berimbang dengan besarnya volume pekerjaan yang dihadapi oleh pemerintah.

Pihak DPRD sebagai legislatif memiliki pendapat yang bersebrangan bahwa untuk melaksanakan amanat PP nomor 41 tahun 2007, dan supaya terciptanya birokrasi yang efektif dan efisien. Struktur Organisasi mendatang harus lebih ramping dari sebelumnya, dan hal tersebut diharapkan dapat menghemat APBD mendatang.

Banyak dugaan-dugaan yang timbul selama proses perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja di pemerintah provinsi Daerah Istimewa

² Radar Jogja, 21 April 2008

Yogyakarta. Isu-isu yang muncul yaitu adanya upaya-upaya untuk menaikkan dan menurunkan posisi pejabat dilingkungan pemerintah provinsi. Karena perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja ini mengundang banyak pendapat dan persepsi di masyarakat. Ada indikasi bahwa perubahan hal yang sangat mendasar dan berpengaruh bagi sebuah pemerintahan ini dipicu karena adanya kepentingan-kepentingan tertentu.

Maksud penyelenggaraan otonomi daerah dengan Undang-undang No.22 tahun 1999, tentang Pemerintah Daerah, antara lain adalah untuk lebih menekankan pada prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Dengan demikian dapat diartikan bahwa otonomi daerah diharapkan akan memberdayakan masyarakat dan menghidupkan demokrasi yang tercermin dari keterwakilan mereka di DPRD dan produk-produk kebijakan DPRD serta Pemerintah Daerah yang diharuskan berpihak kepada masyarakat.

Pemberlakuan Otonomi Daerah memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Termasuk dalam membuat Struktur Organisasi dan Tata Kerja sendiri, Struktur Organisasi yang jelas akan berpengaruh terhadap proses dan kinerja birokrasi tersebut, harus

diformulasikan secara seksama dan tepat karena merupakan akar dari proses pelayanan kepada masyarakat.

Organisasi dan Birokrasi pemerintah provinsi yang masuk dalam wilayah perkotaan cenderung bersifat statis, Provinsi DIY dengan luas 3.185,80 km dan jumlah penduduk 3.281.800 jiwa dengan rata-rata kenaikan 2,55 % per tahun, dan didominasi 56,09 % penduduk Produktif (21-60 tahun) membuat Pemerintah Provinsi harus berhadapan dengan masalah-masalah yang bersifat dinamis. Oleh karena itu selalu terjadi pengembangan organisasi (*Organizational development*), walaupun respon organisasional ini dilakukan lebih lambat. masyarakat yang tinggal di DIY adalah masyarakat berpendidikan dan berkualitas karena DIY memiliki predikat sebagai kota pelajar dan merupakan provinsi tujuan para calon mahasiswa dari seluruh Indonesia. Provinsi DIY memiliki 11 Perguruan Tinggi Negeri dan 125 Swasta (2005-2007) Karena itu masyarakat yang tinggal di DIY sangat beragam, dari berbagai etnis dalam maupun luar negeri. Karena hal ini pula kepadatan penduduk DIY meningkat setiap tahun dan bisa jadi sangat fluktuatif. Dengan dinamika masyarakat yang sedemikian tinggi membuat Pemerintah Provinsi DIY harus memiliki Struktur yang kuat dan kokoh.

Dengan tujuan peningkatan pelayanan masyarakat inilah Pemerintah Provinsi DIY pada awal tahun 2008 mengajukan Perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja. Untuk mengimbangi volume pekerjaan yang semakin meningkat dan kompleks, demi berjalannya visi dan misi daerah.

Struktur Organisasi baru yang diajukan Pemerintah Provinsi DIY lebih besar dibandingkan sebelumnya hal ini dikarenakan ada pemisahan beberapa dinas, dengan alasan supaya lebih terfokus dalam melaksanakan program-programnya.

Dalam proses pembahasan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Provinsi DIY ini, hal yang berseberangan disampaikan oleh pihak Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DIY. Dengan dasar Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007. Legislatif berpendapat Struktur Organisasi dan Tata Kerja yang baru ini haruslah lebih ramping dari sebelumnya supaya tercapainya Efektifitas dan Efisiensi didalam tubuh pemerintahan. Dan dewan mengharapkan adanya penghematan anggaran dengan adanya perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja yang lebih ramping. Karena dengan Struktur Organisasi dan Tata Kerja yang sekarang ini saja sudah menghabiskan 65 % (enam puluh lima persen) APBD DIY. Sebuah angka yang tidak sedikit, jika efisiensi anggaran lebih besar dapat digunakan untuk kepentingan publik. DPRD Provinsi DIY mengusulkan penggabungan beberapa dinas menjadi satu.

Mencari rumusan struktur Organisasi yang cocok memang bukan perkara yang mudah tetapi yang jelas Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) harus benar-benar berkiblat pada kepentingan dan kebutuhan rakyat.

Dan bukan perkara perampingan atau penggemukkan struktur. Tetapi

keinginan organisasi pemerintah ini benar-benar mengabdikan pada rakyat

dengan komposisi yang pas dan sesuai dengan standar pelayanan publik, dan menciptakan birokrasi yang berorientasi pelayanan.

Sekretaris Daerah Provinsi DIY Tri Harjun Ismaji kepada wartawan menyatakan Pemerintah Provinsi DIY membutuhkan susunan organisasi yang lebih besar dari yang ada saat ini. Sebab, beban tugas yang harus diemban Pemerintah Provinsi DIY lebih banyak dan semakin kompleks. *“Beban tugas yang akan kami hadapi sesuai Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menjadi jauh lebih besar. Nah, kalau dibandingkan dengan susunan organisasi seperti yang diusulkan DPRD DIY yang lebih kecil dari sekarang, justru dipertanyakan sisi efektifitasnya”*. Diungkapkan Tri Harjun, Pemerintah Provinsi juga memiliki peran pembinaan terhadap pemerintah kabupaten/kota. Karena itu, jika di kabupaten/kota memiliki sebuah bidang yang ditangani dinas, maka Pemerintah Provinsi juga harus memiliki dinas yang menangani bidang tersebut. Menurutnya, Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tidak menyebutkan perampingan, tetapi organisasi yang disusun harus berdasarkan kebutuhan. Selain itu, juga harus berdasarkan pertimbangan luas wilayah, jumlah penduduk dan APBD. *“kalau perampingan, apakah kapasitas organisasi baru itu nanti mampu menghadapi dan mengelola segala potensi yang dihadapi DIY”³*.

Sebagai contoh, sektor pertanian di DIY merupakan sektor penting

yang memberikan kontribusi cukup besar terhadap pendapatan daerah.

regional bruto dan lapangan kerja bagi warga DIY. Dalam usulan DPRD DIY. Dinas Pertanian digabung dengan Dinas Kehutanan dan Perkebunan, Dinas Perikanan dan Kelautan. Sepertinya hal ini akan membuat permasalahan lebih kompleks dari sebelumnya karena dari kelima sektor tersebut hanya ditangani oleh satu kepala dinas saja. Disisi lain penggabungan tersebut juga akan menciptakan jabatan dengan kekuatan besar, yang mungkin sarat praktek Korupsi, Kolusi dan Nepotisme (KKN).

Pembahasan Struktur Organisasi dan Tata Kerja yang memakan proses cukup panjang dan terjadinya perbedaan Perspektif dan argumentasi antara Pemerintah Provinsi DIY sebagai eksekutif dengan DPRD Provinsi DIY sebagai Legislatif ini. Ternyata juga berdampak terhadap kebijakan lainnya. Karena DPRD dan Pemerintah Provinsi masih memiliki pekerjaan yang mengantri, salah satunya adalah pembahasan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) tahun 2009, yang pada bulan juli 2008 harus sudah dibuat dan disepakati serta diputuskan, supaya tidak terjadi kemunduran realisasi anggaran, yang mungkin akan sangat berpengaruh terhadap kinerja pemerintah kepada masyarakat.

Besar kemungkinan juga lamanya proses pembahasan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Provinsi DIY. Dapat mengakibatkan tertundanya proses penyerapan aspirasi masyarakat yang datang ke DPRD Provinsi DIY. Karena dapat dilihat pada masa tersebut masyarakat Yogyakarta sedang dirundung berbagai permasalahan yang salah satunya

mengenai Undang-Undang Keistimewaan DIY. Persatuan Lurah atau kades yang tergabung dalam ISMAYA juga gencar mengerahkan warga masyarakatnya dalam membawa aspirasinya mengenai Undang-Undang Keistimewaan DIY. Dan pastinya ada agenda lainnya yang harus ditangani DPRD.

Dalam perjalanannya Struktur Organisasi dan Tata Kerja DIY sempat mengalami masa vakum, karena kesibukan Pemerintah Provinsi dan anggota Dewan dan saling menunggu tanggapan dari masing-masing pihak. Dan karena masa vakum tersebut Panitia Khusus Struktur Organisasi dan Tata Kerja DIY sempat terancam dibubarkan yang pada akhirnya diberikan '*Deadline*' atau tenggat waktu untuk menyelesaikan RAPERDA Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Provinsi DIY.

B. Perumusan Masalah

- B.1. Bagaimana proses perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2009 ?
- B.2. Faktor-faktor apa saja yang mempengaruhi terjadinya perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Provinsi DIY tahun

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

C.1. Tujuan Penelitian

C.1.a. Menjelaskan proses perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta tahun 2009.

C.1.b. Meneliti Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.

C.2. Manfaat Penelitian

C.2.a. Diharapkan dari hasil penelitian ini, dapat memberikan sumbangan pemikiran baik bagi Ilmu Pemerintahan, sebagai bahan komparasi maupun evaluasi di masa mendatang.

C.2.b. Penelitian ini sekiranya dapat memberikan masukan bagi pemerintah dalam merancang atau merestrukturisasi organisasi dan tata kerja-nya.

D. Kerangka Dasar Teori

Struktur adalah bagaimana bagian-bagian dari sesuatu berhubungan satu dengan lain atau bagaimana sesuatu tersebut disatukan. Menurut Prof. Benny H. Hoed, struktur adalah bangun (teoritis) yang terdiri atas unsur-unsur yang berhubungan satu sama lain dalam satu kesatuan. Struktur ada struktur atas, struktur bawah. Struktur mempunyai sifat : Totalitas Transformatif Otoregulatif. **Organisasi** adalah sekelompok orang (dua atau lebih) yang secara formal dipersatukan dalam suatu kerjasama untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Pengorganisasian adalah merupakan fungsi kedua dalam Manajemen dan pengorganisasian didefinisikan sebagai proses kegiatan penyusunan struktur organisasi sesuai dengan tujuan-tujuan, sumber-sumber, dan lingkungannya. Dengan demikian hasil pengorganisasian adalah struktur organisasi. **Struktur organisasi** adalah susunan komponen-komponen (unit-unit kerja) dalam organisasi. Struktur organisasi menunjukkan adanya pembagian kerja dan menunjukkan bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan yang berbeda-beda tersebut diintegrasikan (koordinasi). Selain daripada itu struktur organisasi juga menunjukkan spesialisasi-spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan.

D.1. Perubahan Manajemen Pemerintahan

Manajemen pemerintahan (*public management*) adalah faktor utama dalam suatu administrasi publik (*public administration*) untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan dengan sarana dan prasarana yang ada, termasuk organisasi serta sumber dana dan sumber daya yang tersedia (*Ramto, 1997*). Dengan demikian, manajemen pemerintahan tidak lain adalah faktor upaya dalam suatu organisasi. Upaya tersebut diwujudkan dalam berbagai kegiatan pemerintah yang mencakup berbagai aspek kehidupan dan penghidupan warga Negara dan masyarakatnya (*Kristiadi, 1994*).

Perubahan yang terjadi pada manajemen secara umum terjadi pula pada manajemen pemerintahan, seiring dengan adanya berbagai kelemahan dari karakter birokrasi yang telah dipraktekkan selama ini. Birokrasi sebagai suatu bentuk organisasi modern dengan para birokrat yang bekerja didalamnya, telah banyak mendapat kritikan yang tajam.

Akibat kekecewaan terhadap birokrasi pemerintahan mendorong lahirnya berbagai pemikiran akan perlunya perubahan dalam organisasi dan manajemen pemerintahan. Pemikiran-pemikiran ini berkembang menjadi pertanyaan-pertanyaan yang bersifat lebih mendasar seperti sejauh mana diperlukannya peran Negara atau Pemerintah dalam kehidupan sehari-hari. Seberapa jauh organisasi publik diperlukan untuk menyediakan layanan publik? Apakah ada alternatif lain dalam mekanisme

pemberian layanan publik? Jika ada bagaimana bentuknya? Pertanyaan-pertanyaan tersebut akhirnya melahirkan pemikiran-pemikiran baru tentang pengelolaan layanan publik kepada masyarakat.

Dalam perkembangannya muncul pendekatan yang menamakan dirinya *The New Public Management* (Farnham, 1993). Aliran pertama dari *The New Public Management* adalah *Managerialism* yang didefinisikan oleh Pollitt sebagai berikut :

- D.1.a. Usaha peningkatan efisiensi secara terus-menerus,
- D.1.b. Peningkatan penggunaan teknologi canggih secara terus-menerus
- D.1.c. Peningkatan disiplin pegawai untuk meningkatkan produktivitas
- D.1.d. Implementasi yang jelas terhadap peran manajemen professional.

Aliran pertama ini bertumpu pada teori **F.W. Taylor** yang didasarkan pada pengadopsian teknik-teknik industrial *Production Engineering* ke dalam sektor publik. Aliran kedua dari *The New Public Management* didasarkan pada pemikiran "best practices" berdasarkan

(Market Based Coordination):

Managemenit didasarkan pada pemikiran koordinasi berdasarkan basis
Efisiensi ke dalam sektor publik. Alasan kedua dari The New Public
adalah berdasarkan pada penggunaan teknik-teknik industri Production

Alasan pertama ini bertumpu pada teori F.W. Taylor yang
profesional

D.J.C. implementasi yang lebih terpadu dalam manajemen
produktivitas

D.J.C. Peningkatan disiplin sebagai untuk meningkatkan
manajemen

D.J.C. Peningkatan penggunaan teknologi sebagai secara terus-

D.J.C. Usaha peningkatan efisiensi secara terus-menerus

oleh Politt sebagai berikut :

The New Public Management adalah Manajemen yang didefinisikan
dalam The New Public Management (Farrham, 1993). Alasan pertama dari

Dalam berkeinginan untuk meningkatkan efisiensi dan meningkatkan
tentang efisiensi layanan publik kepada masyarakat

berhasilan tersebut akan meningkatkan pemikiran-pemikiran baru

berhasilan layanan publik jika ada paradigma politik yang Berhasilan-

D.2. Manajemen Pelayanan Masyarakat

Paradigma baru manajemen pemerintahan banyak diilhami oleh pemikiran **David Osborne** dan **Ted Gaebler** yang telah sukses meluncurkan karya terkenal pertamanya berjudul *Reinventing Government* (1992)⁴, ia telah berhasil membuka mata dan pikiran banyak pihak untuk memulai membenahi birokrasi. Dalam buku pertamanya beliau hanya mengurai secara deskriptif karakteristik pemerintahan wirausaha melalui sepuluh prinsipnya, yang intinya mengurangi peran pemerintah dengan cara memberdayakan masyarakat serta menjadikan sektor pemerintah lebih efisien.

Topik bahasan ini ini telah lama diberikan dalam bentuk Diklat oleh badan Diklat Depdagri maupun Badan Diklat Propinsi. Hal yang disajikan di atas hanya untuk mengingatkan kembali bagi para pejabat yang telah mengikuti diklat ini yang telah diselenggarakan oleh Pusat maupun Daerah Prinsip prinsip tersebut disarikan di bawah ini.

Prinsip Pertama: Pemerintahan Katalis: Mengarahkan ketimbang mengayuh. Dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dengan prinsip kemitraan dengan pihak masyarakat dan swasta.

Prinsip Kedua; Memberi Wewenang Ketimbang Melayani. Dalam bidang pemerintahan hal ini dapat dilakukan dengan merubah paradigma aparatur yang selama ini masyarakat sebagai objek menjadi subjek,

⁴ Osborne, David dan Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government*. PT Pustaka Diriman Prensindo, 1992.

memberikan kesempatan lebih luas kepada masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan; mengikutsertakan masyarakat dalam pengawasan dan pembangunan; menciptakan layanan dan akses dalam menyampaikan aspirasinya.

Prinsip ketiga: Menyuntikkan persaingan ke dalam pemberian pelayanan. Hal ini didasarkan pada bahwa persaingan menghargai inovasi, membangkitkan semangat juang dan harga diri. Aplikasi prinsip ini dalam penyelenggaraan pemerintahan dilakukan dengan mengembangkan daya saing yang tinggi dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat; menghilangkan hambatan birokratis misalnya dalam perizinan; memberikan penghargaan dan hukuman terhadap pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Prinsip keempat: Pemerintahan yang digerakkan oleh misi dengan mengubah organisasi yang digerakkan oleh peraturan. Hal ini mendasari dasar pemikiran bahwa organisasi yang digerakkan oleh misi lebih efisien, lebih efektif, lebih inovatif, dan lebih luwes serta lebih memiliki semangat tinggi dari pada yang digerakkan oleh peraturan; Hal ini dilakukan dimana setiap unit organisasi pemda memiliki misi yang jelas, mengikutsertakan pihak-pihak untuk ikut berpartisipasi memberikan sumbangan dalam merumuskan Visi dan Misi unit organisasi; mengurangi

yang digerakkan oleh Misi yang memiliki keunggulan dari pada yang digerakkan oleh peraturan.

Prinsip kelima: Pemerintahan yang berorientasi pada hasil bukan masukan. Prinsip kelima ini diwujudkan dengan cara: mengutamakan hasil dari pada masukan; mengkaji dan memilih kegiatan kegiatan yang membawa hasil dan bermanfaat bagi masyarakat; efisiensi dalam melaksanakan kegiatan untuk mencapai hasil yang maksimal. Dengan menunjukkan hasil akan mendapat dukungan masyarakat. Oleh karena itu sangat diperlukan pengukuran kinerja untuk membedakan keberhasilan dan kegagalan. Dengan pengukuran kinerja maka dapat melihat, menghargai keberhasilan dan mengenali kegagalan untuk memperbaikinya.

Prinsip keenam. Pemerintahan berorientasi Pelanggan: Memenuhi pelanggan, bukan birokrasi. Hal ini diwujudkan dengan: mengutamakan kebutuhan masyarakat dan tidak semata-mata kepentingan birokrasi; memberikan kesempatan kepada masyarakat dalam mengukur keberhasilan kegiatan pelayanan; memberikan peluang yang luas kepada masyarakat untuk menyampaikan aspirasi/kebutuhannya. Oleh karena itu salah satu bentuk pelayanan kepada pelanggan adalah dengan menerapkan Manajemen Mutu Terpadu (MMT).

Prinsip ketujuh. Pemerintah Wirausaha: Menghasilkan ketimbang

mencari sumber keuangan baru dari berbagai kegiatan dan hasilnya diinvestasikan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat, bukan kegiatan rutin pemerintahan keperluan birokrasi; Memikirkan kegiatan kegiatan baru tetapi tidak menjadi beban masyarakat; mengembangkan potensi sumber daya dengan tetap menjaga lingkungan dan tidak menimbulkan beban baru bagi masyarakat.

Prinsip kedelapan. Pemerintahan antisipatif: mencegah daripada mengobati. Hal ini dapat dilakukan dengan: Mengantisipasi kemungkinan masalah dengan tanggap, oleh karena itu perlu analisis masalah potensial; mencegah timbulnya masalah, dan menaggulangi masalah yang sudah muncul sebelum menjadi masalah yang lebih besar. Bentuk kongkrit adalah mengembangkan pencegahan kebakaran, melakukan perawatan kesehatan masyarakat misalnya imunisasi, perlindungan lingkungan yang saat ini masih kurang perhatian dari pemerintah daerah walaupun telah terbentuk unit-unit organisasi lingkungan.

Prinsip kesembilan. Pemerintahan Desentralisasi: Hierarki menuju partisipasi dan tim Kerja. Lembaga yang terdesentralisasi memiliki keunggulan keunggulan: lebih luwes, lebih efektif; lebih inovatif; lebih menghasilkan semangat kerja; lebih banyak komitmen, lebih besar produktivitasnya. Hal ini dapat diwujudkan dengan melakukan: mendesentralisasikan pada unit-unit kerja di bawahnya, atau pihak ketiga

bersifat sentralisasi. Dalam kaitan ini perlu mendesentralisasikan organisasi publik dengan manajemen partisipatif dengan membentuk tim-tim kerja seperti tim gugus mutu; komite karyawan; survey sikap, evaluasi karyawan dan manajer; kebijakan penemuan; perlombaan inovasi; program pengembangan pegawai dan program penghargaan.

Prinsip kesepuluh. Pemerintahan berorientasi pasar; Mendongkrak perubahan melalui pasar. Kegiatan ini dapat dilakukan dengan tindakan: melakukan perubahan melalui kewenangannya terhadap mekanisme pasar; mendorong dan memfasilitasi kemajuan ekonomi masyarakat dari padapemerintah menjadi pengelola sendiri yang akan menyerap tenaga kerja dan anggaran besar; menyerahkan penilaian kinerja pemerintah kepada masyarakat. Dalam kegiatan ini haruslah ada kebijakan pengaturan berbasis pasar yang mementingkan insentif bukan perintah.

Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten/Kota tentunya akan lebih berorientasi pada peraturan perundangan yang berlaku, tetapi dalam kerjanya harus lebih fleksibel, khususnya dalam melaksanakan pekerjaan dapat menganut pada organisasi yang modern untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas organisasi.

Pada saat ini tuntutan penerapan "kepemerintahan yang baik" selalu didengungkan kepada birokrasi pemerintah. Beberapa unsur dari

organisasi modern dapat dipilih secara selektif pada organisasi perangkat daerah(Dinas/Biro/Badan/Kantor/LPTD) yang sesuai dengan kondisi lokal,

berorientasi kepada pelayanan masyarakat, meningkatkan partisipasi pegawai dalam pengambilan keputusan, dan pembentukan gugus tugas/kelompok kerja. Juga telah sering dibentuk kelompok kerja (pokja) dalam bidang pekerjaan tertentu yang memang harus dilakukan bersama, misalnya kelompok kerja perubahan organisasi suatu unit kerja, atau kelompok kerja sosialisasi perubahan organisasi.

Organisasi abad 21 harus pula menjadi acuan karena terjadinya globalisasi, khusus dalam teknologi informasi sehingga tututan makin meluas dalam segala aspek yang berkaitan dengan pelayanan kepada masyarakat khususnya dalam bidang jasa.

D.3. Faktor-faktor yang mempengaruhi perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja Menurut Henry Mintzberg⁵

D.3.a. Age and size (Usia dan ukuran)

- Yang tua, yang lebih resmi perilaku
- Yang lebih besar, yang lebih resmi perilaku
- Yang lebih besar, yang lebih rumit struktur
- Struktur mencerminkan usia mendirikan industri
- Semakin besar, semakin besar rata-rata unit
- Struktur mencerminkan usia mendirikan industri

⁵ Mintzberg, Henry (1979). *The Structuring of Organization : A Synthesis of the Research*

D.3.b. Technology (Teknologi)

- Semakin banyak peraturan, yang lebih resmi dan birokrasi yang bekerja
- Semakin kompleks semakin rumit struktur administrasi
- otomatisasi dari operasi inti yang dipindahkan ke dalam struktur birokrasi administrasi yang organik

D.3.c. Environment (Lingkungan)

- Semakin dinamis yang lebih organik struktur
- Yang lebih kompleks, yang lebih desentralisasi struktur
- Semakin diversifikasi pasar, kecenderungan untuk semakin menjadi berbasis pasar unit
- Ekstrem sentralisasi struktur permusuhan drive sementara
- Disparitas dalam lingkungan kerja dibedakan untuk panggilan constellations

D.3.d. Power (Kekuasaan)

- Eksternal kontrol yang lebih besar yang lebih terpusat dan resmi struktur
- Daya kebutuhan individu angkat sentralisasi struktur
- Mode nikmat struktur hari

E. Definisi Konseptual dan Operasional

E.1. Definisi Konseptual

E.1.a. Perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja adalah perubahan susunan komponen-komponen (unit-unit kerja) dalam organisasi yang menunjukkan adanya pembagian kerja, spesialisasi-spesialisasi pekerjaan, saluran perintah dan penyampaian laporan, serta bagaimana fungsi-fungsi atau kegiatan-kegiatan yang berbeda-beda tersebut diintegrasikan (koordinasi). Dan perubahan proses atau prosedur kerja di dalam sebuah organisasi baik pemerintah maupun swasta.

E.1.b. Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja adalah hal-hal yang memicu terjadinya perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja dalam sebuah pemerintahan.

E.2. Definisi Operasional

E.2.a. Perubahan Struktur Organisasi dan Tata Kerja mencakup :

E.2.a.i. Prinsip Kejelasan Visi, Misi dan Tujuan

Setiap organisasi dalam pemerintahan daerah dibentuk

setelah memperhatikan tujuan yang telah ditetapkan

Tujuan merupakan penjabaran dari pernyataan misi sesuatu yang harus dicapai dalam waktu satu sampai lima tahun. Dalam kaitan ini dengan jelas diuraikan tujuan yang dicapai, dimana dirumuskan 8 tujuan yang harus dicapai, tujuan ini secara kuantitatif dapat diukur, waktu maupun kualitas hasilnya atau sasaran.

E.2.a.ii. Prinsip Koordinasi

Prinsip ini menekankan keharusan adanya hubungan antar unit organisasi atau antar lembaga baik pemerintahan pusat, dan antar pemerintahan daerah.

E.2.a.iii. Prinsip Pembagian Tugas

Dalam prinsip ini semua tugas pemerintahan dibagi habis kepada tugas organisasi atau satuan organisasi dibawahnya. Tugas-tugas tersebut dijabarkan kedalam fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan mengacu pada tujuan organisasi.

E.2.a.iv. Prinsip Proporsionalitas

Prinsip ini menekankan bahwa dalam menyusun organisasi harus diperhatikan keserasian hubungan dan kewenangan baik internal, beban tugas, dan kemampuan dan sumberdaya yang ada.

E.2.a.v. Prinsip Keluwesan

Prinsip ini menekankan bahwa dalam desain tugas suatu organisasi perlu disesuaikan dengan perkembangan dan perubahan lingkungan stratejik, sehingga organisasi dapat berkembang atau menciut sesuai dengan tuntutan perkembangan lingkungan, tugas dan beban kerjanya.

E.2.a.vi. Prinsip Pendelegasian dan Penyerahan Wewenang

Prinsip ini menekankan tugas-tugas apa yang perlu dilimpahkan kepada satuan organisasi, tugas-tugas yang perlu dilaksanakan oleh instansi induknya dan tugas-tugas yang dapat dilimpahkan kepada unit organisasi di bawahnya.

E.2.a.vii. Prinsip Rentang Kendali

Prinsip ini menekankan pada penentuan jumlah satuan organisasi atau orang yang dibawah oleh seorang pimpinan yang diperhitungkan secara rasional mengingat kemampuan dalam melakukan kontrol terhadap bawahannya.

E.2.a.viii. Prinsip Kejelasan dalam Pembagian

Prinsip ini menekankan bahwa dalam menyusun organisasi perlu dibuat bagan yang melukiskan secara jelas mengenai kedudukan, susunan jabatan,

pembagian tugas, dan fungsi serta hubungan kerja diantara satuan organisasi, termasuk pelaksanaan fungsi manajemen pemerintahan seperti perencanaan dan pengawasan.

E.2.b. Faktor-faktor yang mempengaruhi Struktur Organisasi dan
Tata Kerja

- E.2.b.i. Power (Kekuasaan)
- E.2.b.ii. Technology (Teknologi)
- E.2.b.iii. Environment (Lingkungan)
- E.2.b.iv. Age and size (Usia dan ukuran)

F. Metode Penelitian

F.1. Jenis Penelitian

Agar dalam penelitian terjamin tingkat validitasnya, maka pemilihan metode penelitian harus didasarkan pada realitas yang menjadi objek. Mengacu pada teori Moh. Nasir (1988), penelitian ini menggunakan metode penelitian *Deskriptif*, dimana metode deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status sekelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu sistem pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa di masa sekarang. Penggunaan metode penelitian deskriptif ini berupa studi kasus dengan analisis kualitatif. Tujuan dari penelitian deskripsi adalah untuk membuat deskripsi, gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antar fenomena yang diselidiki.

Masri Singarimbun (1987 : 4), Penelitian Deskriptif dimaksudkan untuk pengukuran yang cermat terhadap fenomena sosial tertentu, misalnya perceraian, pengangguran, keadaan gizi, preferensi terhadap politik tertentu dan lain-lain. Peneliti mengembangkan konsep dan menghimpun fakta, tetapi tidak

Lexy J. Moleong (2001), mengemukakan metode Deskriptif ; Data yang dikumpulkan berupa kata-kata, gambar, dan bukan angka-angka. Hal ini disebabkan oleh adanya penerapan metode kualitatif. Selain itu, semua yang dikumpulkan berkemungkinan menjadi kunci terhadap apa yang sudah diteliti. Dengan demikian, laporan penelitian akan berisi kutipan-kutipan data untuk memberi gambaran penyajian laporan tersebut. Data tersebut mungkin berasal dari naskah wawancara, catatan lapangan, videotape, dokumen pribadi, catatan atau memo, dan dokumen resmi lainnya.

F.2. Tehnik Pengumpulan Data

Dalam upaya pengumpulan data yang diperlukan untuk penelitian dilakukan melalui cara atau teknik penelitian tertentu. Hadari Nawawi (1998 :94) mengemukakan enam teknik penelitian sebagai cara yang dapat ditempuh untuk mengumpulkan data yaitu :

F.2.a. Wawancara, yakni mengumpulkan data dimana peneliti mengadakan kontak langsung secara lisan dengan sumber data (Informan).

F.2.b. Teknik studi dokumen / library research / bibliographis, yakni mengumpulkan data dengan sumber-sumber bahan yang

F.3. Tehnik Analisis Data

Analisis data (Patton 1980 dalam Lexy J. Moleong 2001); adalah proses mengatur urutan data, mengorganisasikannya ke dalam suatu pola, kategori dan satuan uraian dasar. Ia membedakannya dengan penafsiran, yaitu memberikan arti yang signifikan terhadap analisis, menjelaskan pola uraian, dan mencari hubungan diantara dimensi-dimensi uraian.

Setelah data yang dibutuhkan diperoleh melalui penelitian lapangan, selanjutnya dilakukan analisa data yang akan membantu dalam memahami permasalahan dan mengambil suatu kesimpulan hasil penelitian untuk akhirnya menghasilkan rekomendasi. Analisis yang digunakan adalah metode analisis kualitatif