

**STUDI KEBIJAKAN PERUBAHAN STRUKTUR ORGANISASI
DI KANTOR PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
KABUPATEN REMBANG**

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

PROGRAM PASCA SARJANA UNIVERSITAS DIPONEGORO

PROGRAM STUDI : Magister Ilmu Administrasi

KONSENTRASI : Magister Administrasi Publik



**Diajukan Oleh :
PURWADI SAMSI**

**Kepada
PROGRAM PASCA SARJANA
PROGRAM ADMINISTRASI PUBLIK
UNIVERSITAS DIPONEGORO
S E M A R A N G
2004**

**STUDI KEBIJAKAN PERUBAHAN STRUKTUR ORGANISASI
DI KANTOR PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
KABUPATEN REMBANG**

Dipersiapkan dan disusun oleh

PURWADI SAMSI

D4E003015

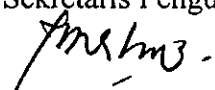
Telah dipertahankan di depan Tim Penguji
Pada tanggal : 22 Desember 2004

Susunan Tim Penguji

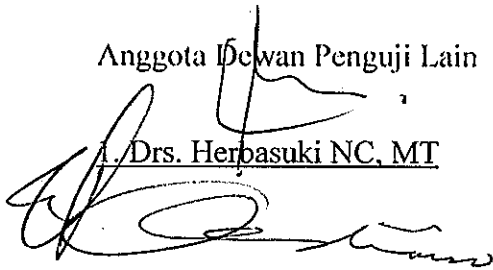
Ketua Penguji/Pembimbing I


Dra. Endang Larasati, MS

Sekretaris Penguji/Pembimbing II


Dra. Kismartini, Msi

Anggota Dewan Penguji Lain


1. Drs. Herbasuki NC, MT

2. Drs. Wahyu Pujoyono, SU

Tesis ini telah diterima sebagai salah satu persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Sain.

Tanggal : 22 DEC 2004
Ketua Program Studi MAP
Universitas Diponegoro Semarang



Prof. Drs. Y. WARELLA, MPA, Ph.D

UPI-UNWIP

No. Berkas: 3850 / 7 / 044 / 01

Tgl. : 23 Juni 05

Ringkasan

Kebijaksanaan dan strategi pembangunan nasional harus diubah secara konseptual maupun pelaksanaannya, yang bukan sekedar formulasinya saja, dan terutama juga dalam hubungannya dengan kedudukan, tugas fungsi, wewenang dan tanggung jawab pemerintah dalam menentukan kebijakan, strategi, rencana, dan program pembangunan nasional termasuk dalam pelaksanaan dan pengawasannya sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam penyelenggaraan pemerintah Negara.

Reformasi telah menjadi sebuah kata yang menggelinding dan menjadi semangat gerak langkah anak bangsa untuk membuka kutup-kutup kekuasaan yang selama ini tidak tersentuh.

Untuk melaksanakan reformasi tersebut diperlukan aparatur Negara yang professional dan bertanggung jawab dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan. Melalui optimalisasi atas fungsi-fungsi pemerintahan itu, rakyat dapat berharap semakin luasnya rasa keadilan dan semakin tinggi tingkat kemandirian mereka dalam mengembangkan diri dan menyelesaikan masalah serta semakin membaiknya tingkat kesejahteraan masyarakat.

Perkembanganyang demikian ini tentu saja mensyaratkan adanya aparatur pemerintah yang memiliki kinerja yang baik dan professional untuk mewujudkan keinginan tersebut maka diperlukan langkah-langkah mulai dari direncanakan, dilakukan, dan dinilai secara sistematis dan konsisten. Hal ini dikarenakan focus utama dari pengamatan masyarakat pada umumnya menyangkut kinerja birokrasi.

Berbicara mengenai semangat kerja erat kaitannya dengan masalah kinerja organisasi. Hal ini akan saling mempengaruhi dan mempunyai hubungan sebab akibat yang erat, dimana adanya sumber daya manusia yang handal diperlukan pendidikan, diklat dan kursus-kursus yang sesuai.

Berkaitan dengan otonomi daerah atau desentralisasi, melalui UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, sebagaimana pengganti UU nomor 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok pemerintahan di daerah, maka ditetapkan bahwa otonomi daerah dititik beratkan pada daerah kabupaten/kota. Sebagaiman realisasi di bidang keuangan pusat dan daerah, telah ditetapkan pula UU nomor 25 tahun 1999.

Dampak dari pelaksanaan UU nomor 22 tahun 1999 adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyusun struktur organisasi pemerintahan di daerah masing-masing sesuai dengan kebutuhan di daerah. Sedangkan sebelum berlakunya UU nomor 22 tahun 1999 terdapat adanya penyusunan struktur organisasi yang seragam atau sama.

Dengan diberlakukannya UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan pemerintah dan kewenangan propinsi sebagai daerah otonomi daerah otonomi terbatas, maka perlu adanya penataan kembali keberadaan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Rembang dengan terbitnya PP nomor 84 tahun 2000 tentang pedoman organisasi perangkat daerah dan keputusan Menteri dalam Negeri dan otonomi daerah nomor 50 tahun 2000 tentang pedoman susunan organisasi dan tata kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota maka menjadi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang yang sudah ditetapkan dalam peraturan daerah nomor 8 tahun 2001.

Penataan organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang merupakan kewenangan yang ditangani oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Rembang.

Dengan adanya perubahan struktur organisasi dan tata kerja tersebut peran tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat perlu adanya perubahan kinerja birokrasi sesuai dengan era reformasi yang sekarang.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan publik penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena penilaian kinerja digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam pencapaian tujuan dan misi yang sudah ditetapkan untuk menciptakan kualitas sumber daya manusia perlu adanya manusia yang memiliki mentalitas/moral yang baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaan, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat, memiliki kemampuan dan kecakpa yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Dengan demikian dia akan sadar bahwa sebenarnya ia adalah pelayan masyarakat.

Budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki symbol, orientasi nilai, keyakinan pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi kedalam pikiran, seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap organisasi birokrasi selalu berkesinambungan dengan aspek budaya masyarakat setempat.

Unuk mengembangkan organisasi pemerintah dimasa yang aka datang, pemimpin organisasi tidak hanya dituntut untuk dapat memajukan organisasi pemerintah, dalam hal ini meningkatkan fungsi pelayanan publik, tetapi juga harus responsive dan adaptive terhadap perkembangan lingkungan social dan membuka akses bagi kepentingan dan pelayanan masyarakat.

Abstraksi

Tujuan penelitian ini secara umum akan mengkaji dan mendeskripsikan secara mendalam dan menyeluruh berbagai aspek yang berkaitan dengan dampak perubahan struktur organisasi terhadap kinerja birokrasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang.

Berdasarkan pada permasalahan yang telah dirumuskan yang lebih menekankan pada makna dan proses dalam pelaksanaan penelitiannya, maka penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif. Tujuannya agar permasalahan yang diungkapkan akan lebih bersifat komprehensif dan mendalam serta bersifat alamiah dan apa adanya, tanpa ada intervensi dari berbagai pihak, terutama dari peneliti sendiri. Melalui penelitian ini, dapat dijelaskan secara lebih terperinci jalan cerita secara kronologis, sehingga hasil akhir dapat memberikan rekomendasi bagi pelaksana kebijakan perubahan struktur organisasi untuk merumuskan kembali kebijakannya.

Pada tesis ini akan mencoba menjawab permasalahan dampak adanya perubahan struktur organisasi terhadap kinerja birokrasi pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang. Rumusan masalah diawali dengan bahasan mengenai munculnya fenomena kinerja birokrasi setelah adanya perubahan struktur organisasi, perubahan terhadap sasaran program maupun proyek yang mana efektif dan lebih efisien, penempatan pegawai dan promosi apakah sudah berdasarkan formasi pendidikan, ketrampilan/skill yang dimiliki. Budaya birokrasi dalam pengambilan keputusan dan pendelegasian wewenang apakah sudah diberikan kepada bawahan, serta gaya kepemimpinan yang dilakukan dan motivasi staf merupakan tanggung jawab pimpinan.

Kinerja Organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat sangat efektif dan efisien dengan alasan Kantor Pemberdayaan Masyarakat mempunyai tugas dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di bidang pemberdayaan masyarakat, tugas Kantor Pemberdayaan Masyarakat sebagai fasilitator dan motivator keswadayaan masyarakat. Dengan tugas tersebut maka tingkat keberhasilan program dapat dilihat dari animo masyarakat untuk berperan aktif dalam merencanakan, melaksanakan, dan menyelesaikan pembangunan dengan kontribusi adanya partisipasi/swadaya masyarakat. Kinerja organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat sangat efektif dan efisien dapat dibuktikan adanya pengeluaran anggaran pembangunan untuk bantuan stimulan yang relatif sedikit, sehingga dapat menarik dana partisipasi masyarakat yang sangat besar.

Peningkatan Sumber Daya Manusia berdasarkan aturan yang berlaku dengan menitik beratkan pada pendidikan formal maupun struktural, kepangkatan, dan senioritas serta melihat secara langsung staf yang berprestasi dan memenuhi syarat kepangkatan, tidak melihat adanya kedekatan dengan pimpinan. Penempatan pegawai dilakukan berdasarkan tingkat pendidikan dan skill yang dimiliki serta menerapkan reward and punishment.

Budaya birokrasi dalam pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah dan dibicarakan dengan staf agar mendapatkan hasil yang sesuai dengan kehendak orang banyak. Staf mulai menyadari bahwa dirinya merupakan pelayan dari masyarakat, sehingga pelayanan kepada masyarakat mengalami peningkatan, hal ini dibuktikan apabila pimpinan tidak berada di tempat disposisi atau penandatanganan dapat dilakukan pimpinan di bawahnya. Gaya kepemimpinan cenderung transformasional kewenangan arah demokratis dan tidak selalu minta dilayani. Dalam pengambilan keputusan dengan cara mengajak staf secara bersama-sama memecahkan suatu masalah, dengan harapan pertama staf mengetahui secara langsung, kedua diajak berfikir secara bersama, yang ketiga secara otomatis menumbuhkan rasa percaya diri untuk menyelesaikan suatu pekerjaan. Pendelegasian wewenang sudah dilimpahkan kepada staf, dengan cara membagi tugas, sehingga sewaktu-waktu dapat mengambil keputusan manakala pimpinan tidak ada. Dalam memotivasi pimpinan selalu memberikan peluang kepada staf untuk memerankan, mempresentasikan tugas dan fungsinya, sehingga dapat memotivasi staf untuk maju dan berani mengambil keputusan.

Pendidikan dan pelatihan sangat diperlukan guna peningkatan kualitas sumber daya manusia, sehingga perlu adanya terobosan pemikiran secara khusus dari Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat agar mendapatkan anggaran untuk peningkatan sumber daya manusia, sehingga kesempatan dan peluang pegawai untuk meningkatkan kemampuan lebih luas, yang pada akhirnya untuk peningkatan kinerja organisasi.

Perubahan di bidang kultur/budaya hendaknya ditekankan pada pengembangan nilai yang profesional, dalam arti proporsional pada pelayanan masyarakat, serta budaya dalam pengambilan keputusan pendelegasian wewenang hendaknya selalu memntingkan pada kepentinagn masyarakat. Pimpinan hendaknya selalu memotifasi karyawan untuk maju dan berkembang demi peningkatan kinerja organisasi dengan mengacu pada tujuan, visi dan misi organisasi.

ABSTRACTS

In general, this is objected to intensively and comprehensively examine and describe various aspects related to the implications of organizational structure changes to the bureaucracy performance in the society Endorcement Committe (Kantor Pemberdayaan Masyarakat) of distrik Rembang.

According to the the formulated subjects that emphasize on the meaning and process in the research implementation, then this study was using a qualitative approach. The purpose is to make the revealed subject to be comprehensive and intensive beside of naturalness and objektiv, without any invertansions from outsiders, particularry of the author. By means of the study, then we could explain more details the appropriate plot chronologically, therefore the final results would provide recommendation for the executioners of organizational structere changes policy ini order to reformulate their policies.

The thesis would attempt to answer the implication problems of organizational structure changes to the bureaucracy performance in Society Endorsment Committee of Distric Rembang. The problem formulation starts with a discussion on the appearinr phenomenon of bureaucracy performance after the organizational structure changes, changes either on the program objectives organisasi projects, which became effective and more efficient, employees placement and promotion whether been based on formation and education, and the possessed skills. Whether the bureaucracy cultere in decision making and delegation of authority have been given to subordinates, and aplied leadership styles and staffs motivation to be the leader responsibilities.

The performance of Society Endorsement Committee is highly effective and efficient for reasons that committee (Kantor Pemberdayaan Masyarakat) has duties in governmental operation and developments in society endorsement, Kantor Pemberdayaan Masyarakat obligation apel siang the facilitator and motivator of society self-supportingship. In accordance with those duties, thus the success level of programs can be seen from the interest among society to actively participate in planning, implementing, and accomplishing the development with contributions of society participation/self-supporting. The efficient performance of Kantor Pemberdayaan Masyarakat can be proofed by the relative small amount of development budget expenditures for stimulatn assistance, thus it can be eaned a large amount of society participation funds.

The human resources improvement based on the prevailing rules with accentuation on education, either formal organisasi stuctural, rank stratification, and seniority, and by directly observing the staffs achievements and requisite fulfillment of the stratification, where does not find any associative relation to the leader. The employees' placement has been arranged according to educational degree and skilills beside of applying reward and punishment mechanisms.


The Bureaucracy Cultere in decision making is performed through deliberation and discussed with staffs to obtain appropriate results that accommodate the people. The staffs begin to realize that they are servants of people, therefore the civil service has improved, which proofed atau the absence of leader, dispositions organisasi sgnings can be done by subordinate leader. The leadership style tends to be transformational in democratic direction and does not always ask for services. Decision making together with staffs in solving problems is expected to be, first, staffs could understand the problems and solutions straightaway;second, get involved in brain storming discussion; and third, automatically builds the staffs confidence to do their jobs. Delegation of authority is already delegated to the staffs by means of job distribution in their field, so that they can make such decisions when the leader is unavailable. While motivating the employees, the leader always gives opportunities for his staffs to role, represent their duties and functions, thus he can motiyate the staffs to improve themselves and encourage them in decision making.

Education and training are required to improve the human resources quality, which require particular consideration/breakthrough from Kantor Pemberdayaan Masyarakat leader in order to obtain budget for human resources improvement, so that extends the employees chanceand opportunity of improving their capabilities, which finally would improve the organization performance. The changes in cultural sectors should be emphasized on proportional value development, in terms of proportionality to the civil service; and the culture in decision making and delegation of authority shoud always be emphasized on people interests, and the leader should always motivate the employees to improve and develop themselves to be better.

PERNYATAAN

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

Semarang,


(PURWADI SAMSTI)

KATA PENGANTAR

Ucapan syukur alhamdulillah kami panjatkan kehadiran Allah yang Maha Besar, akhirnya tesis Studi Kebijakan Perubahan Struktur Organisasi di Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang dapat kami selesaikan.

Kami sadar bahwa penyelesaian tesis ini membutuhkan waktu panjang dan sangat melelahkan, untuk itu pada kesempatan ini izinkan kami mengucapkan terima kasih kepada : Dra. Endang Larasati, MS, Dra. Kismartini , Msi, beserta seluruh dosen Magister Administrasi Publik Universitas Diponegoro Semarang, juga kepada istri dan anak-anak, kami sampaikan penghargaan atas pengertian dan dukungan selama ini.

Setitik harapan, mudah mudahan tesis ini ada manfaatnya

Rembang, Desember 2004

PURWADI SAMSI

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
RINGKASAN	iii
ABSTRAKSI	iv
ABSTRACT	v
HALAMAN PERNYATAAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
DAFTAR ISI	viii
DAFTAR TABEL	ix
DAFTAR BAGAN	x
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Identifikasi dan Perumusan masalah	11
C. Tujuan Penelitian	12
D. Kegunaan Penelitian	12
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Landasan Teori	13
1. Teori Kebijakan Publik	13
2. Teori Struktur Organisasi	16
3. Kinerja Birokrasi	19
4. Kualitas Sumber Daya Manusia	25
5. Budaya Birokrasi	28
6. Kepemimpinan	30
BAB III METODE PENELITIAN	
A. Rancangan Penelitian	34
B. Ruang Lingkup Penelitian	34
C. Lokasi Penelitian	34
D. Variabel Penelitian	34
E. Jenis dan Sumber data	35
F. Instrumen Penelitian	35
G. Teknik Pengumpulan Data	36
1. Wawancara Mendalam	36
2. Observasi	36
3. Dokumentasi	36
H. Teknik Analisis Data	37
1. Reduksi Data	37
2. Penyajian Data	37
3. Penarikan Kesimpulan/verivikasi	37

BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	
	A. Diskripsi Wilayah Penelitian	39
	1. Keadaan Wilayah	39
	2. Dasar Hukum	43
	3. Keadaan Pegawai	45
	B. Hasil Penelitian	51
	1. Struktur Organisasi Lama	51
	a) Kinerja Birokrasi	52
	b) Kualitas Sumber Daya Manusia	53
	c) Budaya Birokrasi	53
	d) Kepemimpinan	54
	2. Struktur Organisasi Baru	55
	a) Kinerja Birokrasi	55
	b) Sumber Daya Manusia	57
	c) Budaya birokrasi	61
	d) Kepemimpinan	62
	C. Analisa Hasil Penelitian	68
	D. Diskusi	77
BAB V	SIMPULAN DAN SARAN	
	A. Simpulan	86
	B. Saran	87
	DAFTAR PUSTAKA	
	DAFTAR LAMPIRAN	

DAFTAR TABEL

	Halaman
Tabel 1 Jumlah Karyawan Menurut Golongan pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang	46
Tabel 2 Jumlah Karyawan Menurut Tingkat Pendidikan	47
Tabel 3 Jumlah yang Menganut Agama	48
Tabel 4 Jumlah Karyawan Menurut Diklat Penjenjangan/Struktural	48
Tabel 5 Jumlah Karyawan Menurut Diklat Teknis/Fungsional	49
Tabel 6 Jumlah Sarana dan Prasarana pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang	50

DAFTAR BAGAN

	Halaman
Bagan 1 Bagan Struktur Organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang	69
Bagan 2 Bagan Organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat	70

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Kebijaksanaan dan strategi pembangunan nasional harus diubah secara konseptual maupun pelaksanaannya, yang bukan sekedar dalam formulasinya saja, melainkan dan terutama juga dalam hubungannya dengan kedudukan, tugas fungsi, wewenang dan tanggung jawab pemerintahan dalam menentukan kebijakan, strategi, rencana, dan program pembangunan nasional termasuk dalam pelaksanaan dan pengawasannya sesuai dengan aspirasi yang berkembang dalam penyelenggaraan pemerintahan negara. Sejalan dengan aspirasi dan tuntutan reformasi yang menghendaki perubahan paradigma pembangunan nasional.

Reformasi telah menjadi sebuah kata yang menggelinding dan menjadi semangat gerak langkah anak bangsa untuk membuka kutup-kutup kekuasaan yang selama ini tidak tersentuh. Ia telah menjadi bagian yang sangat penting dalam usaha bangsa untuk merumuskan kembali seluruh tatanan nilai dan aturan hidup bersama. Agenda reformasi bergulir dan ditandai dengan berbagai pembenahan-pembenahan disemua kegiatan manusia termasuk di dalamnya birokrasi yang merupakan aparat pelayanan public (masyarakat).

Reformasi dapat pula diartikan sebagai suatu tindakan perbaikan dari sesuatu yang dianggap kurang atau tidak baik tanpa melakukan perusakan-perusakan pranata yang sudah ada. Pranata yang dimaksudkan disini adalah sistim tingkah laku sosial, yang bersifat resmi dan norma yang mengatur tingkah laku itu dan seluruh perlengkapannya dalam berbagai kompleksitas manusia di dalam masyarakat.

Untuk melaksanakan reformasi tersebut diperlukan aparatur negara yang professional dan bertanggung jawab dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan dan pembangunan. Penyiapan sumber daya aparatur yang professional dalam pelaksanaan otonomi daerah merupakan suatu yang tidak terhindarkan terutama karena dengan otonomi daerah itu rakyat mengharapkan hadirnya pemerintahan yang lebih tinggi kualitasnya,, lebih mampu mengemban fungsi-fungsi pelayanan public, pemberdayaan masyarakat, dan pembangunan social ekonomi. Melalui optimalisasi atas fungsi-fungsi pemerintahan itu rakyat dapat berharap semakin luasnya rasa keadilan dan semakin tinggi tingkat kemandirian mereka dalam mengembangkan diri dan menyelesaikan berbagai masalah serta semakin membaiknya tingkat kesejahteraan masyarakat.

Semangat reformasi yang berkembang telah membawa bangsa Indonesia pada suatu suasana kehidupan yang sarat dengan harapan-harapan dan tumpuan-tumpuan dari harapan itu pada tingkat pertama tertuju pada pemerintah. Rakyat mengharapkan lahirnya *good governance*, dan rakyat cukup paham bahwa pemerintahan yang baik itu antara lain dapat terwujud melalui kebijakan desentralisasi. Perkembangan yang demikian ini tentu saja mensyaratkan adanya aparatur pemerintah yang memiliki kinerja yang baik dan professional untuk mewujudkan keinginan tersebut maka diperlukan langkah- langkah mulai dari direncanakan, dilakukan, dan dinilai secara sistematis dan konsisten. Setidaknya ada 5 (lima) hal dan sekaligus menjadi tuntutan masyarakat yang harus dipenuhi oleh administrasi negara dalam rangka memberikan pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat, yaitu :

- (1). Derasnya tuntutan agar pemerintah mampu menumbuhkan adanya *good governance* yaitu suatu sistim penyelenggaraan pemerintah yang bersih, bertanggung jawab dan professional. Rekrutmen penyelenggara pemerintahan disemua jenjang harus

- benar-benar didasarkan pada persyaratan merit sistim dan menolak favoritisme dan nepotisme.
- (2). Semakin tajamnya kritik masyarakat atas semakin rendahnya kualitas pelayanan public. Masyarakat telah merasa melaksanakan kewajiban-kewajibannya tetapi seringkali hak-haknya terpasung oleh aparat pelayanan.
 - (3). Semua aparat pemerintah dituntut untuk mempunyai *sense of crisis* sehingga mereka benar-benar paham bahwa kita sekarang sangat membutuhkan aparat pelayanan yang mampu *to do more with less* artinya dalam situasi yang penuh dengan krisis ini aparat pelayanan harus bekerja lebih keras dan lebih produktif dengan serba kelangkaan sumber-sumber.
 - (4). Aparat pemerintah dituntut agar bekerja lebih professional dengan mengedepankan terpenuhinya *public accauntability and responsibility* yaitu dengan menekan sekecil mungkin pemborosan penggunaan sumber-sumber negara dan juga sekaligus memperkuat peraturan perundangan yang berlaku (*the body of rules*), sebagai pondasi untuk melaksanakan tugasnya.
 - (5). Masyarakat sebagai pihak yang harus dipenuhi dan dilindungi kepentingannya (*public interest*), menurut agar pemerintah memperhatikan dengan sungguh-sungguh aspirasi mereka dan sejauh bisa memenuhinya (Islamy, 1998 : 3)

Oleh karena itu organisasi pemerintah perlu mengubah peranan yang telah dilakukan selama ini, karena masyarakat juga menginginkan birokrasi yang mandiri dan professional yang mampu menyelenggarakan pemerintahan yang bersih dan berwibawa. Pemberian pelayanan yang sebaik-baiknya perlu diterapkan oleh organisasi pemerintah yang kepada kepentingan umum. Hal ini dikarenakan focus utama dari pengamatan masyarakat pada umumnya menyangkut kinerja birokrasi. Oleh karena itu kinerja birokrasi perlu diperbaiki dan ditingkatkan kualitasnya dengan melakukan reformasi administrasi, jika kualitas pelayanan meningkat maka secara otomatis akan tercapai kepuasan masyarakat.

Selain itu dilakukan dengan cara percepatan dalam perbaikan kualitas aparatur negara (aparatus, peralatan, perlengkapan), terutama peranan dalam memperbaiki pelayanan public, dimana terdapat 8 (delapan) bidang yang menjadi prioritas untuk mereformasi administrasi yang dilontarkan pada tahun 1989 dalam Surat Keputusan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara, antara lain :

- 1) Meningkatkan Pengawasan manajemen internal
- 2) Penerapan analisis jabatan
- 3) Pengembangan jabatan fungsional
- 4) Meningkatkan kualitas kepemimpinan
- 5) Penyederhanaan prosedur pelayanan public
- 6) Meningkatkan manajemen pelayanan public
- 7) Merancang sistem informasi manajemen
- 8) Menekan terjadinya otonomi (Kristiadi, 1992 , 97).

Kecenderungan tersebut ditandai dengan dilakukannya berbagai reformasi dalam penyelenggara pemerintahan sebagai tercermin dalam ungkapan- ungkapan yang sangat populer seperti deragulasi, efisiensi, dan keterbukaan. Semua ungkapan itu menunjuk pada tema yang sama, yaitu sedang terjadi reformasi untuk lebih memacu pembangunan dengan mengurangi hambatan-hambatan structural yang bersumber pada penyelenggaraan pemerintahan (Achmady, 1995, 9).

Selain itu keberhasilan suatu organisasi ditentukan oleh keberadaan sumber daya manusia. Sumber daya manusia merupakan faktor penggerak dari seluruh kegiatan organisasi. Melihat betapa pentingnya peranan manusia, dalam suatu organisasi maka faktor tenaga kerja perlu mendapatkan perhatian secara khusus daari organisasi.

Berbicara mengenai semangat kerja erat kaitanya dengan masalah kinerja organisasi. Hal ini akan saling mempengaruhi dan mempunyai hubungan sebab akibat yang sangat erat, dimana adanya sumber daya manusia yang handal diperlukan pendidikan, diklat dan kursus-kursus yang sesuai. Dengan sumber daya manusia yang handal maka akan adanya peningkatan disiplin dan dapat menguasai bidang tugasnya, sehingga didapatkan adanya peningkatan kinerja organisasi yang meningkat.

Berkaitan dengan otonomi daerah atau desentralisasi, melalui UU nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, maka ditetapkan bahwa otonomi daerah dititik beratkan pada daerah kabupaten/kota. Sebagaimana realisasi di bidang keuangan pusat dan daerah, telah ditetapkan pula UU nomor 25 tahun 1999. Hal ini setidaknya melahirkan harapan untuk meningkatkan responsivitas pemerintahan di daerah terhadap dinamika dan aspirasi masyarakat sehingga perlu dilakukan strukturisasi birokrasi pemerintah daerah dan reformasi birokrasi pemerintah daerah merupakan keharusan dari pada sekedar kebutuhan.

Sebagaimana permasalahan seperti telah diuraikan di atas bahwa pergeseran baru dari UU nomor 5 tahun 1974 kepada UU 22 tahun 1999 yaitu otonomi dalam desentralisasi yang dititik beratkan pada daerah kabupaten dan kota, sebagai daerah otonom dan tidak dirangkap dengan wilayah administrasi, corak pemerintahannya tetap menganut "pemerintahan tunggal" (*Enhoof Dig Bestuur*) dan bukan pemerintahan kolegal, seperti kita alami pada zamannya UU nomor 22 tahun 1948 dan UU nomor 1 tahun 1957.

Dampak dari pelaksanaan UU nomor 22 tahun 1999 adalah memberikan kewenangan kepada daerah untuk menyusun struktur organisasi pemerintahan di daerah masing-masing sesuai dengan kebutuhan di daerah. Sedangkan sebelum berlakunya UU

nomor 22 tahun 1999 terdapat adanya penyusunan struktur organisasi yang seragam atau sama.

Dengan diberlakukannya UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah nomor 25 tahun 2000 tentang kewenangan Pemerintah dan kewenangan Propinsi sebagai daerah otonomi terbatas, maka perlu adanya penataan kembali keberadaan kantor Pembangunan Masyarakat Desa Kabupaten Rembang dengan terbitnya PP nomor 84 tahun 2000 tentang pedoman organisasi Perangkat Daerah dan Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah nomor 50 tahun 2000 tentang Pedoman Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Kabupaten/Kota maka menjadi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang yang sudah ditetapkan dalam Peraturan Daerah nomor 8 tahun 2001.

Penataan organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang merupakan kewenangan yang ditangani oleh Kantor Pembangunan Masyarakat Desa Kabupaten Rembang. Dengan adanya perubahan nama, secara otomatis tugas pokok dan fungsinya juga mengalami perubahan yang mendasar.

Kedudukan, tugas pokok dan fungsi Kantor Pembangunan Masyarakat Desa Kabupaten Daerah Tingkat II Rembang sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Dati II Rembang nomor 10 tahun 1995 adalah sebagai berikut:

- a) Kantor Pembangunan Masyarakat Desa adalah unsur pelaksana wilayah / daerah yang berada dan dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati Kepala Daerah dan dibina secara teknis fungsional oleh Gubernur kepala Daerah Tingkat I Jawa Tengah.
- b) Kantor Pembangunan Masyarakat Desa dipimpin oleh seorang kepala kantor.

Kantor pemberdayaan Masyarakat Desa mempunyai tugas pokok melaksanakan pengembangan masyarakat desa, ketahanan masyarakat desa, usaha ekonomi desa, sumber daya desa dan pemukiman desa, serta pendayagunaan teknologi tepat guna.

Adapun fungsi Kantor Pembangunan Masyarakat Desa mempunyai fungsi sebagai berikut:

- a. Penyusunan rencana pelaksanaan, pelaksanaan program penyusunan bahan pertimbangan pemberian perijinan dan pembinaan teknis dibidang pembangunan masyarakat desa;
- b. Koordinasi pelaksanaan pembangunan masuk Desa dan pengembangan prakarsa swadaya gotong royong masyarakat dalam kegiatan pembangunan masyarakat Desa;
- c. Penilaian dan penyusunan laporan di bidang pembangunan masyarakat Desa;
- d. Pelaksanaan urusan keekretarian Pembangunan Masyarakat Desa.

Kedudukan tugas dan fungsi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang sebagaimana diatur dalam Peraturan Daerah Kabupaten Rembang nomor 8 tahun 2001 adalah sebagai berikut:

- a) Kantor Pemberdayaan Masyarakat berkedudukan sebagai unsure penunjang Pemerintah daerah yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui sekretaris Daerah.
- b) Kantor Pemberdayaan Masyarakat dipimpin oleh seorang Kepala.

Adapun tugas pokok Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah :

- a. Membantu Bupati di bidang pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan sebagai unsur penunjang penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan tugas-tugas lain yang diberikan Bupati.
- b. Penyelenggaraan pelaksanaan ketahanan masyarakat, program usaha ekonomi rakyat, program social budaya masyarakat dan pemanfaatan teknologi tepat guna.

Untuk melaksanakan tugas tersebut Kantor Pemberdayaan Masyarakat mempunyai fungsi:

- a. Penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan fasilitas pelaksanaan serta pelaksanaan program ketahanan masyarakat.
- b. Penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan fasilitas pelaksanaan serta pelaksanaan program usaha ekonomi masyarakat.
- c. Penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan fasilitas pelaksanaan serta pelaksanaan program social budaya masyarakat.
- d. Penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan fasilitas pelaksanaan serta pelaksanaan program di bidang pemanfaatan teknologi tepat guna.
- e. Pengkoordinasian penyusunan dan pelaksanaan program di bidang pemberdayaan masyarakat.
- f. Fasilitas dan evaluasi pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat.
- g. Pelaksanaan administrasi dan ketatausahaan Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

Dengan adanya perubahan Reformasi administrasi tersebut mau tidak mau Pemerintah Kabupaten Rembang harus juga menerima perubahan tersebut. Salah satu dampak dari adanya perubahan UU nomor 22 tahun 1999 adalah adanya perubahan struktur organisasi dan tata kerja pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang. Dengan adanya perubahan struktur organisasi dan tata kerja tersebut peran tugas dan fungsinya sebagai pelayan masyarakat perlu adanya perubahan kinerja birokrasi sesuai dengan era reformasi sekarang.

Dengan adanya kebijakan perubahan struktur organisasi di Kantor Pemberdayaan Kabupaten Rembang di harapkan dalam penelitian ini yang dimaksud perubahan struktur organisasi dpt didefinisikan sebagai suatu usaha sadar dan terencana untuk merubah (a) Kualitas SDM, (b) Budaya (sikap perilaku birokrasi), (c) Kepemimpinan guna meningkatkan efektif dan efisien organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan secara nasional berubah lebih baik gambaran terhadap kebijakan struktur lama diantaranya seperti :

- Kualitas sumber daya manusia kurang memiliki wawasan yang luas dan skill yang rendah. Hal ini tampak dengan adanya kebiasaan sehari-hari staf datang apel pagi, membaca Koran atau melihat TV, bahkan terkadang tidak kerja sama sekali dalam seharian, untuk menunggu menghabiskan waktu sabil menunggu apel siang, rencana program yang diluncurkan bersifat *Top Down Planning*, sehingga masyarakat tinggal menikmati hasilnya, titik berat tugas Kantor Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) adalah Kantor pembangunan desa, bukan membangun masyarakatnya, sehingga berdampak pada perolehan/tingkat partisipasi masyarakat dalam berpartisipasi/swadaya sangat kecil. Peningkatan sumber daya

manusia kurang mendapatkan perhatian dari pimpinan, hal ini nampak sekali sulitnya staf untuk mengikuti Pendidikan-pendidikan dan diklat dengan alasan tidak ada anggaran.

Promosi dilakukan dengan cara siapa yang dekat dengan pimpinan dan berani membayar upeti pasti mendapatkan jabatan. Selain itu penempatan pegawai bukan didasarkan pada kebutuhan, tetapi berdasarkan yang loyalitas pada pimpinan dan yang memiliki ketrampilan/skill tidak dimanfaatkan, sehingga staf yang memiliki ketrampilan seakan tidak ada gunanya.

- Budaya Birokrasi

Dalam melaksanakan kegiatan kalau tidak diperintah atasannya, bahkan untuk melaksanakan tugas kegiatan rutin jika tidak ditulis dan didiskripsikan secara rinci tidak jarang pegawai tidak melakukan aktivitas apapun, sehingga efektifitas menurun, sikap seperti ini di dominasi oleh birokrasi pada tingkat bawah.

Budaya birokrasi pada tingkat dalam pengambilan keputusan selalu didominasi oleh pimpinan. Dalam pelayanan sehari-hari selalu ditunda dengan berbagai alasan, dengan anggapan dia merasa selalu dibutuhkan oleh pengguna jasa.

- Kepemimpinan

Kepemimpinan yang diterapkan dilandasi pada gaya kepemimpinan yang transaksional dan cenderung otoriter, pimpinan selalu minta dilayani dan seakan merekalah yang paling kuasa dalam segalanya. Peran kepribadian pimpinan sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan, baik yang bersifat teknis atau yang bersifat keputusan, hal ini biasanya berkomunikasi berjalan satu arah.

Pimpinan dalam memotivasi karyawan untuk maju dan berkembang dirasakan staf sangat kurang karena mempunyai anggapan kalau staf lebih maju dan berkembang, seakan-akan menyaingi pimpinan.

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka peneliti ini mengambil judul :

“Studi Kebijakan Perubahan Struktur Organisasi di Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang “.

B. Identifikasi dan Perumusan Masalah

Berdasarkan pengamatan yang telah dilakukan di lapangan identifikasi ada beberapa hal :

1. Kinerja karyawan belum optimal
2. Penempatan pegawai merupakan kunci dalam pencapaian hasil kerja bagi karyawan, penempatan pegawai yang salah akan mengakibatkan karyawan kesulitan untuk mengembangkan karier
3. Kurangnya menghargai adanya masyarakat pengguna jasa
4. Kualitas sumber daya manusia kurang memiliki wawasan yang luas dan skill yang rendah
5. Kurang tanggapnya staf dalam pelayanan sehari-hari dengan lingkungan yang di layani.
6. Kurangnya pimpinan dalam memotivasi karyawan untuk maju dan berkembang

Dari uraian latar belakang yang telah dikemukakan di atas, maka masalah pokok yang akan dicari jawabannya dalam penelitian ini adalah : Bagaimana dampak kebijakan perubahan struktur organisasi terhadap kinerja birokrasi dilihat dari efektif dan efisien

organisasi, sasaran proyek maupun sasaran program oleh organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang ?

Masalah pokok tersebut selanjutnya dirumuskan dalam pertanyaan penelitian sebagai berikut :

Bagaimana dampak yang ditimbulkan dengan adanya perubahan struktur organisasi terhadap kinerja birokrasi ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini secara umum akan mengkaji dan mendeskripsikan secara mendalam dan menyeluruh berbagai aspek yang berkaitan dengan dampak perubahan struktur organisasi terhadap kinerja birokrasi.

D. Kegunaan Penelitian

Diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan konsep perubahan struktur organisasi terhadap kebijaksanaan publik dalam rangka pelayanan kepada masyarakat.

1. Hasil penelitian ini bermanfaat untuk memberikan informasi yang berharga bagi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang sebagai bahan untuk membuat kebijakan adanya perubahan struktur organisasi terhadap kinerja birokrasi pelayanan masyarakat.
2. Menambah bahan kepustakaan bagi para peneliti yang lain yang hendak mengkaji masalah yang berhubungan dengan perubahan struktur organisasi, teori administrasi dalam implementasi perubahan struktur organisasi terhadap kebijakan publik dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan masyarakat.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Kebijakan Publik

Studi tentang kebijakan publik terutama pada bidang formulasi dan analisis kebijakan publik telah banyak mempertautkan ilmu administrasi publik dengan ilmu politik serta ilmu-ilmu sosial lainnya dalam satu bidang kajian, sehingga dalam praktek disinilah berbagai ilmu saling mendukung dan memperkuat untuk memperoleh kebijakan yang baik bagi peningkatan kualitas kehidupan masyarakat/publik disegala bidang, yang menurut Laswell tujuan kebijakan publik adalah perwujudan martabat manusia baik secara teori maupun fakta (Dunn, 1998:70).

Kebijakan publik (*public policies*) itu sendiri merupakan rangkaian pilihan yang kurang lebih saling berhubungan (termasuk keputusan-keputusan untuk tidak bertindak) yang dibuat oleh badan dan pejabat pemerintah (Richard Rose, dalam Dunn,1998: 109 dan Dye, 1978:2), selanjutnya Denhart (1995:35), kurang lebih bahwa kejadian publik adalah pernyataan resmi dari pejabat-pejabat pemerintah yang *legitimate* tentang permasalahan publik.

Secara jelas sebenarnya kebijakan publik adalah tindakan pemerintah yang ditujukan untuk mencapai tujuan pemerintah, yaitu : merespon isu publik, baik *do something* maupun *do nothing*, mengatur sesuatu , dan juga menyelesaikan persoalan yang dihadapi masyarakat.

Berbagai pendapat tersebut biasa dirumuskan bahwa kebijakan publik adalah pilihan tindakan pemerintah, biasanya bersifat mengatur baik dilakukan sendiri oleh pemerintah

atau melibatkan masyarakat, yang dilakukan dalam rangka merespon permasalahan yang dihadapi masyarakat untuk mencapai tujuan tertentu.

Paradigma sistematis menekankan pada penerapan berbagai metode penelitian dan pengkajian, memungkinkan adanya kebijakan yang bijaksana, baik dalam rangka pembangunan administrasi maupun dalam pengadministrasian proses pembangunan. Berkaitan dengan hal tersebut, Caiden (1969) menyatakan reformasi administrasi bertujuan untuk menyempurnakan administrasi sehingga kinerja (*performance*) individu kelompok, ataupun institusi meningkat (Achmady, 1995;2).

Pemerintah Daerah agar segera mengimplementasikan rencana-rencana perubahan struktur organisasi yang ada. Garis pedoman kebijakan yang akan diselenggarakan oleh pemerintah daerah adalah sebagai berikut :

- a) Untuk memperbaiki efisiensi unit administrasi pemerintah daerah dengan merasionalisasi atau menghapuskan pelayanan yang tidak diperlukan.
- b) Mencari cara atau gagasan baru untuk menyederhanakan struktur organisasi dengan mengintegrasikan atau menghapus unit administrative.
- c) Untuk mengawasi tingkat gaji pegawai daerah, dengan melakukan perbaikan gaji pegawai daerah dan bila di bandingkan dengan pegawai pemerintah tingkat atasnya maka tentunya akan memperbaiki situasi.
- d) Membatasi jumlah pegawai di *sector public* pemerintah daerah harus membuat usaha-usaha untuk memperbaiki efisiensi dengan mengurangi jumlah pegawai dan mendayagunakan kemampuan pegawai yang ada .
- e) Merealisasikan "*Small Government*" dengan mengenalkan teknologi informasi baru seperti computer, Facsimili dan sebagainya.

- f) Memperbaiki manajemen fasilitas-fasilitas publik dan akhirnya Dewan Perwakilan rakyat Daerah (DPRD) harus kerja sama dengan eksekutif untuk meningkatkan reformasi administrasi.

Perubahan struktur organisasi dilihat dari konteks kebijakan publik menurut Kristiadi (1992:97) untuk mempercepat perbaikan kualitas aparatur pemerintah, terutama dalam perbaikan kualitas pelayanan public terdapat 8 (delapan) bidang prioritas untuk perubahan struktur organisasi adalah sebagai berikut :

- a) Meningkatkan pengawasan manajemen internal.
- b) Penerapan analisis jabatan
- c) Pengembangan jabatan fungsional.
- d) Meningkatkan kualitas kepemimpinan.
- e) Menyederhanakan prosedur pelayanan masyarakat.
- f) Meningkatkan manajemen pelayanan public
- g) Merancang sistim informasi manajemen
- h) Penekanan pada otonomi pada daerah Kabupaten dan Kota.

Dari uraian yang telah dikemukakan diatas, secara konseptual maka dalam perubahan struktur organisasi termuat konsep kebijakan, kebijakan reformasi administrasi tersebut bersifat direktiva (petunjuk umum) dan operasional. Dengan demikian dari penjelasan konseptual diatas menunjukkan bahwa kebijakan adanya keinginan untuk merubah pola pelayanan masyarakat. Dengan demikian maka kebijakan perubahan struktur organisasi menjadi telahan dalam penulisan ini dengan memfokuskan pada kajian implikasi perubahan struktur organisasi terhadap kinerja birokrasi.

Dalam penelitian ini yang dimaksud dengan perubahan struktur organisasi dapat didefinisikan sebagai suatu usaha sadar dan terencana untuk merubah : (a) kualitas SDM, (b) budaya (sikap dan perilaku birokrasi), (c) kepemimpinan, guna meningkatkan efektif dan efisien organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan secara nasional.

2. Struktur Organisasi

Organisasi adalah suatu koordinasi rasional kegiatan sejumlah orang untuk mencapai beberapa tujuan umum melalui pembagian kerja dan fungsi melalui hirarki otoritas dan tanggung jawab dan organisasi juga mempunyai karakteristik tertentu yaitu mempunyai struktur, tujuan, saling berhubungan satu bagian dengan bagian lain dan tergantung pada komunikasi anggotanya untuk mengkoordinasi aktifitas dalam program itu.

Selanjutnya Kochler (dalam Arnii Muhammad, 2001: 23) mengatakan bahwa organisasi adalah sistim hubungan yang terstruktur yang mengkoordinasio usaha suatu kelompok untuk mencapai tujuan tertentu, sedangkan pendapat Wright (dalam Arni Muhammad, 2001: 24) mengatakan bahwa organisasi adalah suatu bentuk sistim terbuka dari aktivitas yang terkoordinasi oleh dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan bersama. Walaupun kedua pendapat mengenai organisasi tersebut kelihatan berbeda-beda perumusannya tetapi ada tiga hal yang sama-sama dikemukakan yaitu : (1) organisasi merupakan suatu sistim , (2) mengkoordinasikan aktivitas, (3) mencapai tujuan bersama.

Adapun organisasi mempunyai beberapa fungsi diantaranya memenuhi kebutuhan pokok organisasi, mengembangkan tugas dan tanggung jawab, memproduksi orang/barang dan mempengaruhi dan dipengaruhi orang lain.

Suatu struktur organisasi menetapkan bagaimana tugas pekerjaan dibagi, dikelompokkan, dan dikoordinasikan secara formal, dan menurut Stephen P. Robbin (1996: 166) struktur organisasi meliputi (1) spesialisasi kerja, (2) departementasi, (3) Rantai komando, (4) rentang kendali, (5) sentralisasi dan desentralisasi, (6) farmalisme.

Edward III (1980: 35) menjelaskan ada 2 karakteristik utama dari struktur birokrasi yaitu : (a) prosedur-prosedur kerja ukuran-ukuran dasar (*Standart operating procedures/SOP*), (b) fregmentasi atau dengan kata lain pada dasarnya suatu kebijakan seringkali melibatkan beberapa lembaga atau organisasi dalam proses implimentasinya, sehingga memerlukan adanya koordinasi yang efektif diantaranay lembaga-lembaga atau organisasi-organisasi yang terlibat dan tanpa adanya koordinasi yang efektif tidak mungkin diharapkan implementasi kebijakan berhasil dengan baik.

Selanjutnya struktur organisasi menurut Winardi (2000: 378) adalah sistim formal hubungan-hubungan kerja, yang membagi dan mengkoordinasikan tugas-tugas sejumlah orang atau kelompok-kelompok untuk mencapai tujuan bersama tertentu.

Menurut Hani Handoko (1984: 110) struktur organisasi merupakan mekanisme-mekanisme formal dengan nama organisasi dikelola. Struktur organisasi menunjukkan kerangka dan susunan perwujudan pola tetap hubungan- hubungan di antara fungsi-fungsi, bagian-bagian atau posisi, maupu orang-orang yang menunjukkan tugas wewenang dan tanggung jawab yang bebrbeda-beda dalam suatu organisasi. Selanjutnya Hanui Handoko menjelaskan struktur organisasi mengandung unsur-unsur spesialisasi kerja, standarisasi, koordinasi, sentralisasi dan desentralisasi dalam pembuatan keputusan dan besaran (ukuran)satuan kerja.

Struktur organisasi merupakan pewujudan yang menunjukkan hubungan diantara fungsi-fungsi dalam suatu organisasi serta wewenang dan tanggung jawab setiap anggota organisasi yang menjalankan masing-masing tugasnya. Pemimpin organisasi hendaknya dapat menentukan perilaku para anggota organisasi untuk menempatkan pada suatu posisi dalam struktur organisasi.

Dalam merubah organisasi diperlukan beberapa pertimbangan seperti :

- a. Meningkatkan kemampuan organisasi untuk menampung akibat perubahan yang terjadi dalam berbagai bidang kehidupan yang terjadi diluar organisasi.
- b. Meningkatkan peran organisasi dalam turut menentukan arah perubahan yang terjadi.
- c. Melakukan penyesuaian-penyesuaian secara inter demi peningkatan kemampuan organisasi.
- d. Meningkatkan daya tahan organisasi, bukan saja untuk tetap bertahan tetapi juga untuk terus bertambah dan berkembang.
- e. Mengendalikan suasana kerja sedemikian rupa sehingga para anggota organisasi merasa tetap aman dan terjamin meskipun terjadi perubahan –perubahan di dalam dan di luar organisasi.

Dari definisi tersebut diatas dapat diambil kesimpulan bahwa perubahan struktur organisasi mencakup empat aspek kinerja birokrasi, kualitas sumber daya manusia (SDM), aspek budaya brokrasi dan aspek kepemimpinan. Dengan demikian maka perubahan struktur organisasi dapat didefinisikan sabagai suatu usaha sadar dan terencana untuk merubah : (1) Merubah kinerja birokrasi, (2) Kualitas sumber daya manusia, (3) budaya (sikap dan perilaku birokrasi, (4) gaya kepemimpinan, guna meningkatkan efektifitas

organisasi atau terciptanya administrasi yang sehat dan menjamin tercapainya tujuan pembangunan secara nasional.

3. Kinerja Birokrasi

Dalam upaya meningkatkan pelayanan publik penilaian kinerja merupakan suatu kegiatan yang sangat penting karena penilaian kinerja digunakan sebagai ukuran keberhasilan suatu organisasi dalam pencapaian suatu tujuan atau misi yang sudah ditetapkan. Sedangkan penilaian kinerja untuk organisasi publik sangat berguna untuk menilai seberapa jauh pelayanan yang diberikan oleh organisasi dapat memenuhi harapan dalam memuaskan pengguna jasa. Dengan melakukan penilaian terhadap kinerja maka upaya untuk memperbaiki kinerja dapat dilakukan secara lebih terarah dan sistematis.

Menurut Dwiyanto (2002; 47), penilaian kinerja birokrasi publik tidak cukup dilakukan dengan menggunakan indikator-indikator yang melekat pada birokrasi seperti efisiensi dan efektifitas, tetapi juga dari indikator yang melekat pada pengguna jasa tidak memiliki alternatif sumber pelayanan.

Banyak pendapat tentang definisi kinerja organisasi, yang dipelihatkan sudut pandang yang berbeda. Rue dan Byars (dalam Keban; 1995) mendefinisikan kinerja (performance) sebagai tingkat pencapaian suatu hasil, atau kinerja merupakan tingkat pencapaian suatu tujuan organisasi secara kesinambungan. Selanjutnya pendapat Fuastino (1995; 135) memberikan batasan mengenai performansi adalah suatu cara untuk mengukur kontribusi-kontribusi dari individu-individu anggota organisasi kepada organisasinya. Menurut Pendapat Atmosudirdjo (1997; 11) kinerja juga dapat diartikan prestasi kerja, prestasi penyelenggara sesuatu (*performance how well dopiece of work organisasi actifty*).

Pengertian yang sama juga dikemukakan oleh Prawirosentono (1992; 2) bahwa kinerja adalah hasil kerja yang dapat dicapai oleh seseorang atau sekelompok orang dalam suatu organisasi, sesuai dengan wewenang dan tanggung jawab masing-masing dalam rangka upaya pencapaian tujuan organisasi secara tegas, tidak melanggar hukum dan sesuai dengan moral dan etika. Pengalaman menunjukkan bahwa penilaian kinerja organisasi publik belum merupakan tradisi yang populer dan bahkan masih terdapat perbedaan pendapat mengenai kriteria kinerja pelayanan publik (Dwiyanto; 2002). Perbedaan pendapat tersebut menurut Dwiyanto (2002) disebabkan adanya tujuan dan misi organisasi publik seringkali berubah-ubah dan sangat kabur serta bersifat multi dimensional. Selain itu organisasi swasta memiliki *stakeholders* yang sangat sederhana dan relatif homogen kepentingannya, yakni mendapatkan hasil atau profit, oleh karena itu pengukuran kinerja sekto swasta juga sangat mudah dilakukan.

Berkaitan dengan adanya pengukuran kinerja organisasi. Indikator-indikator yang dipergunakan sangat bervariasi dengan fokus dan konteks penelitian yang dilakukan dalam proses penemuan dan penggunaan indikator-indikator yang digunakan dalam penelitian ini antara lain :

- Menurut pendapat Kumorotomo (dalam Dwiyanto 2002) kriteria yang digunakan dalam menilai kinerja organisasi pelayanan publik antara lain meliputi : **1). Efisiensi; (2) Efektifitas; (3) Keadilan; (4) Daya Tanggap.**
 - a) Efisiensi adalah menyangkut pertimbangan tentang keberhasilan pelayanan publik mendapatkan laba, pemanfaatan faktor-faktor produksi serta pertimbangan yang berasal dari rasionalitas ekonomis.

- b) Efektifitas adalah menyangkut tujuan organisasi sudah tercapai atau belum, hal ini terkait dengan adanya nilai, misi, tujuan organisasi, serta fungsinya sebagai agen pembangunan.
 - c) Keadilan adalah layanan yang diberikan kepada pengguna jasa sudah memenuhi kriteria kepuasan atau kecukupan, yaitu kebutuhan dan nilai dalam masyarakat dapat terpenuhi.
 - d) Daya tanggap yang dimaksud daya tanggap disini adalah organisasi pelayanan publik merupakan bagian dari yang ada tanggap negara atau pemerintah akan kebutuhan vital masyarakat. Oleh sebab itu kriteria tersebut secara keseluruhan harus dapat dipertanggung jawabkan secara transparan.
- Menurut pendapat Salim & Woodward (dalam Dwiyanto 2002) meihat penilaian kinerja dapat diukur dengan berdasarkan pertimbangan dari indikator-indikator sebagai berikut : **Ekonomi, Efisiensi, Efektifitas, dan Persamaan Pelayanan.**
- a) Ekonomi, yang dimaksud dengan ekonomi adalah menggunakan sumbe daya yang sedikit mungkin dalam proses penyelenggaraan pelayanan publik.
 - b) Efisiensi, adalah suatu metode yang menunjukkan tercapainya perbandingan ter baik antara masukan dan keluaran suatu penyelenggaraan pelayanan publik.
 - c) Efektifitas, yang dimaksud dengan efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sarana jangka panjang, dan misi organisasi.
 - d) Persamaan pelyanan adalah pelayanan publik yang diselenggarakan dengan memperhatikan aspek-aspek pemerataan.

- Menurut pendapat Mc Donald dan Lawton (dalam Ratminto, 2001) mengatakan bahwa kinerja organisasi dapat diukur dengan dua indikator antara lain : 1) **Effeciency**, (2) **Effectifeness**.

a) Effeciency, yang dimaksud dengan effeciency adalah suatu keadaan yang menunjukkan tercapainya perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran dalam suatu penyelenggara pelayanan publik .

b) Effectiveness, yang dimaksud dengan effectiveness adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sarana jangka panjang, dan misi organisasi.

- Keputusan Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara (Menpan) Nomor 81 Tahun 1995, menjelaskan kriteria dalam penilaian kinerja organisasi pelayanan publik adalah : **Kejelasan, Kepastian, Keamanan, Keterbukaan, Efisien, Ekonomis, dan Keadilan yang merata**.

a) Kejelasan, yang dimaksud dengan kejelasan adalah semua aturan atau cara yang digunakan untuk pelayanan harus dimengerti oleh para pengguna jasa/masyarakat.

b) Kepastian, yang dimaksud dengan kepastian disini adalah kepastian dalam pelayanan harus sesuai dengan jadwal yang diberikan .

c) Keamanan, adalah semua pemakai jasa harus merasa aman dalam menerima pelayanan.

d) Keterbukaan, yang dimaksud dengan keterbukaan disini adalah pelayanan yang diberikan kepada masyarakat harus bersifat terbuka dan transparan.

- e) Efisiensi, adalah persyaratan pelayanan umum yang diberikan berkaitan langsung dengan pencapaian sarana pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan umum yang diberikan. Disamping itu juga harus dicegah adanya pengulangan penabahan kelengkapan persyaratan.
- f) Ekonomis adalah prinsip ini pengeluaran biaya pelayanan umum harus ditetapkan secara wajar dan memperhatikan nilai-nilai barang atau jasa pelayanan umum dan tidak menuntut biaya yang tinggi diluar kewajaran.
- g) Keadilan yang merata disini cakupan atau jangkauan pelayanan umum harus diusahakan seluas mungkin dengan merata dan diperlakukan dengan adil.

Dari uraian tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa untuk mengukur kinerja organisasi pelayanan publik cenderung menggunakan ukuran yang berorientasi pada pelayanan. Adapun ukuran atau indikator-indikator tersebut antara lain :

- a) **Efektifitas**, yang dimaksud dengan efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sarana jangka panjang maupun misi organisasi akan tetapi pencapaian tujuan ini harus mengacu pada visi organisasi.
- b) **Efisiensi**, yang dimaksud dengan efisiensi adalah perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran, idealnya Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sedikit mungkin. Dengan demikian kinerja pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang akan menjadi

semakin tinggi apabila tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dalam waktu yang sesingkat mungkin dengan biaya yang semurah murahnya .

- c) **Kepuasan**, yang dimaksud dengan kepuasan adalah sejauh mana Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang dapat memenuhi kebutuhan pelayanan terhadap masyarakat.

Sesuai dengan uraian tersebut maka yang akan kajian oleh peneliti, maka indikator kinerja organisasi pelayanan publik yang akan dibahas dalam kesempatan ini adalah indikator kinerja organisasi pelayanan publik menurut pendapat Mc Donald dan Lawton 1997 (dalam Ratminto, 2001) maka konsep yang akan dipegunakan untuk mengukur kinerja organisasi pelayanan publik adalah :

- Efficiency.
- Effectiveness.

Sedangkan yang dimaksud dengan effeciency, effectiveness, adalah :

- a) **Effeciency** atau efisiensi, yang dimaksud dengan efisiensi adalah perbandingan terbaik antara masukan dan keluaran, idealnya Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, harus dapat menyelenggarakan suatu jenis pelayanan tertentu dengan masukan (biaya dan waktu) yang sedikit mungkin. Dengan demikian kinerja pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang akan menjadi semakin tinggi apabila tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dalam waktu yang sesingkat mungkin dengan biaya yang semurah murahnya.

- b) **Effectiveness** atau efektifitas, yang dimaksud dengan efektifitas adalah tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, baik itu dalam bentuk target, sarana jangka panjang maupun misi organisasi akan tetapi pencapaian tujuan ini harus mengacu pada visi organisasi.

4. Kualitas Sumber Daya Manusia (SDM)

Menurut Fippo (dalam Hani Handoko, 1999 : 5) manajemen sumber daya adalah perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan kegiatan, pengembangan, pemberiann kompensasi, pengintergrasian, memelihara dan pelepasasn SDM agar tercapai tujuan, organisasi, dan masyarakat, kemudian menurut Hani Handoko (1980: 5) manajemen sumber daya manusia adalah penarikan, seleksi, pengembangan, pemeliharaan, dan penggunaan sumber daya manusia untuk mencapai baik tujuan-tujuan individu maupun organisasi.

Manajemen sumber daya manusia Henry Simamora (1993: 3) adalah pendayagunaan, pengembangan, penilaian, pemberian balas jasa, dan pengelolaan individu anggota organisasi atau kelompok pekerja. Manajemen sumber daya manusia yang efektif mengharuskan manajer menemukan cara terbaik dalam mengkaryakan orang-orang agar mencapai tujuan perusahaan dan meningkatkan kinerja organisasi. Lebih lanjut dijelaskan ada 4 tipe sumber daya yaitu : (1) Finansial, (2) fisik, (3) Manusia, (4) kemampuan teknologi dan sistim.

Tujuan manajemen sumber daya manusia adalah : (1) memberikan saran kepada manajemen tentang kebijakan SDM guna memastikan organisasi memiliki tenaga kerjagg bermotivasi dan berkinerja tinggi, serta dilengkapi dengan sarana untuk menghadapi

perubahan dan dapat memenuhi kebutuhan pekerjaan, (2) Melaksanakan dan memelihara semua kebijakan dan prosedur SDM yang diperlukan untuk memastikan pencapaian tujuan organisasi, (3) Membantu perkembangan arah dan strategi organisasi secara keseluruhan, terutama dengan memperhatikan segi-segi SDM, (4) Menyediakan dan menciptakan kondisi yang dapat membantu manajer lini dalam pencapaian tujuan mereka, (5) Mengatasi krisis dan situasi sulit dalam hubungan antar pegawai untuk memastikan tidak adanya gangguan dalam pencapaian tujuan organisasi, (6) bertindak sebagai penjamin standar dan nilai organisasi dalam pengelolaan SDM.

Sumber daya manusia merupakan salah satu sumber daya yang terdapat dalam organisasi, meliputi semua orang yang melakukan aktivitas. Secara umum sumber daya yang terdapat dalam organisasi dapat dikelompokkan atas dua macam Yaitu : (1) Sumber Daya Manusia (*Human Resource*) (2) Sumber Daya non Manusia (*non Human Resource*). Yang termasuk dalam kelompok sumber daya non manusia ini antara lain modal, mesin, teknologi, bahan-bahan (materiil), dan lain-lain.

Ketersediaan dan kelayakan sumber daya dalam implementasi kebijakan memegang peranan penting, karena implementasi kebijakan tidak akan efektif bilamana sumber-sumber yang dibutuhkan tidak cukup memadai. Sumber-sumber yang dimaksud menurut Edward III (1980 : 30) adalah : (a) Staf yang relatif cukup jumlahnya dan mempunyai keahlian dan ketrampilan untuk melaksanakan kebijakan, (b) Informasi yang memadai atau relevan untuk keperluan implementasi, (c) adanya dukungan dari lingkungan untuk mensukseskan implementasi dan (d) Adanya wewenang yang dimiliki implimentator untuk melaksanakan kebijakan, (e) Fasilitas-fasilitas lain.

Variabel sumber daya manusia tidak kalah pentingnya sebagai unsur pelaksanaan publik, karena sebagai variabel yang esensial dalam penyelenggara pelayanan publik maka diharapkan adanya sumber daya manusia yang baik dan memenuhi criteria sebagai berikut :

(1) memiliki mentalis moral yang baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaan, dapat besikap sebagai abdi masyarakat, (2) memiliki kemampuan dan kecakapan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Sadar akan kedudukan dan peranannya sangat penting bagi pelayan masyarakat, maka upaya peningkatan sumber daya manusia harus mengacu pada perwujudan-perwujudan tujuan organisasi dalam pelayanan masyarakat. Menurut Buchtari (1987 , 57) menyatakan pegawai adalah merupakan unsur insani inilah yang menyelenggarakan dan melaksanakan tugas kegiatan organisasi.

Menurut Henry (1995 : 1) menyatakan bahwa filosofis yang terkandung didalam konsep sumber daya manusia adalah :

- a) Karyawan dipandang sebagai suatu investasi yang jika dikembangkan dan dikelola secara efektif akan memberikan imbalan bagi organisasi dalam bentuk produktifitas yang sangat besar,
- b) Manajer berbuat berbagai kebijakan, program dan praktek yang merumuskan, baik bagi kebutuhan ekonomi maupun kepuasan pribadi karyawan.
- c) Manajer menciptakan lingkungan kerja yang didalamnya para karyawan didorong untuk mengembangkan dalam menggunakan keahliannya serta kemampuannya semaksimal.
- d) Program dan praktek personalia diciptakan dengan tujuan agar terdapat keseimbangan antara kebutuhan karyawan dgn kebutuhan organisasi.

Dari uraian tersebut dapat diambil kesimpulan bahwa untuk menciptakan kualitas sumber daya manusia perlu adanya manusia yang memiliki mentalis/moral yang baik dalam arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaan, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat, memiliki kemampuan dan kecakapan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya. Dengan demikian dia akan sadar bahwa sebenarnya ia adalah pelayan masyarakat.

5. Budaya Birokrasi

Budaya birokrasi dapat digambarkan sebagai sebuah sistem atau seperangkat nilai yang memiliki simbol, orientasi nilai, keyakinan pengetahuan dan pengalaman kehidupan yang terinternalisasi kedalam pikiran, seperangkat nilai tersebut diaktualisasikan dalam sikap, tingkah laku dan perbuatan yang dilakukan oleh setiap organisasi birokrasi selalu besinggungan dengan aspek budaya masyarakat setempat. Karakter dan budaya birokrasi yang selama ini berkembang pada hakikinya merupakan salah satu bentuk interaksi yang terjalin dengan lingkungan, baik yang menyangkut aspek politik, social, maupun ekonomi.

Budaya merupakan sistim simbol yang dipakai manusia untuk memaknai kehidupan (Dwiyanto dkk, 2002). Sistim simbol berisi orientasi nilai, sudut pandang tentang dunia, maupun sistem pengetahuan dan pengalaman kehidupan. Sistem tersebut terekam dalam pikiran yang dapat diaktualisasikan keuagan dalam bahasa tutur, lukisan, tulisan, sikap, gerak dan tingkah laku manusia. Dalam kontek organisasi perilaku individu dalam organisasi tidak dapat dilepaskan dari pengaruh budaya yang melatarbelakanginya.

Menurut Dwiyanto dkk (2002 : 87) mengatakan bahwa melalui penerapan sistem politik sentralistik dan hegemonic, Negara cenderung telah mngembangkan model

kebijakan dan sistim birokrasi di berbagai daerah akan menjadi hilang. Dengan adanya sistim yang demikian ini menyebabkan adanya birokrasi berubah menjadi keseragaman budaya dengan adanya ciri terjadinya sentralisasi kebijakan, pengambilan keputusan, ritual, etos kerja.

Dengan adanya sistim birokrasi yang sentralisasi ini menyebabkan adanya sistim pelayanan yang dikembangkan menjadi berbelit-belit. Kondisi ini memperkuat kecenderungan status birokrat memposisikan diri sebagai penguasa ketika berhadapan dengan masyarakat sebagai orang yang harus dilayani. Implementasinya dengan adanya penyusunan sejumlah kebijakan teknis, yang berbentuk petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis (Dwiyanto dkk, 2002).

Dengan adanya budaya birokrasi yang sentralistik ini menyebabkan adanya sistim pelayanan yang dikembangkan menjadi sangat birokratis, formalisme, dan berbelit-belit. kondisi ini semakin memperkuat kecenderungan status birokrat memposisikan diri sebagai penguasa ketika berhadapan dengan masyarakat sebagai orang yang harus dilayani, implementasinya dengan adanya sentralistik dan penyeragaman tersebut di daerah dilakukan dengan adanya penyusunan jumlah kebijakan teknis, yang berbentuk petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis. dengan adanya budaya birokrasi yang sentralistik maka semua wewenang selalu melekat pada diri birokrasi, sedangkan pada masyarakat pengguna jasa hanya diberikan bahwa pelayanan yang diberikan sesuai dengan petunjuk pelaksanaan (Juklak) dan petunjuk teknis (Juknis) selebih dari itu tidak bisa lagi.

6. Kepemimpinan

Menurut Thoha (2001) pemimpin adalah seseorang yang mempunyai kekuasaan untuk mempengaruhi perilaku orang lain. Kepemimpinan kadangkala diartikan sebagai pelaksana otoritas dan pembuatan keputusan. Menurut George R Terry mengemukakan bahwa kepemimpinan itu adalah aktifitas untuk mempengaruhi orang-orang agar diarahkan mencapai tujuan organisasi.

Kepemimpinan atau leadership merupakan salah satu keberhasilan organisasi pelayanan masyarakat. Max Weber (dalam utomo 2001) mengemukakan pimpinan sebagai kepala dalam keseluruhan badan yang lain karena kepala terdapat mata, telinga, hidung an otak. Namun yang menjadikan persoalan bagaimana amerumuskan suatu pola kepemimpinan yang efektif, efisien dan sukses.

Seorang pimpinan harus dapat menjaga hubungan antar aktor yang ada didalam organisasi, baik itu pelaku formal maupun informal. Seberapa jauh pengaruh faktor-faktor informal yang ada dalam organisasi, kekuatan dan kelemahan sehingga dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk pencapaian organisasi. Untuk mengembangkan organisasi pemerintah dimasa yang akan datang, pemimpin organisasi tidak hanya dituntut untuk dapat memajukan organisasi pemerintah, dalam hal ini meningkatkan fungsi pelayanan public, tetapi juga harus responsive dan adaptive terhadap perkembangan lingkungan social dan membuka akses bagi kepentingan dan pelayanan masyarakat.

Selain itu juga gaya kepemimpinan yang perlu di reformasi adalah style kepemimpinan. Oleh karena itu perlu adanya perubahan gaya kepemimpinan yang demokratis dan transformasional diharapkan seorang pemimpin mempunyai sikap dan perilaku yang “ *ingarso song tulodo, ing madya mangun karso, dan tutwuri handayani* “.

Menurut Amstrong (1998 :60) pemimpin adalah salah satu yang mendorong, membangkitkan individu atau kelompok untuk berusaha mencapai tujuan.

Tiga gaya kepemimpinan menurut Kurt Lewin (dalam Thoha, 2001) yaitu : 1) Otokratis, 2) Demokratis, 3) Semuanya sendiri (*laissez faire*). Yang dimaksud dengan kepemimpinan yang otokratis atau otoriter adalah pimpinan dalam bertindak sangat direktif, selalu memberikan pengarahannya, dan tidak memberikan kesempatan timbulnya partisipasi dari bawahan. Kepemimpinan seperti ini cenderung memberikan perhatian pujian dan kritik, tetapi berusaha untuk bersikap impersonal dan senang berkawan disbanding dengan bermusuhan. Pimpinan yang bersifat demokratis adalah seseorang pemimpin yang mempunyai sifat mendorong kelompok untuk berdiskusi dalam pembuatan keputusan. Pimpinan yang demikian ini dalam menilai suatu kelompok selalu bersifat obyektif. Sedangkan pemimpin yang bersifat semuanya sendiri adalah seorang pemimpin yang selalu memberikan kebebasan yang mutlak kepada kelompok selalu bersifat obyektif. Pemimpin yang demikian ini hakekatnya tidak memberikan contoh-contoh kepemimpinan.

Menurut Keith Davis (dalam Thoha, 2001) menyatakan bahwa empat sifat yang mempengaruhi terhadap keberhasilan pimpinan adalah : 1. Kecerdasan, 2. Kedewasaan dan hubungan social, 3. Motivasi diri dan dorongan Berprestasi, 4. Sikap-sikap hubungan kemanusiaan. Dari empat sifat tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a) Kecerdasan adalah pemimpin yang mempunyai tingkat kecerdasan lebih tinggi dibanding dengan yang dipimpin.
- b) Kedewasaan dan keluasan hubungan social adalah pemimpin yang cenderung mempunyai kematangan dan mempunyai emosi yang stabil, serta mempunyai perhatian yang luasthd aktifitas-aktifitas yang luas.

- c) Motivasi dan dorongan yang berprestasi adalah seorang pemimpin yang secara relative mempunyai dorongan motivasi yang kuat untuk berprestasi. Mereka bekerja berusaha mendapatkan penghargaan yang instrinsik dibandingkan dari yang ekstinsik.
- d) Sikap-sikap dan hubungan kemanusiaan adalah pemimpin yang mau mengikuti harga diri dan kehormatan para pengikutnya dan mampu berpihak kepadanya.

Menurut Thoha (2000: 279) mengatakan ada empat gaya dasar kepemimpinan yang dimiliki seseorang pemimpin agar komunikasi dua arah dapat berjalan diantaranya adalah :

1. Tinggi pengarahan dan rendah dukungan, 2. Tinggi pengarahan dan tinggi dukungan, 3. Tinggi dukungan dan rendah pengarahan, dan 4. rendah dukungan dan rendah pengarahan.

Sedangkan yang dimaksud dengan empat gaya tersebut diatas adalah ; 1). Tinggi pengarahan dan rendah dukungan adalah seorang pemimpin yang mempunyai perilaku yang banyak memberikan pengarahan dan sedikit dukungan , 2). Tinggi pengarahan dan tinggi dukungan adalah seorang pemimpin yang mempunyai sifat dan perilaku yang banyak mengarahkan dan banyak memberikan dukungan. 3). Tinggi dukungan dan rendah pengarahan yang dimaksud disini adalah perilaku seorang pimpinan yang mempunya sifat dan perilaku banyak memberikan dukungan dan sedikit pengarahan. 4). Rendah dukungan dan rendah pengarahan adalah seorang pemimpin yang mempunyai sifat kepada bawahan yaitu sedikit dukungan dan sedikit pengarahan.

Dari uraian tersebut di atas dapat diambil kesimpulan bahwa dari sekian pendapat para pakar yang akan dipergunakan sebagai tolok ukur dalam penelitian ini adalah pendapat menurut Thoha (2001) yaitu ada empat gaya dasar kepemimpinan yang dimiliki oleh seseorang pemimpin agar komunikasi dua arah dapat berjalan, diantaranya adalah: 1)

Tinggi pengarahan dan rendah dukungan, 2) Tinggi pengarahan dan tinggi dukungan, 3) Tinggi dukungan dan rendah pengarahan, 4) Rendah dukungan dan rendah pengarahan.

Empat gaya kepemimpinan tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a) Tinggi pengarahan dan rendah dukungan, adalah seorang pemimpin yang mempunyai perilaku yang banyak memberikan pengarahan dan sedikit dukungan. Pemimpin ini memberi instruksi yang spesifik tentang peranan dan tujuan kepada bawahannya, dan secara ketat mengawasi pelaksanaan tugas mereka.
- b) Tinggi pengarahan dan tinggi dukungan, adalah seorang pemimpin yang mempunyai sifat dan perilaku yang banyak mengarahkan dan banyak memberikan dukungan. Pemimpin seperti ini mau menjelaskan keputusan dan kebijakan yang diambil dan mau menerima pendapat bawahannya.
- c) Tinggi dukungan dan rendah pengarahan, yang dimaksud disini adalah perilaku seorang pimpinan yang mempunyai sifat dan perilaku banyak memberikan dukungan dan sedikit memberikan pengarahan. Pemimpin yang seperti ini dalam menyusun keputusan selalu bersama-sama dengan bawahannya dan mendukung usaha mereka dalam menyelesaikan tugasnya.
- d) Rendah dukungan rendah pengarahan, adalah seorang pemimpin yang mempunyai sifat kepada bawahannya sedikit dukungan dan sedikit pengraha. Pemimpin yang seperti ini mendelegasikan keputusan-keputusan dan tanggung jawab pelaksanaan tugas kepada bawahan.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Rancangan Penelitian

Metode penelitian akan diuraikan secara deskriptif, yaitu memberikan gambaran tentang permasalahan melalui analisis dengan menggunakan pendekatan ilmiah sesuai dengan keadaan yang sebenarnya. Dengan menggunakan metode kualitatif yakni metode penelitian yang dipergunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alami, peneliti berperan sebagai instrumen kunci (Sugiyono,1997;4). Untuk mengetahui pengaruh kinerja birokrasi, kualitas sumber daya manusia, budaya birokrasi dan kepemimpinan terhadap kinerja pegawai di Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang.

B. Ruang Lingkup Penelitian

Ruang lingkup penelitian ini adalah administrasi publik, penulis akan mengamati pengaruh kebijakan sumber daya manusia akan diuraikan pengaruh-pengaruh kinerja birokrasi, sumber daya manusia, budaya birokrasi dan kepemimpinan terhadap kinerja pegawai.

C. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian dipilih di Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, dengan pertimbangan bahwa peneliti berdomisili di kota Rembang sehingga akan mempermudah pelaksanaan penelitian dalam pengumpulan data.

D. Pemilihan Informan

Memilih informan yang benar-benar relevan dan kompeten dengan masalah penelitian, sehingga data diperoleh dapat digunakan untuk membangun teori. Adapun informan selanjutnya diminta kepada informan kunci untuk menunjuk orang lain yang

dapat memberikan informasi dan seterusnya. Cara ini lazim disebut "*snowball sampling*" yang dilakukan secara serial atau berurutan.

Dalam penelitian ini yang dianggap penting sebagai informan kunci (sumber informasi) adalah Kepala Kantor, Ka Sub Bag Tata Usaha dan empat seksi.

Informasi yang terakhir yang tidak kalah pentingnya yaitu dari beberapa pegawai di lingkungan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang. Sesuai dengan bidang tekniknya. Pengambilan informasi akan diberhentikan kalau informasi yang diperoleh telah mencapai titik jenuh, yaitu sudah tidak ada lagi variasi jawaban atau informasi baru atau dapat dikatakan kalau informasi tersebut hanya bersifat pengulangan saja.

E. Instrumen Penelitian

Penelitian ini menggunakan instrumen penelitian sebagai berikut :

- a) Peneliti sebagai instrumen utama dalam pengumpulan data atau informasi.
- b) Pedoman wawancara (*interview guide*) tidak terstruktur
- c) Alat bantu berupa fotografi, dokumen, tape recorder, dan lembar catatan.

F. Jenis dan Sumber Data

Sumber data yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data primer yang terdiri dari sumber data dan data :

1. Sumber data : terdiri dari data primer yang diperoleh secara langsung dari para pegawai negeri sipil Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang.
2. Data : yang terdiri dari data primer dan data sekunder.

Data primer diperoleh secara langsung yang masih ada kaitannya dengan kinerja organisasi, sumber daya manusia, budaya birokrasi, kepemimpinan. Sedangkan data sekunder berupa buku-buku, laporan dan dokumen-dokumen.

G. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, instrument utama dalam pengumpulan data adalah peneliti sendiri.

Pada proses ini, peneliti mengemukakan tiga teknik pengumpulan data yaitu :

(a). Wawancara Mendalam

Dalam penelitian ini penulis akan mewawancarai secara langsung diantaranya Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, Ka Subag TU, dan empat Seksi, dan beberapa staf, beberapa Kepala Desa, beberapa orang dari Masyarakat.

(b) Observasi

Teknik Observasi yang dilakukan untuk menghimpun berbagai informasi dengan menggunakan teknik *partisipatory observation*. Hal ini dilakukan untuk mengamati kondisi fisik, fasilitas yang terdapat Instansi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, Observasi dilakukan pada saat terjadi interaksi antara pejabat pengambil kebijakan dengan aparatur dibawahnya.

(c) Dokumentasi

Teknik ini digunakan untuk menghimpun berbagai informasi dari bahan – bahan dokumentasi yang berupa dokumen kebijakan reformasi administrasi (surat- surat keputusan, struktur organisasi, peraturan–peraturan dan surat–surat yang dianggap penting yang lain), data statistic, kliping, majalah, foto-foto dan dokumen-dokumen lain yang berhubungan kegiatan penelitian yang dititik beratkan pada implementasi perubahan reformasi administrasi terhadap kinerja birokrasi pelayanan masyarakat.

H. Teknik Analisis Data

Kegiatan analisis dilakukan sesuai dengan tujuan penelitian yang telah ditetapkan. Dalam penelitian ini digunakan analisis data sejak awal dan sepanjang proses penelitian berlangsung. Dalam analisis data kualitatif, menurut Miles dan Huberman terdapat tiga langkah analisis data yang terdiri dari tiga alur kegiatan yang secara bersamaan yaitu dengan prosedur : (1) Reduksi Data; (2) Penyajian Data; (3) Menarik Kesimpulan atau Verifikasi.

1. Reduksi Data

Data yang diperoleh lapangan atau (dilokasi penelitian dituangkan dalam uraian atau laporan yang lengkap dan terinci). Laporan lapangan oleh peneliti akan direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting kemudian dicari tema atau pola yang tepat. Reduksi data dilakukan secara terus-menerus selama penelitian berlangsung, selanjutnya dengan jalan membuat ringkasan, mengkodekan, menelusuri tema, membuat gugus-gugus dan menulis memo.

2. Penyajian Data

Penyajian data atau display data dimaksud agar memudahkan bagi peneliti untuk melihat gambaran secara keseluruhan atau bagian-bagian tertentu dari penelitian .

Oleh karena itu dalam penelitian ini peneliti akan menyajikan data dalam bentuk matrik, grafik *network* dan *ehart*.

3. Penarikan kesimpulan /Verifikasi

Verifikasi data dalam penelitian kualitatif ini dilakukan secara terus menerus sepanjang proses penelitian berlangsung. Sejak awal memasuki lapangan dan selama proses pengumpulan data, peneliti berusaha untuk menganalisis dan mencari makna dari setiap

data yang didapat yaitu mencari pola, tema, hubungan yang sama, hal-hal yang sering muncul dan yang jarang muncul, hipotesis serta hal lain yang dituangkan dalam kesimpulan yang masih bersifat tentative. Dengan bertambahnya data melalui proses verifikasi yang terus menerus, maka akan diperoleh kesimpulan yang bersifat *grounded*. Dengan kata lain setiap kesimpulan senantiasa terus dilakukan verifikasi selama penelitian berlangsung.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

HASIL PENELITIAN

A. Deskripsi Wilayah Penelitian.

1. Keadaan Wilayah

Dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah maka terjadi perubahan yang cukup mendasar dalam pembagian kewenangan antar Pemerintah Pusat dan Daerah. Kewenangan Pemerintah yang semula berada di Pemerintah Pusat, didalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dinyatakan bahwa kewenangan Pemerintah berada di daerah Kabupaten/Kota kecuali kewenangan Pusat dan kewenangan Propinsi sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000.

Kabupaten Rembang memiliki luas wilayah ± 101.410 ha dengan jumlah penduduk ± 556.699 jiwa, terdiri dari 14 kecamatan serta 294 Desa/Kelurahan terletak di Pantai Utara Jawa Tengah.

Kewenangan Pemerintah Kabupaten Rembang didalam rinciannya mendasarkan pada rumpun pekerjaan yang mempunyai karakter dan sifat yang sejenis dan saling berkaitan serta pekerjaan yang memerlukan penanganan khusus.

Kewenangan Pemerintah Kabupaten Rembang terdiri dari 11 bidang kewenangan yang wajib dan diluar kewenangan wajib terinci menjadi 819 kewenangan dan kegiatan.

Adapun 11 kewenangan wajib adalah sebagai berikut :

1. Bidang Pekerjaan Umum
2. Bidang Kesehatan
3. Bidang Pendidikan dan Kesehatan
4. Bidang Pertanian
5. Bidang Perhubungan
6. Bidang Industri dan Perdagangan
7. Bidang Pertanahan
8. Bidang Penanaman Modal
9. Bidang Lingkungan Hidup
10. Bidang Koperasi
11. Bidang Tenaga kerja

Kelembagaan

Dengan memperhatikan peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000, tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah, Pemerintah Kabupaten Rembang telah menetapkan beberapa Peraturan Daerah, yaitu :

1. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 5 Tahun 2001, tentang Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Kabupaten Rembang.
2. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 6 Tahun 2001, tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Kabupaten Rembang.
3. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 7 Tahun 2001, tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Kabupaten Rembang.

4. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 8 Tahun 2001, tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Rembang.
5. Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 9 Tahun 2001, tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Kelurahan Kabupaten Rembang.

Adapun Perinciannya sebagai berikut :

1. Sekretariat Daerah terdiri dari :
 - a) Assisten Tata Praja
 - 1) Bagian Pemerintahan Desa
 - 2) Bagian Pemerintahan
 - 3) Bagian Hukum
 - 4) Bagian Hubungan Masyarakat
 - b) Assisten Ekonomi dan Pembangunan
 - 1) Bagian Perekonomian
 - 2) Bagian Pembangunan
 - 3) Bagian Kesejahteraan Rakyat
 - c) Assisten Administrasi
 - 1) Bagian Keuangan
 - 2) Bagian Umum
 - 3) Bagian Organisasi
 - 4) Bagian Kepegawaia

Sedangkan untuk Sekretariat DPRD, terdiri dari :

- a) Bagian Persidangan
- b) Bagian umum

2. Lembaga Teknis Daerah, terdiri dari :

a) Badan-badan yang meliputi :

- 1) Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (BAPPEDA)
- 2) Badan Pengawas Daerah

b) Kantor-kantor yang meliputi :

- 1) Kantor Kesatuan Bangsa dan perlindungan Masyarakat
- 2) Kantor Pemberdayaan Masyarakat
- 3) Kantor Sosial
- 4) Kantor Pusat Data, Informasi dan Komunikasi
- 5) Kantor Tenaga Kerja
- 6) Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil
- 7) Kantor Pariwisata
- 8) Kantor Pertambangan Dan Lingkungan Hidup

3. Dinas-dinas daerah yang meliputi :

- a) Dinas Pendapatan Daerah
- b) Dinas Pekerjaan Umum
- c) Dinas Pendidikan
- d) Dinas Kesehatan
- e) Dinas Pertanian
- f) Dinas Perhubungan
- g) Dinas Perindustrian Perdagangan dan Koperasi
- h) Dinas Perikanan dan Kelautan

4. Pemerintah Kecamatan dan Pemerintah Kelurahan Kabupaten Rembang

a) Susunan Organisasi Pemerintah Kecamatan terdiri dari :

1. Camat
2. Sekretariat Camat
3. Seksi Pemerintahan
4. Seksi Ekonomi dan Pemabangunan
5. Seksi Kesejahteraan Rakyat
6. Seksi Ketentraman dan Ketertiban

b) Susunan Organisasi Pemerintah Kelurahan terdiri dari :

1. Lurah
2. Sekretaris Lurah
3. Seksi Pemerintahan
4. Seksi Ekonnomi dan Pembangunan
5. Seksi kesejahteraan Rakyat

2. Dasar Hukum

Sesuai dengan Peraturan Daerah Kabupaten Rembang No 8 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Rembang Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, maka kedudukan, tugas fungsi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang adalah sebagai berikut

- a. Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah berkedudukan sebagai unsur penunjang Pemerintah Kabupaten Rembang yang berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah..
- b. Kantor Pemberdayaan Masyarakat dipimpin oleh seorang Kepala Kantor.

Adapun tugas pokok Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah :

- a. Membantu Bupati di bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa/Kelurahan sebagai unsur penunjang penyelenggaraan Pemerintah Daerah dan tugas-tugas lain yang diberikan Bupati.
- b. Menyelenggarakan pelaksanaan ketahanan masyarakat, program usaha ekonomi rakyat, program social budaya masyarakat dan pemanfaatan teknologi tepat guna.

Untuk melaksanakan tugas tersebut, Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten

Rembang mempunyai fungsi :

- a. Penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan fasilitas pelaksanaan serta pelaksanaan program ketahanan masyarakat.
- b. Penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan fasilitas pelaksanaan serta pelaksanaan program usaha ekonomi masyarakat
- c. Penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan fasilitas pelaksanaan program sosial budaya masyarakat.
- d. Penyusunan dan penyiapan kebijaksanaan fasilitas pelaksanaan serta pelaksanaan program di bidang pemanfaatan teknologi tepat guna.
- e. Pengkoordinasian penyusunan dan pelaksanaan program dibidang pemerdayaan masyarakat.
- f. Fasilitas dan evaluasi pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat.
- g. Pelaksanaan administrasi dan ketatausahaan Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

Susunan organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang terdiri

atas :

- a. Kepala.
- b. Sub Bagian Tata Usaha.
- c. Seksi Ketahanan Masyarakat.
- d. Seksi Usaha Ekonomi Masyarakat.
- e. Seksi Sosial Budaya Masyarakat.
- f. Seksi Pemanfaatan Teknologi.
- g. Kelompok Jabatan Fungsional.

Untuk melihat lebih jelas bagan struktur organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang dapat dilihat dari gambar 2.

3. Keadaan Pegawai

Jumlah pegawai yang mendukung operasional birokrasi pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang sebanyak 40 orang dengan rincian 30 orang laki-laki dan 10 orang perempuan. Dari jumlah tersebut dapat diklasifikasikan menurut golongan, tingkat pendidikan dan kursus/diklat yang pernah diikuti adalah sebagai berikut :

Tabel : 1

Jumlah Karyawan Menurut Golongan**Pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang**

NO	GOLONGAN	JUMLAH	%
1	Ia	-	-
2	Ib	1	2,5
3	Ic	-	-
4	Id	-	-
5	Iia	3	7,5
6	Iib	4	10
7	Iic	3	7,5
8	Iid	1	2,5
9	IIIa	10	25
10	IIIb	7	17,5
11	IIIc	5	12,5
12	IIId	5	12,5
13	Iva	1	2,5

Sumber Data : Sub Bagian Tata Usaha

Tabel : 2

Jumlah Karyawan Menurut Tingkat Pendidikan

No	PENDIDIKAN	JUMLAH	%
1	SD	1	2,5
2	SLTP	6	15
3	SMU	18	45
4	D III	5	12,5
5	SI	10	25
6	S 2	-	-

Sumber Data : Sub Bagian Tata Usaha

Dari total pegawai tersebut didominasi oleh pegawai yang berpendidikan SMU dan Sarjana dengan prediksi sebagai berikut : SMU sebanyak 18 orang atau 45%, Sarjana sebanyak 10 orang atau 25%, Pascasarjana sebanyak 0 orang atau 0%, Sarjana Muda sebanyak 5 orang atau 12,5%, SLTP sebanyak 6 orang atau 15%, dan SD sebanyak 1 orang atau sekitar 2,5%.

Tabel : 3

Jumlah Karyawan yang Menganut Agama

NO	AGAMA	JUMLAH	%
1	ISLAM	35	87,5
2	KRISTEN	4	10
3	KHATOLIK	1	2,5
4	HINDHU	-	-
5	BUDHA	-	-

Sumber Data : Sub Bagian Tata Usaha

Tabel : 4

Jumlah Karyawan Menurut Diklat**Penjenjangan/Struktural**

NO	JABATAN	ADUM	ADUMLA	SPAMA	JUMLAH
1	ESELON III	-	-	1	1
2	ESELON IV	5	-	-	5
3	STAF	2	-	-	2

Sumber Data : Sub Bagian Tata Usaha

Tabel : 5
**Jumlah Karyawan Menurut
 Diklat Teknis/Fungsional**

NO	DIKLAT	JUMLAH
1	Kursus Manajemen Proyek	7
2	Kursus Bendaharawan Rutin	5
3	Kursus Kearsipan	2
4	Kursus Pustakawan	2
5	Aplikasi Kepegawaian	2
6	P3MD	8
7	Jender	2

Sumber Data : Sub Bagian Tata Usaha

Sarana/Prasarana

Untuk menunjang kelancaran pelaksanaan kegiatan operasional sehari-hari diperlukan adanya sarana dan prasarana yang memadai. Untuk itu sarana dan prasarana yang dimiliki oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang adalah tertera dalam tabel 6.

Tabel : 6

Jumlah Sarana dan Prasarana Pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat

NO	Jenis Barang	Jml	Baik	Rusak
1	Tanah	400 M ²	0	0
2	Gedung Kantor	360 M ²	1	-
3	Kendaraan Roda 4	1 unit	1	-
4	Kendaraan Roda 2	10 unit	8	2
6	Brankas	1 buah	1	-
7	Filing Kabinet	7 buah	6	1
8	Kipas Angin	5 buah	4	1
9	Computer	4 buah	4	-
10	Kursi Kayu	45 buah	43	2
11	Kursi Tamu	5 buah	5	-
12	Lemari Besi	2 buah	1	1
13	Lemari Kayu	4 buah	4	-
14	Meja Rapat	3 buah	3	-
15	Meja Tamu	4 buah	4	-
16	Meja Tulis	45 buah	42	3
17	Mesin Ketik Manual	10 buah	8	2
18	Pesawat Telpon	1 unit	1	-

Sumber Data : Sub Bagian Tata Usaha

B. HASIL PENELITIAN

Berdasarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 105 Tahun 1996 tentang pengesahan peraturan DaerahTingkat II Kabupaten Rembang Nomor 18 Tahun 1994 tentang organisasi dan Tata Kerja Kantor Pembangunan Masyarakat Desa Kabupaten Rembang, sedangkan struktur organisasi yang baru berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 10 tahun 2001, tentang Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang. Untuk melihat secara keseluruhan struktur organisasi Kantor Pembangunan Masyarakat Desa dan struktur organisasi Kantor Pembangunan Masyarakat Desa dan struktur organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat dapat dilihat pada gambar 1 dan 2.

1. Struktur Organisasi Lama

Diskripsi terhadap birokrasi lama yang mana masih bernama Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Rembang , dimulai dari diskripsi mengenai penempatan Pegawai. Penempatan pegawai dilandasi adanya beberapa alasan. **Pertama** Penempatan pegawai merupakan kunci dalam pencapaian hasil kerja bagi Karyawan. Penempatan yang salah akan mengakibatkan karyawan kesulitan untuk mengembangkan karier . **Kedua** budaya/kultur birokrasi, dimana sebagai tujuan utama pegawai negeri adalah pelayan masyarakat, kadang kurang menghargai adanya masyarakat pengguna jasa, sehingga terkesan minta dilayani.

Berdasarkan alasan tersebut maka sistim penempatan pegawai perlu adanya pemikiran, sehingga penempatan pegawai sesuai dengan jenjang pendidikan, ketrampilan dan skill yang dimiliki. Dengan penempatan yang sesuai karyawan akan merasa senang dan

melaksanakan tugas sesuai kemampuan yang dimiliki, sehingga akan tercapai peningkatan kinerja organisasi.

1.1 Kinerja Birokrasi

Kinerja organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa pada waktu itu belum menunjukkan hasil yang maksimal, hal ini bila dikaitkan dengan program proyek maupun sasaran proyek yang mana menitik beratkan pada hasil *out puts* dari pada proyek tersebut yang berupa pembangunan di desa.

Program-program yang diluncurkan bersifat *top down planning*. Sehingga masyarakat tinggal menikmati hasilnya. titik berat tugas Kantor Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) adalah pembangunan desa, bukan membangun masyarakatnya, sehingga berdampak pada perolehan/tingkat partisipasi masyarakat dalam berpartisipasi masyarakat dalam berpartisipasi/swadaya sangat kecil.

Selain itu kinerja Kantor Pembangunan Masyarakat Desa sangat dipengaruhi oleh kegiatan pemerintah pusat, yang mana Kantor Pembangunan Masyarakat Desa sebagai pelaksana kegiatan program yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat, sehingga kalau pusat banyak program yang diluncurkan maka kinerja organisasi PMD mengalami peningkatan dan apabila pusat mengurangi programnya maka secara otomatis kinerja PMD juga mengalami penurunan.

Hal yang lain nampak pada kebiasaan sehari-hari yang mana sistim penggunaan telepon yang terkesan banyak dipergunakan untuk kepentingan pribadi para pegawai, dilain hal penggunaan lampu penerangan yang eresan boros yang mana tidak adanya pengawasan pemakain lampu penerangan, misalkan banyaknya lampu penerangan taman/halaman yang

masih nyala pada siang hari, sehingga efisien terhadap anggaran rutin terkesan sangat diabaikan.

1.2. Kualitas Sumber Daya Manusia.

Kualitas Sumber Daya Manusia kurang memiliki wawasan yang luas dan Skill yang rendah. Hal ini nampak dengan adanya kebiasaan sehari-hari staf datang apel pagi, membaca koran atau melihat TV, bahkan terkadang tidak kerja sama sekali dalam seharian. Untuk menghabiskan waktu sambil menunggu apel siang, hanya mondar-mandir, pindah ruangan satu keruang yang lain dan seakan tidak ada pekerjaan.

Peningkatan Sumber Daya Manusia kurang mendapatkan perhatian dari pimpinan, hal ini nampak sekali sulitnya staf untuk mengikuti pendidikan-pendidikan dan diklat dengan alasan tidak adanya anggaran untuk biaya peningkatan Sumber Daya Manusia.

Promosi dilakukan dengan cara siapa yang dekat dengan pimpinan dan berani membayar upeti pasti mendapatkan jabatan, dengan kata lain jabatan dapat dibeli dengan uang dan tidak memperhatikan aturan yang berlaku, selain itu penempatan pegawai bukan didasarkan pada kebutuhan, tetapi berdasarkan yang loyalitas pada pimpinan akan ditempatkan sesuai dengan kemauannya, dan yang memiliki ketrampilan/skill tidak dimanfaatkan, sehingga staf yang memiliki ketrampilan seakan tidak ada gunanya.

1.3. Budaya Birokrasi

Dalam sistim penempatan pegawai dan pengembangan karier perlu adanya pemikiran-pemikiran secara khusus, bahkan kemungkinan sangat dimunculkan adanya alasan : Pertama adanya pegawai tidak melakukan kegiatan kalau tidak diperintah atasannya, bahkan untuk melaksanakan kegiatan rutin jika tidak ditulis dan didiskripsikan

secara rinci tidak jarang pegawai tidak melakukan aktifitas apapun, sehingga efektifitas menurun. Sikap seperti ini didominasi oleh birokrat pada tingkat bawah. (*Operating Core*).

Budaya birokrasi dalam pengambilan keputusan selalu didominasi oleh pimpinan, karena pimpinan yang paling kuasa dalam pengambilan keputusan dan staf tidak boleh mengambil keputusan, dengan kata lain harus menunggu petunjuk pimpinan.

Dalam pelayanan sehari-hari staf kurang tanggap dengan lingkungan yang dilayani, hal ini nampak adanya pelayanan yang sebenarnya cukup dalam waktu sehari, tapi dalam kenyataan selalu ditunda dengan berbagai alasan, dengan anggapan dia merasa dibutuhkan oleh pengguna jasa.

1.4. Kepemimpinan

Kepemimpinan yang diterapkan pada waktu masih Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Kabupaten Rembang dilandasi pada gaya kepemimpinan yang transaksional dan cenderung otoriter. Itu semua dilakukan hanya pada level pimpinan pada tingkat bawah. Pimpinan selalu minta dilayani, dan seakan merekalah yang paling kuasa dalam segalanya.

Oleh karena itu dari peran sampai kepribadian pimpinan sangat berpengaruh terhadap pengambilan keputusan, baik yang bersifat teknis atau yang bersifat keputusan. Keadaan seperti ini biasanya komunikasi berjalan dengan satu arah, hubungan antara bawahan dan pimpinan bersifat personal. Hal ini nampak sekali setiap pengambilan keputusan pada mutasi dan promosi. Pimpinan dalam memotifasi karyawan untuk maju dan berkembang dirasakan staf sangat kurang, karena mempunyai anggapan kalau staf lebih maju dan berkembang seakan-akan menyaingi pimpinan. Hal seperti itu dapat diungkapkan oleh salah satu staf diantaranya :

“Pada waktu adanya mutasi dan promosi staf yang kiranya mempunyai hubungan yang dekat, dan tidak memandang staf tersebut mempunyai kemampuan atau tidak, tau-taunya sudah mendapat jabatan, sedangkan staf yang tidak disukai pasti akan dimutasi atau pindah ke seksi yang lain”.

Hal seperti ini kalau sering dilakukan akan berakibat pada penurunan prestasi kerja, sehingga kinerja organisasi juga mengalami penurunan. Untuk melihat susunan struktur organisasi PMD secara keseluruhan dapat dilihat pada gambar 1.

2. Struktur Organisasi Baru

Struktur organisasi baru terbentuk berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2001, tentang Organisasi dan Tata Kerja Lemabaga Teknis Daerah Kabupaten Rembang Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang. Dengan adanya struktur baru tersebut maka kedudukan, tugas dan fungsinya juga mengalami perubahan, hal ini disesuaikan dengan adanya perubahan paradigma pembangunan, yang semula dengan paradigma pertumbuhan dan berubah menjadi paradigma kerakyatan. Adapun susunan organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang terdiri atas : Kepala, Sub Bagian Tata Usaha, Seksi Ketahanan Masyarakat, Seksi Usaha Ekonomi Masyarakat, Seksi Sosial Budaya Masyarakat, Seksi Pemanfaatan Teknologi, Kelompok Jabatan Fungsional.

2.1 Kinerja Organisasi

Birokrasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam analisis meskipun belum melaksanakn secara ketat petunjuk dari Bagian Kepegawaian Sekretariat Daerah mengenai pegawai negeri sipil harus profesional, memiliki jiwa interprenur, dan disiplin tinggi, serta

penerapan efektif dan efisien sudah dilakukan oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang mengalami perubahan yang sangat cepat.

Efektif dan Efisien

1. Efisiensi adalah pelaksanaan kegiatan yang dicapai dalam waktu yang sesingkat mungkin dengan biaya yang semurah-murahnya.
 - Efisien anggaran
 - Efisien waktu
 - Efisien sumber daya lainnya
2. Efektifitas, adalah tercapainya program yang dilaksanakan sesuai dengan target, tujuan, sarana jangka panjang maupun misi organisasi, akan tetapi harus mengacu pada visi organisasi.
 - Efektifitas tujuan dan sasaran program
 - Efektifitas dan sasaran proyek

Dengan adanya perubahan struktur dari Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa Ke Kantor Pemberdayaan Masyarakat, maka terlihat dengan nyata adanya perubahan yang mendasar dibidang anggaran, waktu, tujuan dan sasaran program dan sasaran proyek.

Efisien dan efektif di bidang anggaran, dapat dilihat dari tingkat keberhasilan Kantor Pemberdayaan Masyarakat dalam melaksanakan program/proyek. Peran dan fungsi dari pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah sebagai fasilitator dan dan motifator masyarakat dalam merencanakan, dan pemeliharaan dalam rangka pemberdayaan masyarakat desa. oleh karena tingkat keberhasilan kinerja birokrasi Kantor Pemberdayaan

Masyarakat dapat dilihat dari keberhasilan dalam memotivasi masyarakat ikut berperan aktif dalam melaksanakan dan berpartisipasi dalam pembangunan.

Jadi keberadaan Kantor Pemberdayaan Masyarakat dalam melaksanakan program pemeliharaan serta merupakan tanggung jawab masyarakat. Program yang diluncurkan bersifat *bottom of planning*, sehingga partisipasi masyarakat merupakan harapan utama dalam program Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

2.2. Sumber Daya Manusia

Pengembangan Sumber Daya Manusia melalui pendidikan, Diklat dan penerapan *reward and punishment*, sebagai upaya menciptakan kondisi kerja yang nyaman, harmonis dan menjaga hak-hak pegawai agar disiplin pegawai tercipta dilingkungan Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

Pengembangan sumber daya manusia pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang dilakukan dalam bentuk pengawasan terhadap aparat terutama yang tidak mengikuti apel pagi dan apel siang, menekan kepada semua pegawai untuk berdisiplin dalam pekerjaannya dengan cara setiap atasan harus memberikan contoh untuk disiplin kepada bawahannya.

Dengan adanya perubahan struktur yang baru ini Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang mempunyai peranan yang sangat kompleks dan strategis sebagai "social and cultural agent", oleh karena itu Kantor Pemberdayaan Masyarakat dituntut untuk mempunyai kapabilitas dan kapasitas yang memadai guna melakukan tugas dan fungsinya.

Hal tersebut dikemukakan oleh bapak Kantor Pemberdayaan Masyarakat kepada penulis sebagai berikut :

“ Sekup pemberdayaan lebih luas dan komplek, karena masyarakat dapat diperdayakan dengan menggunakan metode pemberdayaan Tridaya, yaitu daya usaha, daya manusia dan daya lingkungan. Program yang lainnya yang harus dilakukan oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah : Program pemantapan kelembagaan, program pengentasan kemiskinan dan program peningkatan skeswadayaan masyarakat. Sedangkan tugas dari pemerintah menurut pendapat Ryaas Rasyid, dkk (Otonomi Daerah, 2002) adalah sebagai berikut : Pertama meningkatkan pelayanan dalam menumbuhkan keadilan, Kedua pemberdayaan masyarakat untuk memandirikan masyarakat, Ketiga melaksanakan pembangunan menuju kemakmuran. Untuk itu peranan pemerintah hanya sebagai fasilitasi, katalisasi, sehingga kebijakan yang dilaksanakan oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah : Pertama membuat keperpihakan pada masyarakat miskin, Kedua memberikan pengarahannya kepada masyarakat miskin agar lebih berperan, lebih mampu dan lebih mandiri, Ketiga memberdayakan masyarakat, Keempat melindungi masyarakat miskin”. (Hasil wawancara pada tanggal 25 Agustus 2004 di ruang kerja Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat).

Untuk melaksanakan tugas dan fungsinya maka dituntut adanya peningkatan kualitas sumber daya manusia dalam bentuk profesionalisme dengan melalui pendidikan ditingkatkan, penyelenggaraan kursus-kursus teknis, dan pelatihan-pelatihan. Hal yang tidak kalah penting adalah pendidikan penjenjangan bagi pejabat yang menduduki jabatan struktural. Pemberlakuan mekanisme *“reward and punishment”* yaitu memberikan hukuman sesuai dengan peraturan-peraturan dan keentuan-keentuan yang berlaku bagi aparatur yang membuat pelanggaran, serta pemberian penghargaan bagi karyawan yang dinilai berprestasi dalam bidang tugasnya.

Dari hasil wawancara tersebut diatas menunjukkan bahwa upaya yang dilakukan badan birokrasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang adalah dititik beratkan pada dua hal yaitu peningkatan Sumber Daya Manusia dengan metode diklat dan penerapan mekanisme *“reward and punishment”*. Kedua metode diatas dilaksanakan menurut Kepala Sub Bagian Tata Usaha adalah sebagai berikut :

“Dalam upaya meningkatkan sumber daya manusia, Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang menerapkan mekanisme *reward and punishment*. Untuk itu tindakan reformatif yang dilakukan adalah :

- a) Meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui peningkatan jenjang pendidikan, pelatihan dan kursus-kursus teknis.
- b) Peningkatan kualitas mental spiritual bagi pegawai seperti misalnya pengkajian umum tiap bulan sekali, kusus bulan puasa tiap minggu sekali, peringatan hari-hari besar agama islam dilingkungan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang.
- c) Peningkatan kualitas kesehatan melalui kegiatan olah raga.
- d) Peningkatan kualitas disiplin pegawai dengan pengawasan terhadap presensi secara berjenjang.
- e) Pemberian penghargaan kepada pegawai yang dianggap telah berprestasi dibidang tugasnya.
- f) Melakukan tindakan yang dianggap perlu kepada pegawai yang telah melakukan pelanggaran sesuai dengan ketentuan yang berlaku. (Hasil wawancara tanggal 25 Agustus 2004 diruang kerjanya).

Kepala Sub Bagian Tata Usaha Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten

Rembang juga memberikan penjelasan bahwa upaya yang akan dilakukan dalam rangka tindakan reformatif berkenaan dengan pengembangan sumber daya manusia adalah :

- a) Memproses perilaku karyawan yang menyimpang dari ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- b) Memproses hak-hak pegawai sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti hak mendapatkan pensiun, hak kenaikan pangkat dan hak lainnya.
- c) Mempergunakan merit sistim dan kecakapan bagi karyawan yang berprestasi dalam menjalankan tugas untuk dipromosikan atau di demosi jabatan karier pegawai .
- d) Memberikan kesempatan bagi karyawan yang berkualitas untuk meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia, dengan meningkatkan pendidikan, pendidikan penjenjangan bagi pejabat yang menduduki jabatan struktural, pelatihan dan kursus-kursus teknis. (hasil wawancara tanggal 25 Agustus 2004 diruang kerjanya).

Kualitas pegawai bila dilihat dari formasi kepangkatan terdapat 22 orang staf yang mempunyai golongan III/a keatas sehingga kualitas pegawai memungkinkan untuk meningkatkan kinerja organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat. Promosi dilakukan berdasarkan melihat secara langsung staf yang berprestasi dalam melaksanakan tugas dalam bidangnya, memenuhi syarat kepangkatan, serta tidak berdasarkan melihat secara

langsung penempatan pegawai sudah dilaksanakan sesuai dengan tingkat kemampuan/skill yang dimiliki.

Dalam penelitian ini berkaitan dengan Sumber Daya Manusia bila dilihat dari kualitas pegawai khususnya staf yang mempunyai golongan III/a keatas sudah memenuhi target, karena dari jumlah pegawai yang ada sebanyak 40 orang yang mempunyai golongan III/a keatas sebanyak 22 orang atau sekitar 55%. Promosi berdasarkan merit sistim dan dilihat berdasarkan staf yang berprestasi dalam bidang tugasnya.

Kualitas pegawai bila dilihat dari tingkat pendidikan sebanyak 10 orang atau sekitar 25% berpendidikan Sarjana dan 5 orang Sarjana Muda, sehingga perlu adanya peningkatan pendidikan yang lebih tinggi lagi terhadap staf yang memiliki kemampuan. Sedangkan penempatan pegawai sudah disesuaikan dengan kemampuan atau skill yang dimiliki.

Dari hasil wawancara tersebut diatas menunjukkan tindakan reformatif dalam bentuk pengembangan Sumber Daya Manusia pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, yang mana dititik beratkan pada peningkatan kualitas pegawai melalui diklat baik penjenjangan maupun struktural. Titik berat lainnya pada penerapan *reward and punishment* melalui pemberian penghargaan bagi para pegawai yang mampu dalam bidang tugasnya, untuk diusulkan/dipromosikan menduduki jabatan dan memberikan sangsi bagi para pegawai yang dianggap telah melanggar ketentuan yang ditetapkan.

Tindakan-tindakan baik pengembangan Sumber Daya Manusia melalui pendidikan atau diklat serta penerapan *reward and punishment* hal ini dilakukan menurut Kasubag Bagian Tata Usaha tindakan lain sebagai upaya untuk menciptakan kondisi kerja yang nyaman dan harmonis, menjaga hak-hak pegawai agar disiplin pegawai tercipta dilingkungan kerja Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang.

Selain itu menurut Kasubag Tata Usaha dalam penempatan pegawai sedapat mungkin sesuai dengan pendidikan, ketrampilan/skill yang dimiliki, serta promosi berdasarkan merit sistim dan melihat kemampuan staf yang mampu melaksanakan tugasnya dengan baik serta memiliki disiplin yang tinggi. Kondisi seperti ini perlu diperhatikan karena kalau tidak diperhatikan akan menimbulkan tidak efektifnya kinerja organisasi, dan apabila hal ini diperhatikan maka akan menimbulkan efektifitas organisasi dan kinerja organisasi akan lebih baik.

2.3. Budaya Birokrasi

Dalam sistim penempatan pegawai dan pengembangan karier perlu adanya pemikiran secara khusus. Untuk itu perlu diciptakan daya tarik bagi Pegawai Negeri Sipil, yaitu berupa kondisi kerja yang nyaman dan aman, status prospek karier dan kelangsungan kerja yang jelas, hal ini akan membuat Pegawai Negeri Sipil yang berkualitas. Tenaga yang berkualitas akan memberikan hasil yang lebih dalam melakukan suatu pekerjaan.

Keberhasilan penerapan disiplin terletak pada disiplin pribadi tersebut maka dapat dilaksanakan dengan cara mendorong anggota organisasi agar mempunyai rasa memiliki organisasi, karena dengan adanya rasa memiliki scr logika seseorang tidak akan merusak sesuatu yang dimilikinya organisasi tersebut. Dengan kata lain, aparatur hanya dapat dituntut untuk melaksanakan kewajibannya jika pada saat yang sama hak-haknya dapat dilindungi. Suasana memanusiakan manusia adalah pendorong disiplin yang paling penting, karena disiplin aparatur bukanlah disiplin mati, namun disiplin hidup yang muncul dari kesadaran.

Dalam pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah dan dibicarakan dengan staf agar mendapatkan hasil yang sesuai dengan kehendak orang banyak. Pimpinan

tidak mendominasi keputusannya tetapi apabila keputusan itu sifatnya prinsip itu harus diambil sendiri oleh pimpinan.

Sedangkan pelayanan kepada masyarakat mengalami peningkatan, hal ini dibuktikan apabila pimpinan tidak ada ditempat disposisi atau penandatanganan dapat dilakukan pimpinan dibawahnya, sehingga pelayanan tidak ada lagi kata-kata pimpinan tidak ada ditempat, selain itu staf mulai menyadari bahwa dirinya merupakan pelayan dari pada masyarakat.

2.4. Kepemimpinan

Beberapa peneliti membuktikan bahwa sedikitnya ada 6 ciri yang dimiliki oleh seseorang pemimpin yang transpormasional yakni, mendorong (*drive*), naluri kuat untuk pemimpin (*the desire to lead*), integritas tinggi (*integrity*), percaya diri tinggi (*self confidence*), kemampuan intelektual yang besar (*intellectual ability*), dan mengetahui pengetahuan bisnis (*knowledge of the bussiness*). Kirkpartrick, S.A. and Locke (Leadership : Do Traits Matter, 1991).

“ Pendelegasian wewenang sudah dilimpahkan kepada staf dengan cara membagi tugas dibidangnya, apabila sewaktu-waktu ada tugas dan kebetulan pemimpin tidak ada ditempat saya kira secara langsung staf dapat mengambil inisiatif, tidak kaku dan selanjutnya melaporkan pada pimpinan, toh kalau semuanya itu dapat ditarik keatas maka pimpinan yang akanbertanggung jawab. Sedangkan untuk memotifasi karyawan untuk maju adalah : Sekarang ini seorang pimpinandk dapat melakukan kehendak sendiri itu kalau saya, jadi teman-teman itu saya ajak ngomong, saya ajak diskusi, bagaimana langkah yang terbaik, bagaimana memecahkan masalah yang terbaik, jadi pemimpin seperti saya

tidak harus yang mengoltimasi, dengan seringnya diajak bicara, diajak diskusi secara tidak langsung dia belajar, termotifasi". (Hasil wawancara pada tanggal 18 Agustus 2004).

Selain itu untuk memotifasi karyawan pimpinan selalu memberikan peluang kepada staf bawahan untuk memerankan, mempresentasikan sesuatu tugas dan fungsinya, maka dengan demikian motifasi karyawan untuk maju, berani mengambil keputusan sudah dilaksanakan oleh pemimpin dilingkungan Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

Bicara mengenai pendelegasian wewenang atau pemberian wewenang kepada bawahan pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang sudah dilaksanakan walaupun hanya sebatas wewenang masing-masing staf sesuai dengan tugas dan fungsinya sebagai staf , tetapi harus diingat bahwa disetiap bagian atau disetiap unit kerja, fungsi dan tugas yang diatur sedemikian rupa dan disetiap bidang ada batas-batasnya, misal mengenai penempatan pegawai itu urusan Subag Tata Usaha, oleh karena itu Pejabat eselon IV sudah memberikan motivasi kepada seluruh staf untuk mampu mengembangkan kegiatan sesuai dengan tugas dan fungsinya masing-masing.

Jika dibandingkan dengan undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tertentu Kabupaten telah terjadi pengesahan yang cukup berarti dalam pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia. Sistem desentralisasi yang dianut pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 pada dasarnya adalah pelaksanaan suatu urusan dilakukan dengan azas desentralisasi dan dekonsentrasi secara bersama-sama saling melengkapi serta pelimpahan suatu urusan dilakukan dengan sistem pendelegasian wewenang, sehingga badan penyelenggaraan pemerintah daerah dilakukan bersama-sama dengan pemerintah pusat. Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 telah memperluas kewenangan pelaksanaan otonomi daerah dengan menyerahkan sepenuhnya berbagai bidang urusan pemerintah apa saja sesuai kebutuhannya

kepada daerah kabupaten dan kota, terkecuali dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter/fiskal dan agama, serta dibidang-bidang tertentu seperti kebijakan perencanaan nasional, dana perimbangan, sistim administrasi negara, konservasi dan standarisasi nasional. Sebagai konsekuensi atas perluasan kewenangan pelimpahan kewenangan kepada daerah kabupaten dan kota berupa sebagian besar urusan pemerintahan, pemerintah daerah tentunya memerlukan peningkatan berbagai instrumen termasuk sumber daya aparatur serta organisasi dan manajemennya untuk menerima peningkatan tugas dan tanggung jawab yang harus diemban (Nugroho, 2000).

Pada intinya tujuan akhir pada penelitian ini adalah untuk menyempurnakan atau meningkatkan kinerja (*administrative performance*) dan birokrasi pemerintah (Islamy, 1998). Dengan adanya peningkatan kinerja organisasi tersebut diharapkan adanya administrasi yang sehat yang akhirnya akan tercipta efektifitas dan efisiensi organisasi.

Dalam melihat baik tidaknya kinerja birokrasi, tidak dapat hanya melihat bahwa tujuan dari organisasi tercapai, tetapi juga harus dilihat apakah struktur yang ada juga telah membantu mengembangkan kerjasama antar pegawai atau apakah organisasi telah dapat menciptakan kepuasan dan disiplin kerja para birokratnya. Setelah adanya struktur organisasi telah membawa dampak yang positif terhadap kinerja organisasinya, hal ini menurut Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat disebabkan karena beberapa hal, yaitu :
Sampai sejauh ini dampak yang dihasilkan dari pelaksanaan perubahan struktur organisasi adalah :

- a) Restrukturisasi organisasi dari Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa ke Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang yang mana dari organisasi yang gemuk, lamban, tidak mempunyai kewenangan penuh, boros menjadi organisasi yang ramping, responsif terhadap permasalahan, hemat dalam penggunaan anggaran telah

dapat dilaksanakan walaupun tidak dapat dikatakan berhasil seratus persen karena adanya berbagai kendala.

- b) Adanya paradigma baru dalam pembangunan yaitu dari pendekatan pembangunan yang sentralisasi menjadi desentralisasi dengan pendekatan pemberdayaan yang desentralisasi, atau dari paradigma pertumbuhan ke paradigma kerakyatan. Konsep ini dipergunakan oleh Pemerintah Kabupaten Rembang dalam program Gerakan Terpadu Pengentasan Kemiskinan "GARDUTASKIN". Sejauh ini beberapa program telah dapat dilaksanakan karena turunnya dana perimbangan, seperti peningkatan SDM, peningkatan kesehatan, modernisasi pertanian dan perikanan dan pembangunan jalan dan desa. (wawancara tanggal 18 Agustus 2004 diruang kerja).

Berkaitan dengan adanya dampak yang positif dari adanya perubahan struktur organisasi pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang terhadap kinerja organisasi, juga disampaikan oleh Kepala Sub Bagian Tata Usaha kepada penulis adalah sebagai berikut :

"Penempatan Peraturan Daerah dan Implementasinya mempunyai pengaruh langsung maupun tidak langsung terhadap aparatur yang melaksanakan kebijakan tersebut. Dampak yang dirasakan berupa besarnya kewenangan yang dimiliki oleh pemerintah Kabupaten berkaitan dengan otonomi terbatas mengharuskan aparatur melakukan perbaikan (reformasi) internal agar kinerja mereka dapat lebih ditingkatkan dalam melaksanakan tugas dan fungsinya".

Perilaku sebagai abdi masyarakat dan abdi negara seharusnya menjadi pedoman dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Namun demikian, perilaku aparatur sangat dipengaruhi oleh faktor individual (nilai, pengetahuan, motivasi dan lain-lain), Faktor lingkungan kerja (susunan organisasi, kewenangan, tugas dan fungsi organisasi tempat kerja organisasi". (Wawancara tanggal 19 Agustus 2004 diruang kerjanya).

"Sejauh ini, perilaku aparatur dengan adanya penekanan pada "*reward and punishmaent*" yang diterapkan oleh Bapak Kepala dan adanya tuntutan dari masyarakat untuk dapat dilayani secara baik menunjukkan adanya perubahan yang positif terhadap kinerja organisasi" (wawancara tanggal 25 Agustus 2004 diruang kerjanya).

Dari hasil wawancara di atas menunjukkan bahwa dengan adanya perubahan yang positif terhadap kinerja organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, telah dibuatnya beberapa Peraturan Daerah yang memperjelas kewenangan dan tanggung jawab, penerapan "*reward and punishment*" terhadap kinerja aparatur walaupun sampai saat ini menurut Kepala Sub Bagian Tata Usaha sampai saat ini *reward* lebih mendapatkan perhatian dari pada *punishment* nya, dan adanya tuntutan dari masyarakat yang ingin dilayani dengan baik, mudah dan cepat.

Kurang adil kiranya apabila hanya menyaring informasi dari para atasan berkenan dengan kinerja organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang. Untuk itu peneliti juga telah mewawancarai beberapa pegawai di lingkungan Kantor Pemberdayaan Masyarakat, yang diperoleh informasi sebagai berikut :

"Saya masih berkeyakinan bahwa pelaksanaan otonomi daerah di Kabupaten/Kota ini masih akan mendapatkan kendala. Baik yang bersifat intern kabupaten maupun bersifat ekstern. Hal ini berkenaan dengan kewenangan yang dimiliki pemerintah kabupaten seperti yang diatur oleh Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah sptnya masih separuh hati dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Akhirnya pemerintah daerah sendiri masih sendat-sendat melaksanakan otonomi daerah, apabila kedudukan pemerintah kabupaten hanya memiliki otonomi terbatas" (Wawancara tanggal 25 Agustus 2004 Kantor Pemberdayaan Masyarakat).
Turhadi, memeberikan komentar tentang pelaksanaan otonomi daerah di

Kabupaten/kota dan Propinsi adalah sebagai berikut :

" Dengan otonomi daerah, pemerintah Kabupaten/Kota dan Popinsi. Di sinilah diperlukan kerja sama yang harmonis antar komponen yang ada, baik pemerintah, DPRD maupun masyarakat sendiri. Program GERDUTASKIN yang ingin diterapka oleh pemerintah Kabupaten Rembang jika tidak berpihak pada pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten/Kota, saya pikir sulit untuk dilaksanakan hal ini terpengaruh oleh adanya Undang-undang Nomor 22 dan 25 Tahun 1999". (wawancara tanggal 25 Agustus 2004 di Kantor Pemberdayaan Masyarakat).

Dari hasil wawancara diatas menunjukkan bahwa dari segi dimensi struktur, yang dalam penelitian ini dimensi struktur yang ingin diteliti berupa kompleksitas, formalitas dan sentralisasiternyata telah dilaksanakan walaupun masih tersendat-sendat.

Dilaksanakannya otonomi daerah dengan pedoman Undang-undang Nomor 22 dan 25 tahun 1999 jelas telah membawa dampak semakin kompleknya permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten Rembang. Dengan diterbitkannya beberapa Peraturan Daerah sebagai pedoman bagi pelaksanaan otonomi terbatas di Kabupaten Rembang menunjukkan bahwa telah terpenuhinya syarat formalisasi dimana dengan peraturan-peraturan daerah tersebut pemerintah Kabupaten Rembang mempunyai pedoman dan arah yang ingin dicapai dalam pembangunan.

Menurut ibu Lilik (bukan nama sebenarnya) ketika peneliti bertanya berkenaan dengan disiplin kerja pegawai dilingkungan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang memberikan informasi bahwa :

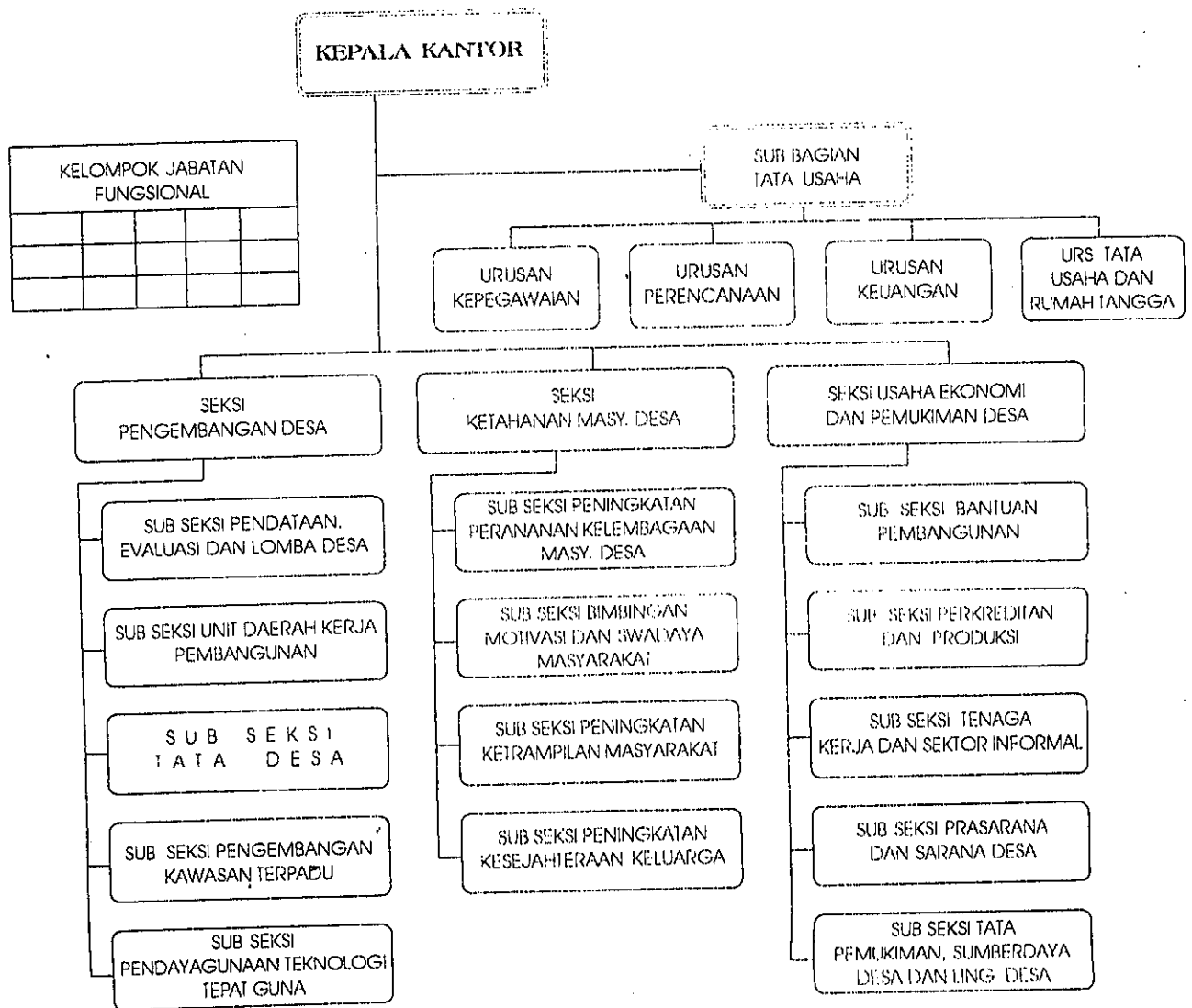
“ Agak lumayanlah sekarang ada perhatian dari Bapak Kepala terhadap disiplin pegawai. Kalau dulu sering adanya pegawai yang keluar kantor saat jam kantor dengan tidak ijin dan tidak ada keperluan dinas, sekarang bisa dibilang telah menurun, ya... kira-kira tujuh puluh persenlah. Bapak Kepala sekarang menerapkan aturan, bagi pegawai yang keluar kantor dengan tidak ada keperluan dan ijin dari atasannya atau pejabat yang berwenang, akan diadakan indiscipliner, minimal teguran langsung. Masalah disiplin kerja, disiplin apel pagi dan apel siang ini Bapak Kepala dalam kesempatan apel selalu memberikan penekanan di samping pemberian pelayanan yang baik kepada masyarakat”. (Wawancara tanggal 25 Agustus 2004).

Dari hasil wawancara di atas, dari dimensi perilaku organisasi (perilaku pegawai) pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang sejak dilaksanakannya struktur organisasi yang baru telah menunjukkan adanya perhatian dari Bapak Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang berkenaan dengan budaya birokrasi dalam pengambilan keputusan dan melayani masyarakat, serta disiplin kerja

pegawai yang dalam penelitian ini menjadi fokus. Gaya kepemimpinan diperlihatkan dengan diperhatikannya suasana lingkungan kerja dengan adanya beberapa penyegaran seperti suasana kekeluargaan, tidak kaku dan pemberian penghargaan berupa ucapan terima kasih kepada pegawai yang berhasil melaksanakan tugasnya. Hal ini merupakan kemajuan, walaupun disadari masih adanya rasa “sungkanisme” dari pegawai untuk mendahului atasannya.

**BAGAN STRUKTUR ORGANISASI
KANTOR PEMBANGUNAN MASYARAKAT
DESA KABUPATEN DAERAH TINGKAT II
REMBANG**

**LAMPIRAN : PERATURAN DAERAH KABUPATEN
DAERAH TINGKAT II REMBANG NOMOR
10 TAHUN 1995 TENTANG ORGANISASI
DAN TATA KERJA KANTOR PEMBANGUNAN
MASYARAKAT DESA KABUPATEN
DAERAH TINGKAT II REMBANG .**



DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH
KABUPATEN DAERAH TINGKAT II REMBANG
K E T U A

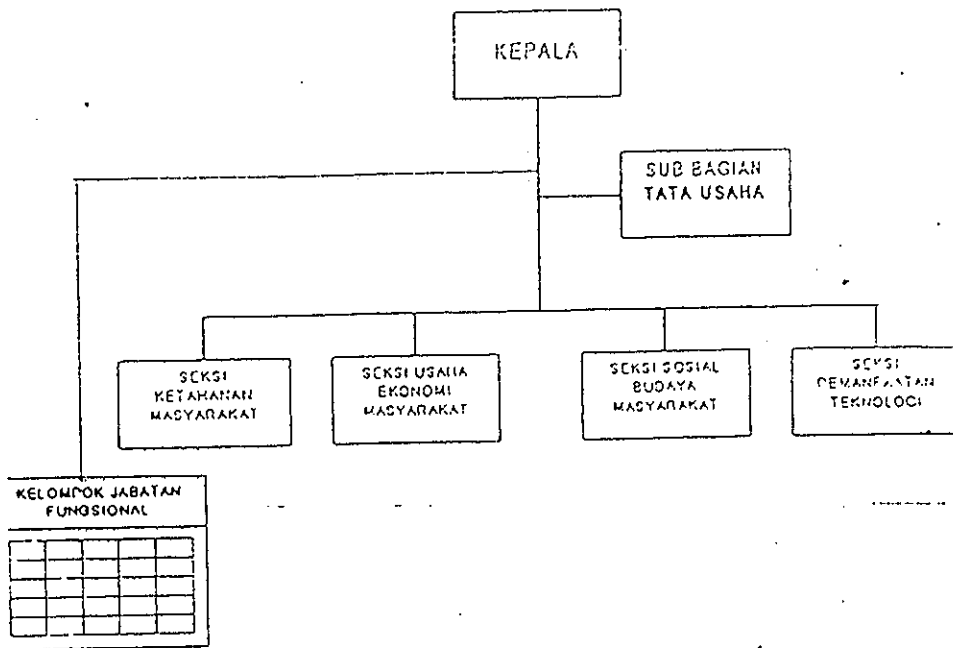
BUPATI KEPALA DAERAH TINGKAT II
R E M B A N G

SOEGENG SARWONO

Drs. H. WACHIDI RIJONO

LAMPIRAN IV : PERATURAN DAERAH KABUPATEN REMBANG
NOMOR 8 TAHUN 2001 TENTANG ORGANISASI
DAN TATA KERJA LEMBAGA TEKNIS DAERAH
KABUPATEN REMBANG

BAGAN ORGANISASI KANTOR PEMBERDAYAAN MASYARAKAT



BUPATI REMBANG

HENDARSONO

C. Analisis Hasil Penelitian

Seperti yang dikatakan oleh Osborne dan Gaebler (1999), mereka berdua mempunyai suatu keyakinan bahwa yang menjadi masalah bukanlah orang yang bekerja dalam pemerintahan, melainkan sistim tempat mereka bekerja. Kebanyakan pegawai negeri terjebak dalam sistim yang kolot yang menghalangi kreatifitas dan melemahkan energi mereka. Mereka berdua berkeyakinan sistim yang kolot tersebut dapat dirubah untuk membebaskan energi pegawai negeri yang sangat besardan untuk mempertinggi kemampuan mereka melayani masyarakat.

Reformasi administrasi di bidang keorganisasian (struktur), khusus berkenaan dengan keberadaan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, dilakukan dengan berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Rembang Nomor 8 tahun 2001, tanggal 12 Maret 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Lembaga Teknis Daerah Kabupaten Rembang .

Dengan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2001 ini ada beberapa penyesuaian dengan kondisi daerah dibandingkan dengan Peraturan Daerah yang lama, penetapan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2001 tentang susunan organisasi, Tugas dan fungsi organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang tersebut diharapkan mampu melaksanakan kewenangan-kewenangan pemerintah pusat yang telah didesentralisasikan melalui Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999. Dengan kewenangannya propinsi sebagai daerah otonomi terbatas. Dengan penetapan Peraturan Daerah di atas diharapkan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang mampu melaksanakan tugas dan fungsi pemerintah daerah sesuai dengan kebutuhan dan aspirasi yang berkembang di masyarakat Kabupaten Rembang.

Sekup pemberdayaan lebih luas dan kompleks, karena masyarakat dapat diperdayakan dengan menggunakan metode pemberdayaan Tridaya, yaitu daya usaha, daya manusia dan daya lingkungan. Program yang lainnya harus dilakukan Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah : Program pemantapan kelembagaan, program pengentasan kemiskinan dan program peningkatan swadaya masyarakat.

Pembangunan yang dilakukan melalui program Gerakan Terpadu Masyarakat Miskin (GERDUTASKIN) sebagai suatu model pendekatan pembangunan Pemberdayaan Masyarakat. Model pembangunan ini melibatkan : 1) Pemerintah 2) Lembaga Swadaya Masyarakat/Perguruan Tinggi, dan 3) Masyarakat, dalam proses perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan pembangunan. Pendekatan ini memang ideal dan peneliti sendiri melihat adanya sinergi dalam pembangunan dengan melibatkan semua komponen yang ada. Namun sekali lagi harus ada kemauan yang benar-benar, baik dari pimpinan mulai dari (Bupati, Camat, Kepala Desa) untuk melaksanakan pendekatan tersebut (GERDUTASKIN) agar pendekatan tersebut tidak hanya sebagai inspirasi jempol belaka.

Berkaitan dengan konsep perilaku organisasi ini, menurut Robbins (1996) terdapat beberapa variabelnya yaitu kepuasan kerja, disiplin kerja, kemangkiran dan tingkat keluarannya karyawan/pegawai. dalam penelitian ini yang akan diteliti adalah kepuasan kerja dan disiplin kerja. Perhatian terhadap aspek manusia ditempat kerja didasarkan oleh Taylor dimana hasil kerjanya akhirnya menimbulkan peningkatan dan pengakuan dan produktifitas bagi karyawan industri. Taylor mengemukakan bahwa apabila ada mesin yang terbaik untuk melaksanakan pekerjaan maka tentunya ada cara terbaik bagi orang-orang untuk melakukan pekerjaan mereka. Meskipun tujuannya masih menekankan efisiensi

teknis, paling sedikit para administrator atau manajer didasarkan tentang pentingnya salah satu sumber daya yang selama ini diabaikan (Davis dan Newstorm, 1994).

Perubahan struktur organisasi merupakan bentuk perbaikan perilaku organisasi pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, dilaksanakan dengan titik berat pada peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia melalui metode diklat dan penjenjangan maupun struktural, selain itu penempatan pegawai berdasarkan pendidikan, ketrampilan/skill yang dimiliki, serta promosi berdasarkan formasi yang ada di Bagian kepegawaian. Peningkatan kualitas sumber daya melalui diklat ini merupakan suatu keharusan (Yudhoyono, 2001) karena menurut Islamy (1998) banyak pegawai dinegara berkembang yang rendah kualitasnya karena jarang memperoleh pelatihan dan pendidikan yang cukup sehingga pengembangan akuntabilitas dan tanggung jawab sulit dilakukan pada pegawai yang tidak terlatih dan tidak terdidik.

Titik berat lainnya adalah pada penerapan "*reward and punishment*" melalui pemberian penghargaan kepada pegawai yang telah berhasil dalam bidang tugasnya berupa pujian, pengembangan karier dan memberikan sanksi kepada pegawai yang dianggap telah melanggar ketentuan yang telah ditetapkan. Dari titik berat ini memungkinkan pegawai untuk berkompetensi karena konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah membawa konsekuensi pengurangan jumlah formasi jabatan struktural yang ada di birokrasi. Dengan demikian dari pembahasan mengenai langkah-langkah dan upaya yang dilakukan Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang adalah dalam melaksanakan kegiatan berkaitan dengan adanya perubahan struktur organisasi, dapat dirumuskan **Proposisi yang pertama** sebagai berikut :

Agar tujuan dari adanya perubahan struktur organisasi pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang dapat tercapai seperti yang diharapkan, maka diperlukan upaya-upaya atau langkah-langkah dari Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat untuk mengadakan perbaikan baik dari segi struktur maupun dari segi perilaku organisasi, peningkatan Sumber Daya Manusia, budaya birokrasi dan gaya kepemimpinan di Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

1. Peningkatan Sumber Daya Manusia Terhadap Kinerja di Kantor Pemberdayaan Masyarakat

Dalam pola penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Pola-pola penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan yang sentralistik menjadi desentralistik. Peran pemerintah pusat lebih ditekankan sebagai regulator dan fasilitator untuk menciptakan iklim kondusif dalam memwadahi proses interaksi kehidupan sosial, politik, ekonomi masyarakat agar berjalan dengan tertib, terkendali, demokratis dan efektif. Birokrasi pemerintah tidak lagi menampilkan sosok sebagai penguasa, tetapi sebagai pelayan masyarakat (Osborne dan Gaebler, 1999). Semua bentuk kegiatan pemerintahan dan pembangunan harus dikelola secara transparan dan dapat dipertanggung jawabkan kepada publik. Wacana tersebut merupakan nilai-nilai dasar yang harus diwujudkan secara nyata di dalam mengelola peran sesuai dengan perkembangan keadaan sekarang ini.

Jika memperhatikan reformasi yang dilakukan di Indonesia dengan mengkaji Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemda dan Undang-undang Nomor 25 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah serta pelaksanaannya saat ini, reformasi pada mulanya merupakan strategi bagi pemerintah pusat untuk meredam gejolak yang ada di

daerah. Namun perjalanan selanjutnya reformasi merupakan suatu keharusan untuk dapat bersaing dengan lain dalam era globalisasi. Dengan otonomi daerah dimungkinkan daerah dapat membangun daerahnya sendiri dan dapat memajukan masyarakat daerah walaupun harus membutuhkan waktu yang cukup lama, tetapi hal tersebut suatu keharusan demi terciptanya masyarakat yang adil dan makmur. Walaupun banyak pihak yang masih pesimis terhadap pelaksanaan otonomi daerah dikarenakan antara lain sumber daya aparatur yang tingkat produktifitasnya masih rendah (Yudhoyono, 2001) masih tersentralisasinya keuangan (Diagio, 2001).

Menurut Zauhar (1994) dan Islamy (1998), dimensi dalam reformasi adalah struktur dan perilaku organisasi. Kedua dimensi reformasi tersebut juga telah dilakukan oleh pemerintah Kabupaten Rembang. Dalam bidang struktur organisasi, merupakan tindak lanjut dari Radigram Menteri dalam Negeri Nomor 06/801/SJ tanggal 31 Maret 2000, tentang pembentukan penginformasian instansi vertikal Menjadi Dinas Daerah.

Upaya pengurangan/penggabungan dinas dan bagian yang ada di Kabupaten ini telah menjadikan struktur organisasi Sekretariat Daerah dan Dinas, Badan, Kantor lebih ramping dan menghindari adanya tumpang tindih tanggungjawab dan lebih hemat dalam pengeluaran anggaran.

Berangkat dari data dan hasil pembahasan mengenai dimensi kebijakan Pemerintah Kabupaten Rembang untuk merubah struktur organisasi, maka dapat dirumuskan **proposisi yang kedua** sebagai berikut :

Efektif dan efisien terutama dalam bidang anggaran sangat dimungkinkan karena dengan adanya perubahan organisasi di Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

2. Kendala Budaya Birokrasi yang dihadapi dengan adanya perubahan struktur organisasi terhadap kinerja birokrasi di Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

Kendala utama yang dihadapi Kantor Pemberdayaan Masyarakat berkaitan dengan propinsi sebagai daerah otonomi terbatas, yaitu adanya kinerja organisasi yang belum maksimal, kualitas sumber daya manusia yang masih rendah, budaya kurang disiplin serta gaya kepemimpinan untuk memotifasi bawahan. Untuk mengulangi hal dimaksud diperlukan adanya anggaran yang cukup yang dimiliki, sehingga Kantor Pemberdayaan Masyarakat akan mampu untuk menyelenggarakan pemerintah dan pelayanan kepada masyarakat daerah secara layak. Untuk peningkatan kualitas Sumber Daya Manusia, pilihan pengembangan Sumber Daya Manusia melalui diklat merupakan suatu keharusan (Islamy, 1998 dan Yudhoyono, 2001).

Faktor lainnya adalah faktor sarana dan prasarana faktor ini masih merupakan kendala yang dirasakan oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat karena keberadaan masih terbatas. Adapun faktor partisipasi masyarakat, merupakan faktor yang diharapkan oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat, karena merupakan pendorong pelaksanaan pembangunan di daerahnya, pendekatan yang dilakukan untuk memaksimalkan partisipasi masyarakat oleh Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah dengan menggunakan pendekatan kerakyatan, dengan titik berat pada masyarakat dimana masyarakat diberikan kesempatan berpartisipasi secara aktif dalam menentukan setiap pembangunan di daerahnya, mulai dari perencanaan, pelaksanaan monitoring dan evaluasinya. Kaho (1991) menyatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan faktor penentu keberhasilan penyelenggaraan Otonomi Daerah.

Partisipasi masyarakat secara keseluruhan dalam pelaksanaan, terutama dalam menanggung beban biaya (berwujud dari berbagai pungutan dan penarikan tertentu yang ada umumnya dinilai dengan uang), sehingga semakin tinggi tingkat partisipasi masyarakat diukur bila mampu berswadaya murni dalam bentuk uang dengan jumlah besar untuk pembangunan secara keseluruhan. Sebaliknya apabila swadaya itu kecil jumlahnya, masyarakat di cap dengan partisipasi yang rendah atau tingkat kesadaran masyarakat rendah.

Berdasarkan pembahasan data mengenai kendala-kendala yang dihadapi Kantor Pemberdayaan Masyarakat dalam pelaksanaan adanya struktur organisasi utkmeningkatkan kinerja organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat, maka dapat dirumuskan **Proposisi yang ketiga** sebagai berikut :

Dengan adanya perubahan struktur organisasi yang baru maka Kantor Pemberdayaan Masyarakat dituntut untuk berlomba, berpacu dengan dinas/instansi yang ada di kabupaten , bagaimana Kantor Pemberdayaan Masyarakat dapat menunjukkan keeksissannya karena kinerja organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat selalu diawasi, dikontrol oleh DPRD. Untuk mencapai tujuan, visi dan misi agar berjalan secara lebih mulus mencapai tujuannya, apabila Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat mampu mengatasi dan mengantisipasi kendala-kendala yang akan muncul baik yang berasal dari intern maupun ekstern.

3. Dampak Perubahan Struktur Organisasi terhadap pimpinan di Kantor Pemberdayaan Masyarakat

Dengan adanya perubahan struktur organisasi pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang telah membawa dampak yang positif terhadap kinerja organisasinya.

Selain itu implikasi yang ditimbulkan adanya perubahan struktur organisasi adalah dengan diperlakukannya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 adanya perubahan status dari yang semula itu sebagai instansi vertikal/instansi kelanjutan dari pemerintah pusat, kemudian berubah menjadi instansi daerah maka tugas pokok, fungsi dan tujuan juga ikut berubah. Yang semula Kantor ini menerima program dari pusat kemudian dilaksanakan dengan petunjuk dan aturan yang sudah ditentukan. Dengan adanya Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2001 tentang Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang, maka Kantor ini diperintah oleh Bupati untuk membuat, menyusun dan memprogramkan kegiatan yang sudah diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2001 tersebut, sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan tujuan yang sudah ditetapkan sesuai dengan visi dan misi pemberdayaan masyarakat, sedangkan pengawasan dan kontrol dilakukan oleh DPRD, karena fungsi Kantor merupakan unsur pemerintah pembantu Bupati.

Dampak lain yang ditimbulkan adanya perubahan struktur organisasi terhadap Kantor Pemberdayaan Masyarakat adalah adanya penataan organisasi, visi dan misi organisasi. bila dikaitkan dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yaitu adanya perubahan paradigma. Nuansa dulu pembangunan dengan sistem sentralistis dan berubah menjadi desentralistis. Selain itu titik berat sentralistis berada pada Kabupaten dan Kota.

Dalam rangka meningkatkan langkah-langkah pemberdayaan masyarakat Kabupaten Rembang menuju masyarakat yang berdaya sebagai berikut :

- a) Kerja sama dalam menyusun data strategis pemberdayaan masyarakat.
- b) Kerja sama dan saling memberi masukan dalam penataan LKMD atau sebutan lain.
- c) Kerja sama dan saling memberi masukan dalam penataan pemberdayaan dan kesejahteraan keluarga.
- d) Mensinergikan proyek-proyek Propinsi, Kabupaten :
 1. Memperkuat program/proyek Propinsi oleh Kabupaten/Kota atau sebaliknya, melalui dana APBD masing-masing setiap tahunnya.
 2. Kerja sama dalam proyek rintisan/program Kantor
 3. Penyusunan dana base di masing-masing tingkat pemerintah dalam :
 - Penyusunan dana profil Desa/Kelurahan.
 - Penyusunan dana profil Kecamatan.
 - Penyusunan data tingkat partisipasi masyarakat.
 - Penyusunan keswadayaan masyarakat.
- e) Koordinasi penanganan kemiskinan melalui revitalisasi "GARDU TASKIN".
- f) Data tentang swadaya masyarakat.
 1. Swadaya murni
 2. Swadaya yang tumbuh karena program-program pembangunan
- g) Kerja sama dalam pengarusutamaan jender melalui kegiatan
 1. Sosialisasi pemberdayaan masyarakat serta kesetaraan jender
 2. Optimalisasi TPP2W

3. Memfasilitasi pengembangan metode pelaksanaan pengentasan perempuan rawan sosial
4. Pemantapan forum komunikasi, informasi dan edukasi tentang kepedulian keluarga dan masyarakat terhadap reproduksi
5. Fasilitasi penghapusan tindakan kekerasan hak asasi perempuan dan hak anak.

D. Diskusi

Undang-undang Nomor 22 dan Nomor 25 Tahun 1999 jelas telah membawa dampak semakin kompleksnya permasalahan yang dihadapi oleh pemerintah Kabupaten, dengan semakin banyaknya pekerjaan yang harus dilakukan.

Menurut Robbins (1994) dengan sendirinya memerlukan pengetahuan dan ketrampilan khusus maka semakin kompleks organisasi tersebut. Dengan demikian, semakin banyak tugas yang dilaksanakan, dan dalam pelaksanaannya menggunakan sistim yang ada serta diikuti dengan peningkatan pengetahuan dan ketrampilan terhadap tugas yang akan dilaksanakan, maka akan memberikan kontribusi yang lebih besar terhadap efektifitas organisasi.

Akan tetapi jangan sampai aturan-aturan tersebut (baik Undang-undang, Peraturan Pemerintah maupun Peraturan Daerah) menimbulkan kekakuan.

Menurut Goldner (dalam Paramitha, 1985) akan mengurangi keluesan dan kemampuan menyesuaikan diri dari organisasi itu pada keadaan berubah, dengan demikian akan mengurangi kemampuannya untuk mempertahankan kelangsungan hidup. Meskipun dalam kondisi yang mantap dan rutin, terlalu banyak aturan dapat merintangangi prestasi.

Ketaatan sepenuhnya pada semua aturan disetiap waktu mungkin sekali tidak bermanfaat bagi organisasi.

Hal ini dapat dipahami dengan sebuah pekerjaan yang sangat diformalisasikan atau distandarkan dan para pegawai sering mematuhi, maka pemegang pekerjaan itu hanya mempunyai sedikit kebebasan mengenai apa yang harus dikerjakan, bila mana mengerjakannya dan bagaimana cara mengerjakannya. Dengan demikian, pegawai dapat diharapkan untuk selalu menangani masukan yang sama dengan cara yang sama dan menghasilkan keluaran yang sama dan konsisten. Dengan adanya standarisasi seperti ini bukan saja melenyapkan kemungkinan para pegawai untuk berperilaku lain, tetapi juga menghilangkan kebutuhan bagi para pegawai untuk mempertimbangkan alternatif, sementara tuntutan dari lingkungannya selalu berubah.

Berkaitan dengan pemberian wewenang untuk mengambil keputusan kepada pejabat struktural, sesuai keterangan kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat telah diberikan.

Menurut Minzberg (1981) akan memungkinkan organisasi untuk menanggapi atau memberikan respon secara lebih luas. Hal ini dapat dipahami karena dengan mendesentralisasikan maka organisasi akan dapat dengan cepat menanggapi perubahan kondisi yang terdapat pada titik dimana perubahan itu terjadi. Desentralisasi mendorong yang cepat karena menghindari kebutuhan untuk memproses informasi melalui hirarki vertikal. Desentralisasi dapat dilakukan oleh mereka yang paling dekat dengan masalah itu. Selain kecepatan, desentralisasi dapat memberikan masukan lebih rinci bagi pengambil keputusan, maka lebih banyak fakta spesifik yang relevan dengan masalah tersebut akan diperolehnya. Dan dengan desentralisasi keputusan itu juga akan menambah motivasi

pegawai karena diberikan kesempatan untuk turut serta dalam proses pengambilan keputusan. Manfaat bagi pegawai tentunya merupakan suatu pengalaman untuk belajar sambil melakukannya.

Dengan adanya pelimpahan wewenang terhadap manajer atau pejabat yang ada dibawahnya untuk memberikan informasi yang menjadi dasar keputusan. Informasi ini tentunya telah disaring terlebih dahulu yang berarti pejabat yang dibawahnya telah diberikan wewenang untuk membuat pertimbangan dan interpretasi mengenai informasi yang harus diteruskan. Jadi, proses penyaringan tersebut memberikan kekuasaan untuk hanya meneruskan informasi yang mereka ingin agar diketahui oleh pejabat yang berada diatasnya.

Perilaku organisasi (perilaku pegawai) pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat sejak dilaksanakannya otonomi daerah telah menunjukkan adanya perhatian kepala Kantor, berkenan dengan kepuasan kerja dan disiplin kerja pegawai yang dalam penelitian ini menjadi fokus. Kepuasan kerja diperlihatkan dengan diperhatikanya suasana lingkungan kerja dengan adanya beberapa penyegaran seperti suasana kekeluargaan, tidak baku, pengakuan kemungkinan berkembang dan pemberian penghargaan berupa ucapan terima kasih kepada pegawai yang berhasil melaksanakan tugasnya. Hal ini merupakan kemajuan, walaupun disadari masih adanya rasa “ sungkanisme” dari pegawai untuk mendahului atasnya. Adapun disiplin kerja pegawai juga memperlihatkan peningkatan walaupun sedikit. Peningkatan ini dikarenakan adanya perhatian sekretari Kantor Pemberdayaan Masyarakat dimana dalam setiap kesempatan, terutama apel, masalah disiplin kerja ini selalu mendapat perhatian.

Menurut Herzberg (dalam Gibson, Ivancevich, Donnelly, 1996) menyatakan bahwa terdapat dua kondisi yang mempengaruhi karyawan, yaitu : kondisi ekstrinsik berupa upah, keamanan, kondisi kerja dan status, yang kedua kondisi intrinsik berupa pencapaian prestasi, kondisi kerja dan status, yang kedua kondisi intrinsik berupa pencapaian prestasi, pengakuan tanggung jawab dan kemungkinan berkembang. Keberadaan kondisi-kondisi tersebut akan membentuk motivasi yang kuat yang akan menghasilkan prestasi kerja yang baik, walaupun ketidakberadaan kondisi-kondisi tersebut bukan berarti membuktikan kondisi sangat tidak memuaskan. Jika kepuasan kerja rendah, maka akan memunculkan beberapa gejala yang akan mengganggu organisasi seperti kelambanan kerja, penggantian pegawai, masalah indisipliner dan sebagainya. Untuk itu perlu diciptakan daya tarik bagi Pegawai Negeri Sipil, yaitu berupa kondisi kerja yang aman dan nyaman, status prospek karier dan kelangsungan kerja yang jelas. Hal ini akan membuat Pegawai Negeri Sipil yang berkualitas. Tenaga yang berkualitas akan memberikan hasil yang lebih dalam melakukan sesuatu pekerjaan.

Berangkat dari pembahasan mengenai dampak adanya perubahan struktur organisasi terhadap Kantor Pemberdayaan Masyarakat, maka dapat dirumuskan *Proposisi yang keempat* sebagai berikut :

Perubahan struktur akan berdampak positif organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat apabila struktur yang ada dapat mengembangkan kerja sama dan pengambilan keputusan dapat memahami bawahannya sebagai manusia yang mempunyai karakteristik dan perilaku yang berbeda.

Implikasi perubahan struktur organisasi dari Kantor Pembangunan Masyarakat Desa (PMD) ke Kantor Pemberdayaan Masyarakat dapat dijelaskan sebagai berikut:

a) Kinerja organisasi apabila dilihat dari indikator dan tolak ukur efektif dan efisien terhadap anggaran kegiatan dan sasaran program/proyek adalah :

1. Keberaan Masa PMD

- Kinerja PMD berkaitan dengan program proyek maupun sasaran proyek yang man menitik beratkan pada hasil/ out puts dari pada proyek tersebut yang berupa pembangunan di Desa.
- Program-program yang diluncurkan bersifat top down, sehingga masyarakat tinggal menikmati hasilnya.
- Titik berat tugas PMD adalah pembangunan desa, bukan pembangunan masyarakatnya, sehingga berdampak pada perolehan/tingkat partisipasi masyarakat dalam berpartisipasi/swadaya sangat kecil.
- Kinerja PMD sangat dipengaruhi oleh kegiatan pemerintah pusat, karena sebaga pelaksana kegiatan program yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat, sehingga kalau pusat hanya banyak program yang diluncurkan maka kinerja organisasi PMD mengalami peningkatan dan apabila pusat mengurangi programnya maka secara otomatis kinerja PMD juga mengalami penurunan.

2. Keberadaan Masa Kantor Pemberdayaan Masyarakat

- Kantor Pemberdayaan Masyarakat mempunyai tugas dalam penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan di bidang pemberdayaan, tugas Kantor Pemberdayaan Masyarakat dalam pemberdayaan penyiapan program pemberdayaan sebagai fasilitator dan motivator keswadayaan masyarakat.

- Dengan tugas sebagai fasilitator dan motivator, maka tingkat keberhasilan program dapat dilihat dari animo masyarakat untuk berperan aktif dalam merencanakan, melaksanakan dan menyelesaikan pembangunan dengan kontribusi adanya partisipasi/swadaya masyarakat.
- Program yang diluncurkan bersifat *bottom up planning*, sehingga partisipasi masyarakat merupakan harapan utama dalam program Kantor Pemberdayaan Masyarakat.
- Kinerja organisasi Kantor Pemberdayaan Masyarakat sangat efektif dan efisien dapat dibuktikan adanya pengeluaran anggaran pemabangunan bantuan stimulan yang relatif sedikit, sehingga dapat menarik dana partisipasi masyarakat yang sangat besar. Hal ini nampak pada hasil pelaksanaan Proyek yang ada di Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

b) Peningkatan Sumber Daya Manusia, dengan menggunakan indikator promosi, Penempatan sesuai dengan pendidikan, ketrampilan/skill yang dimiliki adalah :

1. Keberadaan Masa PMD

- Peningkatan Sumber Daya Manusia, kurang mendapat perhatian dariu pimpinan, hal ini nampak sekali sulitnya staf untuk mengikuti pendidikan-pendidikan dan diklat dengan alasan tidak adanya anggaran untuk biaya peningkatan Sumber Daya Manusia.
- Promosi dilakukan dengan cara siapa yang dekat dengan pimpinan dan berani membayar upeti pasti mendapat jabatan, dengan kata lain jabatan dapat bibeli dengan uang dan tidak memperhatikan aturan yang berlaku.

- Penempatan pegawai bukan didasarkan pada kebutuhan, tetapi yang loyal pada pimpinan akan ditempatkan sesuai dengan kemauannya, dan yang memiliki ketrampilan/skill tidak dimanfaatkan, sehingga staf yang memiliki ketrampilan seakan tidak ada gunanya.

2. Keberadaan Masa Kantor Pemberdayaan Masyarakat

- Dalam kurun waktu 2 tahun peningkatan Sumber Daya Manusia pada Kantor Pemberdayaan Masyarakat sangat nampak hal ini dapat dilihat adanya jumlah pegawai yang mengikuti tugas belajar diberbagai perguruan tinggi dan sampai saat ini sudah ada sekitar 2 orang yang sedang menempuh Pasca Sarjana.
- Promosi berdasarkan aturan yang berlaku dengan menitik beratkan pada pendidikan, formal maupun struktural, kepangkatan, dan senioritas, serta melihat secara langsung staf yang berprestasi dan memenuhi syarat kepangkatan, tidak melihat adanya kedekatan dengan pimpinan.
- Penempatan pegawai dilakukan berdasarkan tingkat pendidikan, dan skill yang dimiliki serta menerapkan *reward and punishment*, sebagai upaya menciptakan kondisi kerja yang nyaman, harmonis dan menjaga hak-hak pegawai agar disiplin pegawai tercipta dilingkungan Kantor Pemberdayaan Masyarakat.

c) Budaya birokrasi dilihat dari indikator sistim pengambilan keputusan dan menunda pelayanan adalah :

1. Keberadaan Masa PMD

- Budaya birokrasi dalam pengambilan keputusan selalu didominasi oleh pimpina, karena pimpinan yang paling kuasa dalam pengambilan keputusan dan staf tidak

boleh mengambil keputusan, dengan kata lain harus menunggu petunjuk ;pimpinan.

- Dalam pelayanan sehari-hari kurang tanggap dengan lingkungan yang dilayani, hal ini nampak adanya pelayanan yang sebenarnya cukup dalam waktu sehari, tapi dalam kenyataan selalu ditunda dengan berbagai alasan, dengan anggapan dia merasa dibutuhkan oleh pengguna jasa.

2. Keberadaan Masa Kantor Pemberdayaan Masyarakat

- Pengambilan keputusan dilakukan dengan cara musyawarah dan dibicarakan dengan staf agar mendapatkan hasil yang sesuai dengan kehendak orang banyak.
- Pimpinan tidak mendominasi keputusan tetapi apabila keputusan itu sifatnya prinsip itu terus diambil sendiri oleh pemimpin.
- Sedangkan pelayanan kepada masyarakat mengalami peningkatan, hal ini dibuktikan apabila pimpinan tidak ada ditempat disposisi atau penandatanganan dapat dilakukan pimpinan dibawahnya, sehingga pelayana tidak ada lagi kata-kata pimpinan tidak ada di tempat.
- Staf mulai menjadi bahwa dirinya merupakan pelayan dari pada masyarakat.

d) Kepemimpinan dilihat dari indikator pendelegasian wewenang dan memotivasi karyawan untuk maju adalah :

1. Keberadaan Masa PMD

- Gaya kepemimpinan cenderung otoriter dan transformasional tetapi berkembang kearah demokratis dan transformasional hanya pada level pimpinan tingkat bawah.

- Pemimpin selalu minta dilayani, dan seakan merekalah yang paling kuasa dalam segalanya.
- Pimpinan dalam memotifasi karyawan untuk maju dan berkembang dirasakan staf sangat kurang, karena mempunyai anggapan kalau staf lebih maju dan berkembang seakan akan menyaingi pimpinan.

2. Keberadaan Kantor Pemberdayaan Masyarakat

- Gaya kepemimpinan cenderung demokratis ke arah transformasional, yaitu dengan cara mengajak staf secara bersama-sama memecahkan suatu masalah, dengan harapan pertama staf mengetahui secara langsung, kedua diajak secara bersama, yang ketiga secara otomatis menumbuhkan rasa percaya diri untuk menyelesaikan suatu pekerjaan.
- Pendelegasian wewenang sudah dilimpahkan kepada staf, dengan cara membagi tugas dibidangnya, sehingga sewaktu-waktu dapat mengambil keputusan manakala pimpinan tidak ada.
- Dalam memotifasi karyawan pimpinan selalu memberikan peluang kepada staf untuk memerankan, mempersentasikan tugas dan fungsinya, sehingga dengan demikian dapat memotifasi staf untuk maju dan berani mengambil keputusan.

BAB V

SIMPULAN DAN SARAN

A. Simpulan

Dari hasil pembahasan yang telah dikemukakan pada bab sebelumnya, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

1. Dengan adanya perubahan struktur baru, yaitu dari Kantor Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) ke Kantor Pemberdayaan Masyarakat berdampak pada adanya struktur organisasi yang lebih ramping lebih efektif dan efisien terutama dibidang anggaran, sasaran program maupun sasaran proyek, serta adanya peningkatan disiplin pegawai sehingga membawa dampak terhadap kinerja birokrasi lebih baik.
2. Penempatan pegawai sudah diusahakan sedemikian rupa agar sesuai dengan pendidikan, ketrampilan skill yang dimiliki namun belum tuntas dilakukan meskipun pendelegasian wewenang telah dilakukan sampai ketinggian bawah, tetapi pada kenyataannya keberanian pegawai untuk menggunakan wewenang masih rendah.
3. Gaya kepemimpinan yang dilakukan masih terkesan otoriter dan kurang terbuka meskipun pimpinan sudah berusaha untuk merubah dari otoriter ke demokratis dan transformasional dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektifitas organisasi.
4. Sistem peningkatan Sumber Daya Manusia masih kurang maksimal karena hanya mengandalkan anggaran dari Pemerintah Kabupaten di bidang peningkatan karier,

sehingga terkesan masih kurang mendapatkan perhatian sepenuhnya dari pimpinan.

B. Saran

Berdasarkan dari kesimpulan ini maka saran yang dapat diberikan dalam rangka perubahan struktur organisasi di Kantor Pemberdayaan Masyarakat Kabupaten Rembang adalah sebagai berikut :

1. Efektif dan efisien terhadap sasaran program dan sasaran proyek sangat nampak, sehingga perlu adanya peningkatan anggaran pembangunan khususnya menyangkut dana yang digunakan bantuan pembangunan kepada masyarakat desa, sehingga pola pembangunan dengan sistem pemberdayaan masyarakat kiranya sangat efektif dan efisien, dan masyarakat ikut aktif serta berperan dalam pembangunan.
2. Penerapan reward and punishment kepada pegawai hendaknya jangan sampai menimbulkan kecemburuan sosial dilingkungan Kantor Pemberdayaan Masyarakat, karena akan berpengaruh pada kepuasan dan disiplin kerja pegawai yang pada akhirnya akan berpengaruh terhadap efektifitas organisasi yang ada pada ujungnya kinerja birokrasi akan mengalami penurunan.
3. Pendidikan dan pelatihan sangat diperlukan guna meningkatkan kualitas sumber daya manusia, sehingga perlu adanya terobosan/pemikiran secara khusus dari Kepala Kantor Pemberdayaan Masyarakat agar mendapatkan anggaran untuk peningkatan Sumber Daya Manusia, sehingga kesempatan dan peluang pegawai

untuk meningkatkan kemampuan lebih luas, yang pada akhirnya untuk peningkatan kinerja organisasi.

4. Perlu adanya perubahan yang betul-betul pada gaya kepemimpinan, dari level bawah sampai atas yang mana dari gaya kepemimpinan yang otoriter ke gaya kepemimpinan yang transformasional dan demokratis.
5. Perubahan dibidang kultur budaya hendaknya ditekankan pada pengembangan nilai yang profesional, dalam arti proposional pada pelayanan masyarakat, serta budaya dalam pengambilan keputusan pendelegasian wewenang hendaknya selalu mementingkan pada kepentingan masyarakat.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdul Wahab, Solichin (1994), Kebijakan Desentralisasi Untuk Menjangkau Kaum Miskin, Pelopor; Malang.
- Abdul Wahab, Solichin (1997), Evaluasi Kebijakan Publik, Malang FIA UNIBRAW dan IKIP Malang.
- Achmady, Zainal Arifin (1995), Reformasi Administrasi Dalam Pendidikan Beberapa Pelajaran Tentang Implementasi Kebijakan, FIAUNIBRAW Malang.
- Caiden, Gerald (1969), *Administrative Reform. Aldne Chicago*.
- Davis, Keith & Newstrom, John W. (1994), Prilaku Dalam Organisasi, edisi ketujuh, jilid I, Erlangga.
- Dwiyanto A, DKK (2002), Reformasi Birokrasi Publik di Indonesia, Pusat Studi Kependudukan dan Kebijakan, Universitas Gajah Mada.
- Frederickson, H. George (1988), *Administrasi Negara Baru*, LP3ES; Jakarta.
- Handyaningrat, Soewarno (1984), *Administrasi Pemerintah Dalam Pembangunan Nasional*. PT. Gunung Agung; Jakarta.
- Islamy. Muh. Irfan. (1998) *Agenda Kebijakan Reformasi Administrasi Negara*; Malang.
- Islamy. Muh. Irfan. (1999), *Profesionalisasi Pelayanan Publik. Makalah Pelatihan Strategi Pengembangan Sumber Daya Manusia Aparatur Pemerintah Daerah Dalam Era Globalisasi*.
- Islamy. Muh. Irfan (2000), *Manajemen Pelayanan Publik*. PPS-UB; Malang.
- Komaruddin (1981), *Analisa Organisasi Manajemen Modern*. CV Rajawali ; Jakarta.
- Kristiadi, J.B. (1992), *Administrative Reform indikator-indikator Indonesia; Streamlining and Profesionalizing the Bureaucracy, edited by Zhijian, Zhang and Rual P.De Gusman. Administrative Refrom Towards Promoting Productivity in Bureaucratic Perormance. EROPA Philippinnes*.
- Lembaran Negara RI Nomor 54 Tahun 2000. PP Nomor 25 tentang Kewenangan Pemerintah Kewenangan Propensi Sebagai Daerah Otonomi.

Lembaran Negara RI Nomor 165 Tahun 2000. PP Nomor 84 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

Mardiyono. (1999), Bunga Rampai Manajemen Pelayanan Publik. PPS-UB; Malang.

Moleong, Lexy J. (1990), Metodologi Penelitian Kualitatif, PT. Remaja Rosdakarya, Bandung.

Mustopadidjaja. (1995) Pembaharuan Administrasi Dalam menghadapi Era Globalisasi. Persadi; Jakarta.

Nasir. M. (1999) Metode Penelitian Ghalia Indonesia.

Osborne, David dan Gaebler, Ted. (1999) Mewirauahakan Birokrasi, Penterjemah Abdul Rosyid, Ramelan. PT. Pustaka Binaman Pressindo; Jakarta.

Osborne, David dan Plasstrik, Peter. (2001) Memangkas Birokrasi, Penterjemah Abdul Rosyid, Ramelan, PPM; Jakarta.

Ratminto (2001) Materi Kuliah Reformasi Administrasi.

Syaukani. HR. DKK (2002) Otonomi Daerah Dalam Negara Kesatuan; Pustaka Pelajar Offset

Thoha, Miftah (1995) Birokrasi Dalam Era Globalisasi, PD. Batang Gadis; Jakarta.

Thoha, Miftah (1995) Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara. CV. Rajawali. Jakarta.

Undang- Undang RI Nomor 22 Tahun 1999, Tentang Pemerintahan Daerah.

Undang- Undang RI Nomor 25 Tahun 1999, Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Utomo, Warsito. (2001) Materi Kuliah Reformasi Administrasi