

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1. Penelitian Terdahulu

Sebelum mengadakan penelitian yang sesungguhnya, peneliti mengadakan suatu studi pendahuluan, yaitu menjajaki kemungkinan diteruskannya pekerjaan meneliti. Menurut Suharsimi Arikunto Studi pendahuluan ini dimaksudkan untuk mencari informasi yang diperlukan oleh peneliti agar masalahnya menjadi lebih jelas kedudukannya. Oleh karena itu peneliti memakai delapan penelitian pendahuluan untuk dijadikan sebagai rujukan yang akan diuraikan dalam tabel berikut ini:

Tabel 2.1.
Ringkasan Kajian Pustaka

No	Nama Peneliti	Judul Penelitian	Rumusan Masalah	Metode penelitian dan Hasil
1	Arison Nainggolan, Tesis Magister Sains Fakultas Ekonomika dan Bisnis UGM, Yogyakarta 2014.	Faktor-faktor Anteseden Komitmen Organisasional dan Motivasi Layanan Publik Serta Pengaruhnya terhadap Peningkatan Kinerja Layanan PNS (Studi Empiris di Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta)	Penelitian ini bertujuan untuk menguji apakah faktor-faktor demografi (umur, jenis kelamin, pendidikan), gaji, jaminan kesehatan dan dana pensiun, hubungan kerja dengan atasan, pengembangan karir dan tuntutan akuntabilitas merupakan faktor-faktor anteseden komitmen organisasional dan motivasi layanan publik. Selain itu penelitian ini juga akan menguji apakah komitmen organisasional disebabkan oleh motivasi layanan publik serta menguji apakah motivasi layanan publik dan komitmen organisasional memengaruhi secara positif kinerja.	Penelitian ini menggunakan metode kuantitatif, dengan pegawai negeri sipil yang ada di lingkup pemerintahan daerah istimewa jogjakarta sebagai responden. SEM-PLS digunakan sebagai alat analisis. Hasil analisis menunjukkan bahwa motivasi layanan publik dan komitmen organisasional memengaruhi signifikan terhadap kinerja namun motivasi layanan publik tidak memengaruhi komitmen organisasional. Selain itu, faktor-faktor anteseden seperti tuntutan akuntabilitas ditemukan memengaruhi signifikan terhadap motivasi layanan publik namun tidak signifikan terhadap komitmen organisasional. Selain itu, hubungan kerja dengan atasan ditemukan memengaruhi signifikan terhadap komitmen organisasional dan motivasi layanan publik.

2.	Asep Lili Holilulloh, Tesis Pascasarjana Magister Manajemen Universitas Terbuka Jakarta 2013	Pengaruh Keadilan Keorganisasi Terhadap Kesiapan Pegawai Menghadap Perubahan Organisasi Pada Badan Pengusahaan Kawasan Perdagangan Bebas dan Pelabuhan Bebas Batam	➤ Pengaruh Faktor keadilan Keorganisasian <ul style="list-style-type: none"> - Keadilan Distributif, - keadilan prosedural, - keadilan interpersonal - keadilan informasional 	Penelitian ini bersifat <i>cross-sectional</i> dengan menggunakan kuesioner untuk pengumpulan data. Menjawab empat (4) hipotesis; <ol style="list-style-type: none"> 1. Keadilan Distributif mempengaruhi pembentukan kesiapan pegawai dalam menghadapi perubahan organisasi. 2. Keadilan Prosedural berdampak pada kesiapan pegawai dalam menghadapi perubahan organisasi 3. Keadilan Interpersonal berpengaruh positif terhadap pembentukan kesiapan pegawai dalam menghadapi perubahan organisasi 4. Keadilan informasional secara positif mempengaruhi pembentukan kesiapan pegawai dalam menghadapi perubahan organisasi.
3.	Andin Niantima Primasari, Tesis Magister Sains Pascasarjana Universitas Andalas 2011	Pengaruh Restrukturisasi Organisasi terhadap Efektivitas Pelaksanaan TUPOKSI Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Hortikultura, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan	➤ Adakah Pengaruh Restrukturisasi Organisasi terhadap Efektivitas Pelaksanaan TUPOKSI Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Hortikultura, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan	Penelitian ini dilakukan dengan metode kuantitatif, dengan hasil bahwa adanya pengaruh dari restrukturisasi organisasi terhadap efektivitas pelaksanaan tugas pokok dan fungsi Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Hortikultura, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan

4.	Made Yudhi Setiani DKK, Laporan Penelitian Bidang KBD Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Terbuka 2008	Reorganisasi Lembaga Perangkat Daerah Pemerintah Daerah Kota Bandung Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Bagaimana Profil organisasi perangkat daerah pada pemerintah daerah Kota Bandung dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, ➤ Mendeskripsikan profil organisasi perangkat daerah pada pemerintah daerah Kota Bandung dengan mengacu pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 	Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Dengan teknik analisis data deskriptif analitis. Hasilnya menunjukkan bahwa proses reorganisasi kurang melibatkan <i>stakeholders</i> . Penataan organisasi perangkat daerah Kota Bandung berkonsekuensi pada perubahan besaran organisasi perangkat daerah, dimana mengalami perampingan dari 41 menjadi 33 satuan kerja perangkat daerah.
5.	Dra. Sri Weningsih dan Drs. Muslih Faozanudin, M.Sc Laporan Penelitian, Lembaga Penelitian Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Terbuka 2002	Model Restrukturisasi Organisasi dan Kelembagaan Pemerintah Daerah dalam Rangka Implementasi Otonomi Daerah di Kabupaten Banyumas	Bagaimana Sistem Restrukturisasi Organisasi Dan Kelembagaan Dalam Rangka Menghadapi Implementasi Otonomi Daerah Di Kabuapten Banyumas ? Berapa Jumlah lembaga dan dinas yang dibutuhkan bagi pelaksana otonomi daerah di Kabupaten Banyumas ?	Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi kasus dengan pendekatan deskriptif. Kesimpulan; Sistem kelembagaan yang disiapkan untuk pelaksanaan otonomi daerah sudah baik dan perlu penataa kelembagaan, sedangkan penyerahan urusan yang menjadi urusan dalam otonomi daerah sudah hampir selesai, penataan kelembagaan harus mempertimbangkan dua sisi ideal, antara das saint dan das solen. Maka jumlah lembaga dinas yang ideal adalah antara 12 – 14 daerah.

6.	Junus J. Beliu dan Yusinta N. Fina Jurnal FISIP Universitas Terbuka	Efektivitas Struktur Organisasi UPBJJ UT Kupang	Penelitian ini dibuat untuk menggambarkan efektivitas struktur organisasi UPBJJ UT Kupang, dengan tujuan untuk mengkaji struktur organisasi UPBJJ UT Kupang yang meliputi hubungan pelaporan, alokasi tugas dan tanggung jawab dan pengelompokan menurut fungsi.	Penelitian Kualitatif ini berkesimpulan, Struktur Organisasi di UPBJJ-UT Kupang belum efisien. Sedangkan Pembagian Kerja, disimpulkan 1) Hubungan pelaporan di UPBJJ UT Kupang belum berjalan dengan baik, 2) Belum merata alokasi tugas dan tanggung jawab, 3) Belum ada pengelompokan staf UPBJJ UT Kupang dalam tugas dan fungsi yang dijalankan. Maka disarankan perlu adanya evaluasi terhadap struktur.
7.	Rasyd Thaha, Jurnal Nasional “Pemerintahan Daerah”	Penataan Kelembagaan Pemerintahan Daerah	Tujuan ini bertujuan untuk mengetahui gambaran penataan kelembagaan pada pemerintah daerah	Hasil tulisan ini menunjukkan bahwa penataan kelembagaan yang dilakukan oleh pemerintah daerah guna mewujudkan Good Governance masih relevan dengan pelaksanaan dan pembagian kewenangan dalam pola strukturisasi hal ini bisa dilihat dan dikaji dari hasil analisis dan pembahasan sebelumnya yang menurut sebagian besar responden.
8.	Sahril, Jurnal FISIP Universitas Riau	Proses Pembentukan Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah	Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui proses dan faktor-faktor penghambat pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di kabupaten kampar.	Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa proses pembentukan kebijakan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Kampar dapat dilihat dari dua tahapan, yakni tahap awal kebijakan sebagai upaya merespon dan melaksanakan amanat PP No. 41 Tahun 2007 tentang organisasi perangkat daerah dan tahap evaluasi kebijakan dan fasilitasi struktur organisasi dan tata kerja Kabupaten Kampar diketahui bahwa pembentukan seluruh OPD terkesan dipaksakan dan tergesa-gesa. Faktor yang menghambatnya ialah keuangan/anggaran, SDm/Aparatur, dan Regulasi yang sering berganti-ganti.

Dari Tabel penelitian terdahulu diatas, maka penelitian ini memfokuskan pada proses restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Kabupaten Dharmasraya. Dengan pendekatan kualitatif, untuk melihat faktor-faktor yang berkemungkinan mempengaruhi. Diantaranya Aturan Formal, Evaluasi Kinerja, Proses Politik yang ada dan Sumber Daya Manusia atau Apartur Pemerintah. Dari kesemuanya itu, output yang diharapkan dalam penelitian ini ialah Spesialisasi Kerja, Departementalisasi, Rantai Komando, Rentang Kendali, Sentralisasi dan Desentralisasi, dan yang terakhir adalah Formalisasi. Sebagaimana Teori tersebut dijelaskan menurut Robbins, Stephen P. dalam buku Ryaas Rasyid tahun 2005; Jakarta, LIPI Press.

2.2. Landasan Teori

2.2.1. Organisasi

Pengertian Organisasi Secara harfiah, kata organisasi berasal dari bahasa Yunani “organon” yang berarti alat bantu atau instrumen. Hal ini berarti bahwa organisasi pada dasarnya adalah alat bantu yang sengaja didirikan atau diciptakan untuk membantu manusia memenuhi kebutuhan dan mencapai tujuan-tujuannya. Menurut Robbins (2009) Organisasi yang sukses adalah organisasi yang membutuhkan karyawan yang mampu bertindak melebihi tugas pekerjaan umum mereka, atau memberikan kinerja yang melampaui perkiraan dan fakta menunjukkan bahwa organisasi yang mempunyai karyawan yang memiliki OCB yang baik, akan memiliki kinerja yang lebih baik daripada organisasi lain.

Organisasi sering didefinisikan sebagai sekelompok manusia (group of people) yang bekerja sama dalam rangka mencapai tujuan bersama (common goals). Meski definisi ini cukup populer tetapi banyak ahli mengatakan bahwa definisi ini terlalu sederhana. Masih ada beberapa unsur penting yang seharusnya menjadi bagian dari esensi dasar organisasi tetapi belum terungkap dalam definisi diatas.

Definisi yang lebih komprehensif misalnya diberikan oleh Stephen F. Robbins, David Cherrington, Jeniffer M. George dan Gareth Jones, Richard Daft. Dari definisi organisasi yang sering diungkap oleh beberapa pakar diatas maka dapat disimpulkan bahwa organisasi dapat didefinisikan sebagai berikut:

Organisasi adalah unit sosial atau entitas sosial yang didirikan oleh manusia untuk jangka waktu yang relatif lama, beranggotakan sekelompok manusia – minimal dua orang, mempunyai kegiatan yang terkoordinir, teratur dan terstruktur, didirikan untuk mencapai tujuan tertentu dan mempunyai identitas diri yang membedakan satu entitas dengan entitas lainnya.

Selanjutnya dalam organisasi itu perlu sebuah desain organisasi. Desain organisasi ialah penyusunan atau perubahan struktur organisasi. Ada enam elemen yang perlu diperhatikan oleh para manajer ketika akan mendesain struktur organisasi. Ke enam elemen tersebut meliputi (Robbins, 2007):

1. **Spesialisasi kerja** adalah tingkat dimana tugas dalam sebuah organisasi dibagi menjadi pekerjaan yang berbeda; juga dikenal sebagai divisi pekerja.
2. **Departementalisasi** adalah dasar yang digunakan untuk mengelompokkan sejumlah pekerjaan menjadi satu kelompok atau group.
 - a. Departementalisasi fungsional yaitu mengelompokkan sejumlah pekerjaan berdasarkan fungsi yang dilaksanakan;
 - b. Departementalisasi produk yaitu mengelompokkan pekerjaan berdasarkan lini produk;
 - c. Departementalisasi geografis yaitu mengelompokkan pekerjaan berdasar kewilayahan atau geografi;
 - d. Departementalisasi proses yaitu mengelompokkan pekerjaan berdasar arus produk atau pelanggan;
 - e. Departementalisasi pelanggan yaitu mengelompokkan pekerjaan berdasar pelanggan;
 - f. Tim lintas fungsi yaitu sejumlah kelompok orang yang ahli dalam berbagai bidang dan bekerja bersama.
3. **Rantai komando** adalah garis wewenang yang tidak terputus yang membentang dari tingkatan atas organisasi hingga tingkatan paling bawah dan menjelaskan siapa melapor kepada siapa. Adapun elemen-elemen yang terkandung dalam rantai komando, diantaranya:

- a. Wewenang; hak-hak yang melekat pada posisi manajerial tertentu yang memberitahu orang apa yang harus dilakukan dan mengharapkan orang itu melakukannya.
 - b. Tanggung jawab; kewajiban untuk melaksanakan tugas apa saja yang dibebankan.
 - c. Kesatuan komando; prinsip manajemen yang menyatakan bahwa tiap-tiap orang harus melapor ke satu manajer saja.
4. **Rentang kendali** adalah jumlah karyawan yang dapat dikelola oleh seorang manajer secara efisien dan efektif.
5. **Sentralisasi dan Desentralisasi**
- a. Sentralisasi adalah tingkat dimana pengambilan keputusan terkonsentrasi pada satu titik dalam organisasi
 - b. Desentralisasi adalah tingkat dimana karyawan tingkatan bawah memberikan masukan atau benar-benar mengambil keputusan
6. **Formalisasi** adalah tingkat dimana pekerjaan dalam organisasi itu terstandarisasi dan sejauh mana perilaku karyawan dibimbing oleh peraturan dan prosedur.

Selain dari desain organisasi itu, maka struktur organisasi adalah pengaturan antar hubungan bagian-bagian dari komponen dan posisi dalam suatu organisasi (Harjito:1995). Dengan struktur organisasi yang jelas, maka komponen dan posisi pendukung organisasi dapat diuraikan secara jelas. Selain itu, struktur juga menggambarkan kegiatan koordinasi dan kewenangan yang dimiliki oleh unit organisasi.

2.2.1.1. Restrukturisasi Organisasi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, restrukturisasi merupakan penataan kembali (supaya struktur atau tatanannya baik). Dengan demikian restrukturisasi memiliki kaitan erat dengan upaya penataan kembali lembaga atau organisasi agar sesuai kondisi yang diharapkan.

Bennis dan Mische menyatakan bahwa restrukturisasi merupakan proses mengubah budaya organisasi serta menciptakan proses, sistem, struktur dan cara baru mengukur kinerja dan keberhasilan. Pendapat tersebut memberikan

gambaran bahwa restrukturisasi bukan hanya menyangkut perubahan atau penataan kembali struktur organisasi, tapi lebih menekankan pada perubahan perilaku dan budaya organisasi dan merumuskan mekanisme baru dalam penentuan indikator-indikator pengukur kinerja dan keberhasilan.

Sedangkan pengertian organisasi, menurut Chester I. Bernard, yaitu suatu system aktivitas kerjasama yang dilakukan oleh dua orang atau lebih, di mana organisasi menjadi proses perancangan struktur formal, pengelompokan dan pengaturan serta pembagian tugas di antara para anggota dalam usaha untuk mencapai tujuan. Dari pengertian tersebut, dapat diketahui bahwa organisasi memiliki beberapa unsur, yaitu: tujuan bersama; kerja sama dari individu atau kelompok; adanya bentuk atau struktur; sumber daya dan usaha tertentu untuk menjalankan fungsi dalam struktur.

Dari beberapa pengertian tersebut, dapat diambil sebuah kesimpulan bahwa restrukturisasi organisasi merupakan suatu upaya penataan kembali atau sebuah proses mengubah budaya organisasi dalam menciptakan proses, sistem, struktur dan cara baru dalam mengukur kinerja dan keberhasilan. Dalam konteks restrukturisasi organisasi perangkat daerah, maka upaya tersebut berkaitan antara visi dan misi dengan bentuk dan susunan organisasi serta berpegang teguh pada prinsip dasarnya, yaitu terciptanya produktivitas kerja birokrasi yang efektif, efisien, responsif, transparan, dan akuntabel dalam melakukan pelayanan kepada masyarakat.

Pengertian seperti tersebut di atas hampir sama dengan pengertian lain, yaitu pengertian *reinventing*. Konsep *reinventing government*, pada awalnya menimbulkan kecurigaan bahwa tugas-tugas yang terdapat pada ranah pemerintahan akan diswastakan, sehingga birokrat mengalami kekurangan pekerjaan. Padahal ide pokok dari konsep ini adalah menjelaskan paradigma baru dalam penataan ulang (struktur) pemerintahan. Banyak pihak mengira dengan mengubah peran akan memperlemah pemerintah, tetapi yang terjadi justru sebaliknya.

Pemerintahan yang fokus sebagai pengarah berarti secara aktif membentuk masyarakat, negara dan bangsanya. Mereka akan lebih banyak membuat kebijakan. Mereka dapat menggerakkan lebih banyak lembaga sosial dan ekonomi. Sebagian lebih banyak mengatur. Daripada merekrut banyak pegawai, mereka yakin bahwa lembaga lain akan memberikan pelayanan pemenuhan

kebutuhan masyarakat. Sebaliknya pemerintahan yang terlalu asyik dengan pemberian pelayanan sering melepaskan fungsi sebagai pengarah.

Dalam konsep *reinventing government*, pemangkasan terhadap birokrasi dilakukan dengan cara-cara yang lazim dilakukan dunia usaha, misalnya dengan melakukan perubahan sistem insentif, mengubah struktur organisasi, mengubah sistem administrasi pemerintah dan sebagainya. Masing-masing Pemerintah Daerah dapat melakukan pemangkasan dalam hal yang berbeda, sesuai dengan permasalahan yang dihadapi.

Selanjutnya David Osborne dan Peter Plestrik juga menjelaskan bahwa kunci sukses dari *reinventing government* terletak pada:

1. Desentralisasi wewenang kepada unit-unit pemerintahan tanggungjawab sampai pada tingkatan pemerintahan yang rendah.
2. Pengkajian kembali terhadap hal-hal apa yang harus segera dilakukan dan dibiayai, apa yang perlu dibiayai tanpa harus dilakukan, dan apa yang tidak perlu dibiayai dan dilakukan.
3. Perampingan pelayanan publik serta privatisasi dan swastanisasi kegiatan.
4. Mempertimbangkan cara pemberian pelayanan secara lebih efektif sesuai biaya, seperti kontrak eksternal, mekanisme pasar, dan pembenahan pelayanan kepada pengguna.
5. Orientasi pelanggan, termasuk standar mutu yang eksplisit untuk pelayanan publik.
6. Benchmarking dan pengukuran kerja.
7. Reformasi yang dirancang untuk penyederhanaan peraturan dan mengurangi biaya-biayanya.

David Osborne dan Peter Plestrik, beranggapan bahwa sekalipun *reinventing government* adalah suatu bentuk pembaruan pemerintah, tetapi tidak berarti bahwa pembaruan tersebut diartikan sama dengan reorganisasi, atau sekedar menghilangkan pemborosan, kecurangan dan penyelewengan dan juga perampingan pemerintahan atau suatu proses privatisasi, tetapi suatu perubahan yang menyangkut tujuan, insentif, akuntabilitas, distribusi kekuasaan dan budaya.

Penataan organisasi birokrasi tidak dapat disamakan dengan penataan organisasi pada umumnya. Menurut Weber, hal ini dikarenakan oleh beberapa karakteristik: *pertama*, terdapat spesialisasi atau pembagian kerja; *kedua*, menyangkut hierarki yang berkembang; *ketiga*, adanya sistem dari suatu prosedur dan aturan-aturan; *keempat*, terdapat hubungan kelompok yang bersifat impersonalitas; *kelima*, adanya promosi dan jabatan yang berdasarkan atas kecakapan.

Pendapat Weber tersebut memberikan kesimpulan bahwa spesialisasi kerja diperlukan terkait dengan kompleksitas persoalan yang tidak mungkin dapat diselesaikan oleh satu satuan kerja tersendiri. Pembagian kerja memerlukan aspek ketepatan antara institusi pelaksana dengan jenis kewenangan tersebut serta keseimbangan distribusi beban kerja pada tiap institusi. Adapun hierarki dimaksudkan untuk membagi derajat kewenangan, komando serta tanggungjawab.

Sedarmayanti menjelaskan bahwa arsitektur organisasi mencakup 3 unsur desain organisasi sebagai determinan utama sukses atau gagalnya organisasi, yaitu: *pertama*, penetapan wewenang, tugas pokok dan fungsi serta tanggungjawab; *kedua*, balas jasa yang sepadan; *ketiga*, evaluasi indikator atau pengukuran kinerja untuk individu atau unit organisasi. Dalam mengelola strategi dan struktur organisasi, yang harus diperhatikan adalah kesesuaian fungsi organisasi dengan bidang usaha, penciptaan keunggulan daya saing, serta persiapan diri terhadap peningkatan permintaan di dunia yang semakin kompleks.

Dalam paket implementasi kebijakan otonomi daerah, tuntutan terdepan bagi Pemerintah Daerah adalah melakukan restrukturisasi sesuai dengan perluasan kewenangan yang diterimanya. Efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi merupakan tujuan utama pelaksanaan restrukturisasi, di mana pola manajemen Pemerintahan Daerah akan dilaksanakan di atas pola bangun struktur tersebut.

Dalam konteks Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, Pemerintah telah memberikan standarisasi yang muncul karena beberapa alasan, antara lain: *pertama*, ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan lembaga pusat yang selama ini sering mengakibatkan kesulitan proses penganggaran dan

berujung pada inefisiensi penyelenggaraan pemerintahan di daerah; dan *kedua*, struktur organisasi pemerintah daerah di Indonesia yang cenderung sangat gemuk sehingga berpotensi menghisap sebagian besar alokasi APBD untuk belanja aparatur dan bukan untuk pos-pos kegiatan lainnya yang lebih produktif bagi kepentingan masyarakat.

2.2.1.2. Perubahan Organisasi

Perubahan organisasi merupakan beralihnya kondisi organisasi dari kondisi yang berlaku kini menuju kondisi masa yang akan datang yang di inginkan guna meningkatkan efektivitasnya. Perubahan merupakan sesuatu hal yang harus terjadi dalam suatu organisasi karena tuntutan perkembangan zaman. Sedarmayanti (2000:44) mengungkapkan bahwa untuk dapat tetap bertahan dan berkembang, maka organisasi harus terus tumbuh dan mengadakan penyesuaian. Organisasi harus berinovasi, mengembangkan sesuatu yang baru, berekspansi ke pasar yang baru, menata kembali status hukum, organisasi, dan struktur permodalan termasuk memperkenalkan dan memanfaatkan teknologi baru, mengubah metode dan praktek kerja.

Perubahan atau *change* dianggap sebagai sesuatu yang paling abadi di atas dunia. Kita dapat membencinya karena *change* menghancurkan sesuatu yang sudah bertahun-tahun berjalan normal (Kasali, 2006; xxxii). Menurut Kasali (2006) terdapat beberapa karakteristik, *change*, yaitu:

- a. Pertama, ia begitu misterius karena tak mudah dipegang.
- b. Kedua, *change* memerlukan *change maker*(s). Rata-rata pemimpin yang menciptakan perubahan tidak bekerja sendiri, tetapi ia punya keberanian yang luar biasa.
- c. Ketiga, tak semua orang dapat diajak melihat perubahan. Sebagian besar orang malah hanya melihat memakai mata persepsi. Hanya mampu melihat realitas, tanpa kemampuan melihat masa depan.
- d. Keempat, perubahan terjadi setiap saat, karena itu perubahan harus diciptakan setiap saat pula, bukan sekali-kali.
- e. Kelima, terdapat sisi keras dan sisi lembut dari perubahan. Sisi keras termasuk masalah uang dan teknologi, sedangkan sisi lembut menyangkut manusia dan organisasi. Sebagian besar pemimpin hanya

memfokuskan pada sisi keras, padahal keberhasilan sangat ditentukan pada sukses mengelola sisi lembut tadi.

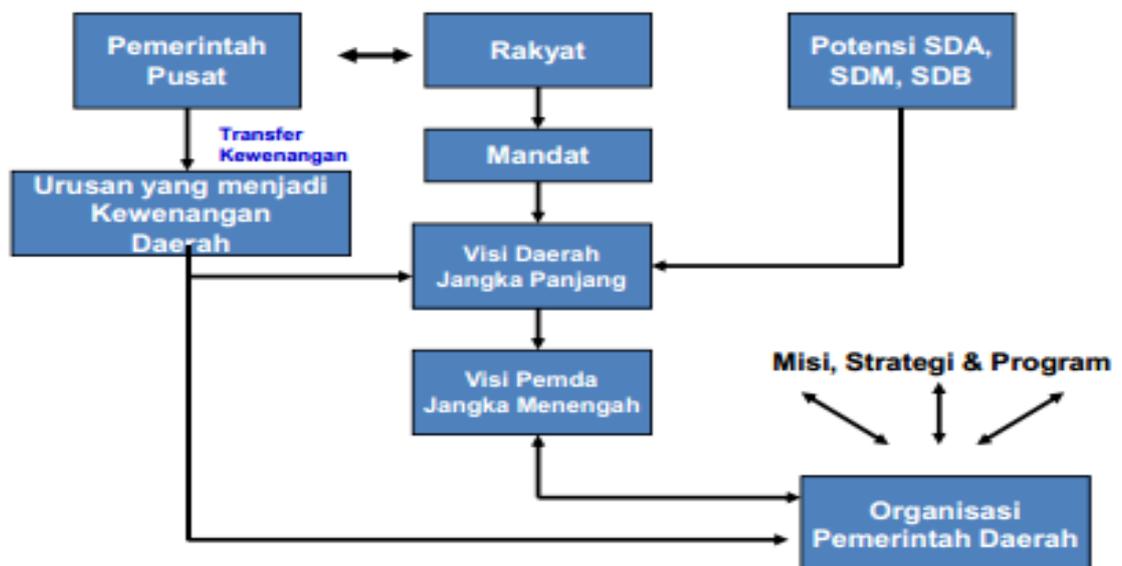
- f. Keenam, perubahan memerlukan waktu, biaya dan kekuatan. Untuk berhasil menaekukannya perlu kematangan berpikir, kepribadian yang teguh, konsep yang jelas dan sistematis, dilakukan secara bertahap dan dukungan yang kuat.
- g. Ketujuh, dibutuhkan upaya-upaya khusus untuk menyentuh nilai-nilai dasar organisasi (budaya korporat). Tanpa menyentuh nilai-nilai dasar perubahan tidak akan merubah perilaku dan kebiasaan-kebiasaan.
- h. Kedelapan, perubahan banyak diwarnai oleh mitos-mitos. Salah satu adalah mitos bahwa perubahan akan selalu membawa kemajuan atau perbaikan instan.
- i. Kesembilan, perubahan menimbulkan ekpektasi dan karena ekpektasi dapat menimbulkan getaran-getaran emosi dan harapan-harapan yang dapat menimbulkan kekecewaan-kekecewaan.
- j. Kesepuluh, perubahan selalu menakutkan dan menimbulkan kepanikan-kepanikan. Namun demikian, dengan teknik-teknik komunikasi dan perilaku yang baik, perubahan dapat dikelola menjadi sebuah pesta.

Perubahan organisasi terjadi bukan tanpa sebab. Senior (1997) mengungkapkan bahwa setidaknya terdapat tiga unsur penyebab organisasi harus melakukan perubahan. Pertama adalah terdapatnya faktor lingkungan sementara contohnya perubahan dari sektor pertanian ke sektor industri; dan dari industri ke pengetahuan dan informasi. Kedua yaitu terdapatnya faktor eksternal yang dirangkum dalam analogi PETS (*Politics, Economy, Technology, and Social*). Faktor politik antara lain terdapatnya perubahan perundangan dan peraturan pemerintah yang secara langsung berdampak pada organisasi dimaksud; dan ketiga adalah faktor internal antara lain masalah manusia (kepercayaan, sikap dan keterampilan). Lingkup kegiatan dari lokal menjadi nasional dst, strategi dan struktur organisasi, serta penggunaan teknologi dalam melaksanakan kegiatannya.

Perubahan organisasi hanya akan berhasil bila melibatkan karyawan baik secara fisik maupun mental dalam proses perubahan tersebut. Senior (1997) mengatakan bahwa pimpinan organisasi yang beranggapan bahwa mereka dapat berhasil dalam melaksanakan perubahan tanpa memahami dan melibatkan anggota organisasi yang lain sebenarnya hanya akan memahami dan melibatkan anggota organisasi yang lain sebenarnya hanya akan terjebak pada kesulitan dan bahkan bencana kegagalan usaha perubahan organisasi.

Hal yang sama diungkapkan oleh Seijt and Robets (2010) mengatakan bahwa hubungan antara persepsi tentang keberhasilan upaya perubahan yang sedang berlangsung dengan kompetensi, komitmen efektif, kepuasan anggota organisasi, serta kesempatan untuk berpartisipasi dalam pengambilan keputusan. Shah (2011) menegaskan bahwa karyawan organisasi terutama di sektor publik di negara berkembang dapat menerima perubahan asal memperoleh keadilan organisasi terutama keadilan distributif dan keadilan prosedural.

Gambar 2.1.
Model Penyusunan Organisasi Daerah
 Berdasarkan Visi, Misi dan Kewenangan Daerah (*Rule dan Mission Driven Organization*)



Sumber : Sadu Wasistiono

Model Penyusunan Organisasi Daerah diatas mengartikan Perubahan organisasi dapat terjadi secara tidak direncanakan atau spontan dan dapat pula terjadi secara direncanakan. Perubahan yang direncanakan merupakan sebuah

reaksi langsung terhadap keadaan nyata organisasi yang dibandingkan dengan tujuan organisasi. Terlihat dari pembagian kewenangan/urusan yang mengarahkan kepada Misi, Strategi dan Program yang berjangka panjang maupun menengah.

Perubahan organisasi dapat disebabkan oleh faktor internal dan eksternal (Sedarmayanti, 2000:45). Secara internal, perubahan organisasi menyangkut perubahan teknologi, karyawan atau struktur. Sedangkan secara eksternal, berkaitan dengan ancaman dan peluang yang terjadi di luar organisasi dan dapat mempengaruhi kegiatan dalam organisasi. Apabila perubahan dikelola secara tidak benar, maka akan menyebabkan menurunnya semangat kerja personil serta dapat menimbulkan konflik dalam organisasi.

Mnurut Winardi (2004:4) mengungkapkan, bahwa upaya perubahan organisasi dapat dipandang sebagai suatu proses yang terdiri dari 3 fase yaitu fase pencairan (*unfreezing*), fase perubahan (*changing*) dan fase pembekuan kembali (*refreezing*).

Fase I merupakan tahapan dimana orang mempersiapkan sebuah situasi untuk perubahan. **Fase II** adalah mencakup tindakan modifikasi tugas-tugas, struktur, teknologi serta personil. Sedang **Fase III** adalah upaya menstabilkan perubahan untuk memelihara perilaku individu dan organisasi.

Dalam melakukan perubahan organisasi terdapat 3 cara untuk mencapai hasil secara tepat. Cara tersebut adalah *reengineering*, pemerintahan daerah, dan inovasi (Winardi, 2004:9). *Reengineering* mencakup upaya untuk memikirkan kembali dan mendesain proses bisnis guna meningkatkan efektivitas organisasi. Kegiatan ini merupakan penataan ulang secara fundamental untuk mendapatkan perbaikan kinerja seperti biaya, kualitas, dan pelayanan. Kegiatan *reengineering* dilakukan terhadap hal yang bersifat mendasar. Kegiatan ini diharapkan dapat menghasilkan perubahan yang bersifat terobosan baru yang berorientasi pada masa depan. Olehnya itu, dilakukan perubahan visi, misi, tujuan organisasi serta operasional organisasi.

Pemerintahan daerah organisasi dapat berarti sempit dan dapat pula secara luas. Sedarmayanti (2000:71) menguraikan bahwa pemerintahan daerah organisasi dalam arti sempit meliputi kinerja organisasi, kerjasama operasional, sistem dan prosedur kerja serta pendelegasian wewenang dan otonomi.

Sedangkan pemerintahan daerah organisasi dalam arti luas, mencakup seluruh aspek yang dimiliki perusahaan yaitu meliputi sumber daya manusia, sumber daya keuangan dan sumber daya lainnya termasuk sarana dan prasarana.

Dalam pemerintahan daerah, diharapkan tercapai kinerja organisasi yang optimal, kerjasama yang kondusif, serta operasional yang berjalan lancar. Kinerja yang optimal dapat tercapai dengan dukungan personil dan prestasi kelompok. Selanjutnya kerjasama operasional diharapkan dapat lebih harmonis dan situasi kerja akan lebih kondusif. Pemerintahan daerah juga menyangkut pendelegasian wewenang atau penataan kembali struktur organisasi sehingga organisasi menjadi responsif dan adaptif terhadap perubahan yang terjadi.

Adapun target dari kegiatan pemerintahan daerah diungkapkan oleh Winardi (2004:97) yaitu individu, teknologi, struktur, proses-proses, kultur dan manajemen. Hal senada diungkapkan oleh Leavitt dalam Sutarto (2002:415) bahwa organisasi dapat dilakukan perubahan dalam hal struktur, teknologi dan orang.

2.2.2. Sentralisasi, Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Indonesia merupakan Negara yang telah mengalami berbagai macam perubahan dalam sistem pemerintahannya. Sistem pemerintahan yang digunakan oleh Negara Indonesia pada saat ini adalah desentralisasi, dimana daerah mempunyai kewenangan atas daerahnya masing-masing. Sistem sentralisasi yang sebelumnya digunakan merupakan sistem dimana semua pengambilan keputusan dan pelaksanaan pemerintahan berada di tangan pemerintah pusat. Dalam penggunaan sistem sentralisasi ini terjadi banyak kegagalan diantaranya diakibatkan oleh setiap daerah yang memiliki potensi yang berbeda-beda.

Sistem sentralisasi meninggalkan banyak ketidakpuasan bagi pemerintah daerah karena sistem ini dianggap memperlemah hubungan antara pemerintah lokal dengan para stakeholder pengambil keputusan dalam hal pelayanan publik. Selain itu kelemahan dari sistem sentralisasi adalah banyak terjadi ketimpangan wilayah yang ada di Indonesia, hal ini dikarenakan segala sesuatu terkait wilayah tersebut yang mengatur adalah pemerintah pusat sehingga kebijakan yang dilakukan seringkali tidak sesuai dengan fakta di lapangan. Hal inilah yang menyebabkan semakin terjadinya ketimpangan perkembangan antar wilayah.

Untuk mengatasinya, diperlukan perubahan sistem agar potensi setiap daerah dapat berkembang sebagaimana mestinya dan mampu meningkatkan pembangunan yang merata di setiap wilayah di Indonesia.

Pemerintahan daerah organisasi ditujukan untuk mencapai efektifitas dan efisiensi organisasi. Hal ini dilakukan dengan cara menata kembali struktur organisasi menjadi lebih baik. Hal ini sesuai dengan definisi pemerintahan daerah yang diuraikan berikut. Pemerintahan daerah, sering disebut sebagai *downsizing* atau *delayering*, melibatkan pengurangan di bidang tenaga kerja, unit kerja atau divisi, ataupun pengurangan tingkat jabatan dalam struktur organisasi. Pengurangan ini diperlukan untuk memperbaiki efisiensi dan efektifitas (David, F, 1997).

Strategi Pemerintahan Daerah digunakan untuk mencari jalan keluar bagi organisasi yang tidak berkembang, sakit atau adanya ancaman bagi organisasi, atau industri diambang pintu perubahan yang signifikan. (Mintzberg & Quinn, 1996). Pemerintahan daerah perusahaan bertujuan untuk memperbaiki dan memaksimalkan kinerja organisasi (Djohanputro, 2004).

Pemerintahan Daerah merupakan suatu kegiatan yang sangat terkait dengan kemajuan suatu organisasi untuk mempertahankan keberadaannya. Suatu organisasi yang di dalamnya terdapat sekelompok manusia menunjukkan perilaku yang menggambarkan keterkaitan antara manusia dan organisasi tersebut. Sedarmayanti (2000:39) mengungkapkan bahwa perilaku organisasi terdiri atas dua aspek yaitu pengaruh organisasi terhadap manusia dan pengaruh manusia terhadap organisasi.

Desentralisasi merupakan sistem pemerintahan dimana terjadi penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Pemerintah daerah memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangga wilayahnya sendiri berdasarkan pada peraturan yang berlaku dan sesuai dengan aspirasi rakyatnya. Sesuai dengan penjelasan sebelumnya, hal yang melatarbelakangi adanya desentralisasi adalah sistem pemerintahan sentralisasi yang dianggap telah gagal, sehingga pada masa pemerintahan Presiden Habibie diambillah keputusan untuk merubah sistem yang semula sentralisasi menjadi sistem pemerintahan yang desentralisasi.

Desentralisasi Indonesia ditetapkan melalui adanya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan direvisi menjadi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur wewenang serta tanggung jawab politik dan administratif pemerintah pusat, provinsi, kota dan kabupaten dalam struktur yang terdesentralisasi.

Sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 14 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah perlu dibentuk peraturan pemerintah mengenai pembagian urusan pemerintahan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Akhirnya pada pertengahan tahun 2007 ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.

Gambar 2.2.
Pembagian Kriteria Kewenangan

KRITERIA KEWENANGAN		
PEMERINTAH PUSAT	DAERAH PROVINSI	DAERAH KAB/KOTA
1. lokasinya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;	1. lokasinya lintas Daerah kabupaten/kota;	1. lokasinya dalam Daerah kabupaten/kota;
2. penggunaannya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;	2. penggunaannya lintas Daerah kabupaten/kota;	2. penggunaannya dalam Daerah kabupaten/kota;
3. manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah provinsi atau lintas negara;	3. manfaat atau dampak negatifnya lintas Daerah kabupaten/kota; dan/atau	3. manfaat atau dampak negatifnya hanya dalam Daerah kabupaten/kota; dan/atau;
4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Pemerintah Pusat; dan/atau;	4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah Provinsi.	4. penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh Daerah kabupaten/kota.
5. peranannya Strategis bagi kepentingan nasional.		

Keberadaan Pemerintah Daerah pada hakekatnya diarahkan untuk memacu pemerataan pembangunan dan hasilnya yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan umum, meningkatkan partisipasi publik dalam pendayagunaan potensi daerah dan memperkuat persatuan dan kesatuan bangsa. Hal tersebut perlu dipahami bahwa penerapan otonomi daerah ditujukan bagi terciptanya kesejahteraan umum melalui proses pembangunan di daerah, bukan diartikan sebagai penguatan daerah untuk memisahkan diri dari Pemerintah. Kekhawatiran otonomi daerah akan melahirkan keinginan daerah untuk memisahkan diri

merupakan argumentasi yang tidak mendasar. Fakta sejarah NKRI yang mengalami begitu banyak gejolak lokal serta pemberontakan daerah pada dekade 1950-an, justru lahir akibat pembatasan otonomi yang mengarah pada penyelenggaraan pemerintahan yang sentralistik.

Pada sisi lain, otonomi daerah merupakan wujud pemberian kepercayaan dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah. Besarnya kewenangan yang diberikan kepada Pemerintah Daerah merupakan wujud kepercayaan yang besar dari Pemerintah untuk mengatur dan mengurus daerahnya secara mandiri dan akan mendorong pengembangan kreatifitas dan inovasi membangun daerah. Kepercayaan tersebut akan melahirkan kesetiaan daerah dalam bingkai negara kesatuan.

Otonomi Daerah dan Desentralisasi pada hakekatnya yaitu desentralisasi adalah otonomisasi suatu masyarakat yang berada dalam teretorial tertentu. Sebagai pancaran paham kedaulatan rakyat. Dalam prakteknya tentu otonomi diberikan oleh Pemerintah kepada masyarakat dan sama sekali bukan kepada daerah ataupun Pemerintah Daerah. Ketegasan pernyataan otonomi milik masyarakat dan masyarakat sebagai subjek dan bukan objek otonomi perlu dicanangkan dalam penyelenggaraan otonomi daerah.

Perwujudan desentralisasi adalah otonomi daerah dan daerah otonom. Secara yuridis, dalam konsep daerah otonom dan otonomi daerah mengandung elemen wewenang mengatur dan mengurus. Wewenang mengatur dan mengurus merupakan substansi otonomi daerah. Aspek spasial dan masyarakat yang memiliki dan terliput dalam otonomi daerah telah jelas sejak pembentukan daerah otonom. Tetapi yang perlu kejelasan lebih lanjut adalah materi wewenang yang tercakup dalam otonomi daerah. Oleh karena itu, yang perlu dipahami adalah selain disamping pembentukan daerah otonom yang mencakup pengertian didalam konsep desentralisasi adalah penyerahan wewenang ataupun urusan pemerintahan.

Dalam kerangka desentralisasi, otonomi daerah dapat dibagi menjadi 2 definisi, antara lain:

1. Kewenangan daerah untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan; dan

2. Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Penataan lembaga daerah menjadi semakin penting karena adanya unsur penyerahan kewenangan kepada Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang menyangkut tentang politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Adapun dalam Undang-Undang tersebut, urusan wajib yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah kabupaten/kota merupakan urusan yang berskala kabupaten/kota meliputi: perencanaan dan pengendalian pembangunan; perencanaan, pemanfaatan, dan pengawasan tata ruang; penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; penyediaan sarana dan prasarana umum; penanganan bidang kesehatan; penyelenggaraan pendidikan; penanggulangan masalah sosial; pelayanan bidang ketenagakerjaan; fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah; pengendalian lingkungan hidup; pelayanan pertanahan; pelayanan kependudukan, dan catatan sipil; pelayanan administrasi umum pemerintahan; pelayanan administrasi penanaman modal; penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; dan urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Penerapan otonomi daerah telah mendorong terjadinya memindahkan sebagian besar kewenangan yang tadinya berada di Pemerintah kepada Daerah Otonom, sehingga diharapkan Pemerintah Daerah dapat lebih cepat dalam menanggapi tuntutan masyarakat daerah sesuai dengan kemampuan yang dimiliki. Hal ini disebabkan karena kewenangan membuat kebijakan sepenuhnya menjadi wewenang Daerah Otonom, maka dengan otonomi daerah pelaksanaan

tugas umum pemerintahan dan pembangunan akan dapat berjalan lebih cepat dan lebih berkualitas.

Menurut Ryaas Rasyid, posisi kebijakan otonomi daerah merupakan sebuah proyek pengembalian harga diri Pemerintah dan masyarakat daerah. Pemerintah tidak lagi memandang rendah (*patronize*), apalagi mendominasi Pemerintah Daerah. Peran Pemerintah dalam konteks ini adalah melakukan supervisi, memantau, mengawasi dan mengevaluasi pelaksanaan otonomi daerah.

2.2.3. Penataan Kelembagaan

Kelembagaan berasal dari kata *bureaucracy* (Bahasa Inggris, *bureau cracy*), diartikan sebagai suatu organisasi yang memiliki rantai komando dengan bentuk piramida, dimana lebih banyak orang berada ditingkat bawah dari pada tingkat atas, biasanya ditemui pada instansi yang sifatnya administratif maupun militer.

Pada rantai komando ini setiap posisi serta tanggung jawab kerjanya dideskripsikan dengan jelas dalam organigram. Organisasi ini pun memiliki aturan dan prosedur ketat sehingga cenderung kurang fleksibel. Ciri lainnya adalah biasanya terdapat banyak formulir yang harus dilengkapi dan pendelegasian wewenang harus dilakukan sesuai dengan hirarki kekuasaan. (Wikipedia, 2008).

Kelembagaan sebagai suatu system organisasi formal dimunculkan pertama sekali oleh Max Weber pada tahun 1947, menurutnya kelembagaan merupakan tipe ideal bagi semua organisasi formal. Max Weber mendefinisikan kelembagaan sebagai suatu bentuk organisasi yang ditandai oleh hierarki, spesialisasi peranan, dan tingkat kompetensi yang tinggi ditunjukkan oleh para pejabat yang terlatih untuk mengisi peran-peran tersebut (Sinambela, 2008:53).

Ciri organisasi yang mengikuti system kelembagaan ini adalah pembagian kerja dan spesialisasi, orientasi impersonal, kekuasaan hirarkis, peraturan-peraturan, karir yang panjang, dan efisiensi. Cita-cita utama dari sistem kelembagaan adalah mencapai efisiensi kerja yang seoptimal mungkin.

Menurut Weber organisasi kelembagaan dapat digunakan sebagai pendekatan efektif untuk mengontrol pekerjaan manusia sehingga sampai pada

sasarannya, karena organisasi kelembagaan punya struktur yang jelas tentang kekuasaan dan orang yang punya kekuasaan mempunyai pengaruh sehingga dapat memberi perintah untuk mendistribusikan tugas kepada orang lain.

Hal senada diungkapkan oleh Nugroho (2004:28) bahwa kelembagaan dalam praktek dijabarkan sebagai pegawai negeri sipil. Ungkapan ini menekankan pentingnya peran sumber daya manusia dalam konteks kelembagaan. Kelembagaan merupakan lembaga yang memiliki kemampuan besar dalam menggerakkan organisasi, karena kelembagaan ditata secara formal untuk melahirkan tindakan rasional dalam sebuah organisasi. Kelembagaan merupakan sarana dan alat dalam menjalankan kegiatan pemerintahan di era masyarakat yang semakin modern dan kompleks (Sinambela, 2008:53).

Kelembagaan memainkan peranan aktif di dalam proses politik di kebanyakan negara dan kelembagaan menggunakan banyak aktifitas-aktifitas, diantaranya usaha-usaha paling penting berupa implementasi Undang-Undang, persiapan proposal legislatif, peraturan ekonomi, lisensi dalam perekonomian dan masalah-masalah profesional, dan membagi pelayanan kesejahteraan (Herbert M. Levine dalam Aisyah, 2003).

Adapun ciri kelembagaan yang dapat mencapai tujuan negara diungkapkan oleh Widodo (2001:80) bahwa kelembagaan publik dalam era sekarang ini harus dapat bekerja secara efisien, efektif, kompetitif, responsif dan adaptif. Selain itu, kelembagaan publik harus mempunyai struktur dan prosedur yang fleksibel, juga harus mempunyai kemauan dan kemampuan yang diperlukan untuk memperkembangkan diri, menyesuaikan diri dengan situasi dinamis dan ketidakpastian lingkungan.

Max Weber berpendapat bahwa kelembagaan adalah suatu bentuk organisasi yang paling efisien dan rasional. Hal itu digambarkan dengan menunjukkan apa yang menjadi karakteristik kelembagaan, yaitu:

- a. Kewenangan yang berjenjang sesuai dengan tingkatan organisasi;
- b. Spesialisasi tugas, kewajiban, dan tanggung jawab;
- c. Posisi didesain sebagai jabatan;
- d. Penggantian dalam jabatan secara terencana;
- e. Jabatan bersifat impersonal;

- f. Suatu sistem aturan dan prosedur yang standar untuk menegakkan disiplin dan pengendaliannya;
- g. Kualifikasi yang rinci mengenai individu yang akan memangku jabatan;
- h. Perlindungan terhadap individu dari pemecatan.

Uraian tersebut lebih diperjelas oleh Nugroho (2004:28) bahwa kelembagaan mempunyai 10 ciri yaitu: 1) Para anggotanya (staf) secara pribadi bebas, dan hanya melakukan tugas-tugas impersonal dari jabatan-jabatannya; 2) Terdapat hierarki jabatan yang jelas; 3) Fungsi-fungsi jabatan diperinci dengan jelas; 4) Para pejabat diangkat berdasarkan kontrak; 5) Penyeleksian atas dasar kualifikasi profesional yang secara ideal diperkuat dengan diploma yang diperoleh melalui ujian; 6) Anggotanya digaji dengan uang dan biasanya mempunyai hak-hak pensiun; 7) Pekerjaan pejabat ialah pekerjaannya yang satu-satunya; 8) Terdapat suatu struktur karier dan kenaikan pangkat adalah yang mungkin baik melalui senioritas ataupun prestasi dan sesuai dengan penilaian para atasan; 9) Pejabat tidak boleh mengambil kedudukannya sebagai miliknya pribadi begitu pula sumber-sumber yang menyertai kedudukan itu, dan; 10) Pejabat tunduk kepada pengendalian yang dipersatukan dan kepada sistem disipliner.

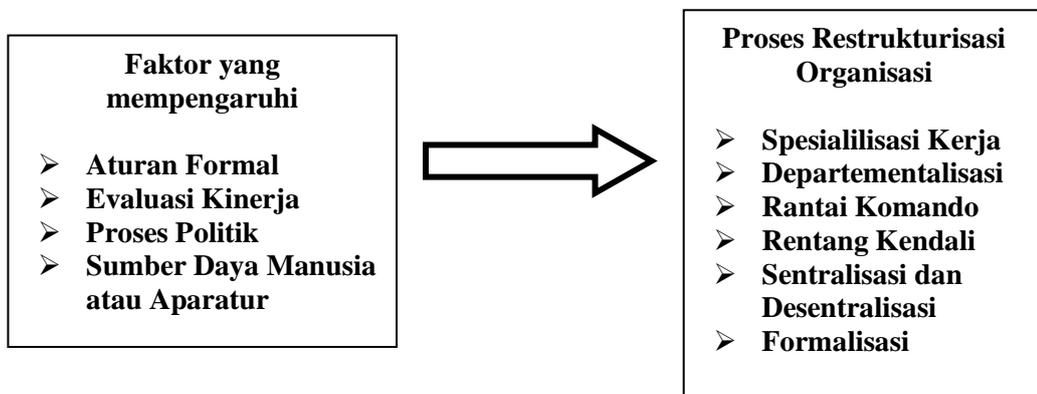
Kemampuan untuk menunjukkan ciri tersebut tergantung pada pelaku kelembagaan atau aparat untuk berfikir dinamis dan berupaya untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Untuk itu setiap aparat hendaknya memiliki semangat kerja yang tinggi serta didukung oleh sumberdaya dan dana dalam pencapaian tujuan negara.

Berdasarkan perbedaan tugas pokok atau misi yang mendasari organisasinya, Syukur Abdullah dalam Alfian (1991:229) menjelaskan bahwa kelembagaan dibedakan dalam tiga kategori, yaitu:

- a. Kelembagaan pemerintahan umum, yaitu rangkaian organisasi pemerintah yang menjalankan tugas-tugas pemerintahan umum termasuk memelihara ketertiban dan keamanan, dari tingkat pusat sampai daerah (propinsi, kabupaten, kecamatan dan desa). Tugas-tugas tersebut lebih bersifat “mengatur” (*regulative function*).

- b. Kelembagaan pembangunan yaitu organisasi pemerintahan yang menjalankan salah satu bidang atau sektor khusus guna mencapai tujuan pembangunan, seperti pertanian, kesehatan, pendidikan, industri dan lain-lain. Fungsi pokoknya adalah fungsi pembangunan (*development function*) atau fungsi adaptasi (*adaptive function*).
- c. Kelembagaan pelayanan, yaitu unit organisasi yang pada hakekatnya merupakan bagian yang langsung berhubungan dengan masyarakat. Dalam kategori ini dapat disebutkan antara lain rumah sakit, sekolah, kantor koperasi, bank rakyat tingkat desa, kantor atau unit pelayanan departemen sosial, transmigrasi dan berbagai unit organisasi lainnya yang memberikan pelayanan langsung kepada masyarakat atas nama pemerintah. Fungsi utamanya ialah pelayanan (*service*) langsung kepada masyarakat. Termasuk dalam konsep ini ialah apa yang disebut oleh Michael Lipsky sebagai kelembagaan di lapangan tugas dan berhubungan langsung dengan warga masyarakat.

2.3. Kerangka Pemikiran



2.4. Definisi Konseptual

Definisi konseptual ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan. Adapun pengertian definisi konseptual dalam pembahasan ini adalah sebagai berikut:

1. Restrukturisasi Organisasi

Upaya dalam proses mendaur ulang atau redesain suatu aktivitas organisasi daerah yang dianggap perlu untuk diperbaharui, dari semua aspek ruang lingkup tugas dan fungsinya, demi tercapainya suatu tujuan bersama yang lebih baik.

2. Efektivitas Organisasi

Konsep tentang pencapaian yang efektif, dalam sebuah organisasi dengan tujuan yang berjangka pendek maupun berjangka panjang untuk menghasilkan kepuasan dan menampung semua kebutuhan yang dianggap positif.

3. Penataan Kelembagaan

Suatu upaya pembentukan organisasi yang berdasarkan proses analisis urusan masing-masing organisasi, bisa bersifat perampingan maupun penggemukan. Dimana masing-masing unit organisasi ini dapat menunjukkan keseimbangan kewenangan dan tanggung jawab dalam pelaksanaannya.

2.5. Definisi Operasional

Definisi oprasional merupakan definisi yang menyatakan seperangkat petunjuk atau operasi yang lengkap tentang apa yang harus diamati dan bagaimana mengamatinya. Proses Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Dharmasraya dilihat dengan menggunakan indikator:

1. Proses Restrukturisasi Organisasi

a. Spesialisasi Kerja

Pembagian tugas dalam organisasi menjadi pembagian kerja di bidang atau divisi. Pembagian tugas ini dikenal dengan pembentukan organisasi.

b. Departementalisasi

Penambahan, Pengurangan, Pemisahan dan penggabungan Satuan Kerja Perangkat Daerah.

c. Rantai Komando

Adalah garis wewenang dan tingkatan jabatan di dalam Satuan Kerja Perangkat Daerah.

d. Rentang Kendali

Pengelolaan pemerintahan yang dilakukan guna efektifitas dan efesiensi berdasarkan tanggung jawab suatu jabatan pada organisasi.

e. Sentralisasi dan Desentralisasi

Sentralisasi pengambilan keputusan dalam organisasi pemerintahan secara *top – down*.

Desentralisasi pengambilan keputusan dengan keterlibatan tingkat bawah atau dikenal *bottom up*.

f. Formalisasi dalam pengelolaan pemerintahan adanya SOP (*Standart Operasional Procedural*) dan aturan.

2. Faktor yang mempengaruhi

a. Aturan Formal

b. Evaluasi Kinerja

c. Proses Politik

d. Sumber Daya Manusia atau Aparatur