

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah Provinsi. Daerah Provinsi itu dibagi lagi atas daerah Kabupaten dan daerah Kota. Setiap daerah Provinsi, daerah Kabupaten, dan daerah Kota mempunyai Pemerintahan Kota Yogyakarta Daerah yang diatur dengan undang-undang. Pemerintah Daerah dan DPRD adalah penyelenggara Pemerintahan Kota Yogyakarta Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar 1945. Pemerintah Daerah adalah Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan Perangkat Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Kota Yogyakarta Daerah.

Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Kota Yogyakarta di daerah. Pada Daerah Provinsi, Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah. Pada Daerah Kabupaten/Kota, Perangkat Daerah terdiri atas Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Kelurahan.

Perangkat Daerah dibentuk oleh masing-masing Daerah berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi, dan kebutuhan Daerah. Organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah setempat dengan berpedoman kepada Peraturan Pemerintah. Pengendalian organisasi perangkat daerah dilakukan oleh Pemerintah Pusat untuk Provinsi dan oleh Gubernur untuk Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Formasi dan persyaratan jabatan perangkat daerah ditetapkan dengan Peraturan Kepala Daerah dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Penerapan kebijakan desentralisasi merupakan landasan normatif bagi perubahan penyelenggaraan pemerintahan Kota Yogyakarta di daerah, termasuk dalam hal perubahan kewenangan baik di tingkat Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi, maupun Pemerintah Kabupaten/Kota.

Perubahan kewenangan ini berimplikasi pada perubahan beban tugas dan struktur organisasi yang melaksanakan kewenangan-kewenangan tersebut yang pada gilirannya menuntut dilakukannya penataan kelembagaan pemerintahan Kota Yogyakarta di daerah. Penataan kelembagaan pemerintahan Kota Yogyakarta daerah merupakan konsekuensi logis dari perubahan mendasar sistem pemerintahan Kota Yogyakarta daerah sebagaimana digariskan dalam kebijakan desentralisasi. Otonomi organisasi menjadi salah satu faktor penting untuk menjamin pelaksanaan otonomi daerah secara keseluruhan. Dalam melaksanakan otonomi organisasi, pemerintah daerah harus memiliki kepekaan dan rasionalitas terhadap kebutuhan dan permasalahan dalam wilayahnya. Karena itu, pemerintah

daerah harus memiliki hak untuk menentukan jumlah satuan perangkat dinas, badan dan lembaga sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah, baik kemampuan keuangan maupun sumber daya manusia yang tersedia.

Dalam rangka menyusun organisasi kelembagaan pemerintah daerah yang responsive terhadap perkembangan zaman dan tuntutan masyarakat yang makin beragam, maka upaya awal yang dapat dilakukan adalah dengan mengevaluasi kelembagaan pemerintah daerah yang selama ini diterapkan. Secara normatif, evaluasi kelembagaan pemerintah daerah dapat dilakukan dengan mengacu pada PERATURAN PEMERINTAH Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah yang di dalamnya mengatur mengenai jumlah dinas, badan, dan lembaga teknis serta sub-substruktur yang menjadi bagian dari Satuan Kerja Perangkat Daerah yang bersangkutan. Namun, bila hanya berpatokan pada ketentuan dalam PERATURAN PEMERINTAH Nomor 8 Tahun 2003, nuansa kuantitatif melalui perhitungan scoring akan sangat berpengaruh dalam menentukan apakah suatu unit perlu dipertahankan, diubah, atau dihapuskan. Padahal, dalam praktiknya, pertimbangan untuk mengubah atau menghapuskan suatu unit kerja tidak semudah itu karena juga menyangkut pertimbangan-pertimbangan administratif, ekonomi, bahkan politis. Namun, lebih dari itu, pertimbangan mengenai hasil evaluasi kelembagaan yang bersumber pada perhitungan scoring perlu dilengkapi dengan analisis komprehensif dengan mempertimbangkan potensi lokal dan kinerja yang ingin dicapai dari kelembagaan pemerintah daerah tersebut.

Analisis terhadap kebutuhan perangkat daerah menghendaki adanya evaluasi terhadap kondisi eksisting organisasi perangkat daerah. Hasil evaluasi akan mengakibatkan perubahan organisasi perangkat daerah, berupa pembentukan unit baru, penggabungan unit-unit yang sudah ada, penghapusan unit-unit yang sudah ada, dan perubahan fungsi-fungsi unit yang sudah ada, baik pada Sekretariat Daerah, Dinas Daerah, dan Lembaga Teknis Daerah.

Pedoman penataan organisasi perangkat pemerintahan Kota Yogyakarta yang tertuang pada Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, yang dengan itu diharapkan pemerintah daerah mampu mendapat arahan dan pedoman dalam menata perangkatnya secara efektif dan efisien berdasar pada identifikasi kebutuhan, karakteristik dan kemampuan daerahnya masing-masing. Pola penataan perangkat daerah juga harus mempertimbangkan faktor seperti kondisi geografis, jumlah dan tingkat kepadatan penduduk, tugas yang dibutuhkan, kondisi keuangan daerah, potensi daerah dan pertimbangan-pertimbangan lain. Besaran jumlah perangkat daerah ditentukan sesuai dengan jumlah nilai yang ditetapkan berdasarkan perhitungan dari variabel. Oleh karena itu, kebutuhan akan jenis dan jumlah perangkat daerah akan berbeda dimasing-masing daerah.

Berdasar pada norma efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pemerintahan Kota Yogyakarta, pemerintah daerah diharuskan untuk melakukan reformasi dan restrukturisasi terhadap kuantitas dan performa birokrasi yang selama ini ada. Perubahan terhadap proses penyelenggaraan pemerintahan Kota Yogyakarta diharapkan terjadi saat ini dengan

meninggalkan pola-pola masa lalu yang membiarkan birokrasi pemerintah daerah yang berjalan lamban dan terlalu gemuk.

Salah satu faktor penentu keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah di Kota Yogyakarta adalah pola penataan organisasi perangkat daerah yang efisien dan efektif sesuai dengan kondisi dan kemampuan daerah. Akan tetapi berbagai peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan pengaturan organisasi perangkat daerah sejak diberlakukan kebijakan desentralisasi penuh pada tahun 1999 hingga kini belum mampu menghasilkan pola organisasi perangkat daerah yang efisien dan efektif sesuai kondisi dan kebutuhan daerah. Akibatnya organisasi perangkat daerah yang dibentuk, belum mampu meningkatkan kinerja dan cara kerja pemerintah daerah yang lebih produktif, inovatif dan kreatif dalam rangka pembangunan dan pemberdayaan masyarakat daerah. Sehubungan dengan itu penelitian ini dilakukan guna memotret secara nyata terhadap berbagai permasalahan dalam penataan organisasi perangkat daerah untuk mencari alternatif solusi pemecahan masalah organisasi daerah dalam rangka perumusan landasan peraturan tentang pedoman organisasi perangkat daerah. Hanya dengan cara demikian, harapan untuk mewujudkan organisasi pemerintah daerah yang berciri produktif, inovatif dan kreatif dalam rangka peningkatan kualitas hidup masyarakat daerah dapat terwujud.

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka penulis tertarik mengambil judul skripsi yaitu PENATAAN KELEMBAGAAN PERANGKAT DAERAH DI KOTA YOGYAKARTA BERDASARKAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 41 TAHUN 2007

B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana penataan kelembagaan perangkat daerah di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007?
2. Faktor apa yang mendukung dan menghambat prosedur pelaksanaan pola penataan kelembagaan perangkat daerah di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui pola penataan kelembagaan perangkat daerah di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.
2. Untuk mengetahui faktor yang mendukung dan menghambat prosedur pelaksanaan pola penataan kelembagaan perangkat daerah di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dalam penelitian ini adalah :

1. Ilmu Pengetahuan

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi pembaca dan civitas akademika tentang penataan kelembagaan pemerintahan Kota Yogyakarta daerah.

2. Pemkot Yogyakarta

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai referensi bagi jajaran Pemkot Yogyakarta dalam penataan kelembagaan perangkat daerah di Kota Yogyakarta berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.