

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Terkait dengan adanya Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, maka daerah Istimewa Yogyakarta memiliki kewenangan pengaturan atas segala bentuk kebijakan di Daerah termasuk masalah kepegawaian yang ditungkan dalam program BKD daerah Kota Yogyakarta. Dalam substansi Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut disebutkan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Sesuai dengan amanah tersebut maka Pemerintah Kota Yogyakarta memiliki kebijakan terkait dengan masalah kepegawaian yang menjadi program bersama BKD untuk menyusun serta menata organisasi perangkat daerah bidang kepegawaian daerah sesuai dengan peraturan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah.

Ketentuan tersebut diatas di dikung dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sebagai salah satu peraturan yang mendukung proses berjalannya kewenangan daerah di bidang BKD untuk tujuan peningkatan kinerja perangkat daerah. Untuk melihat ketentuan PP Nomor 41 Tahun 2007 maka yang terdiri dari perangkat daerah menurut PP tersebut adalah: Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah, kemudian Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang selanjutnya disebut DPRD adalah lembaga perwakilan rakyat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah.

Pada prinsipnya unsur pemerintah daerah menurut PP Nomor 41 tahun 2007 diatas merupakan perangkat yang memiliki kewenangan untuk bersama-sama meningkatkan penataan kinerja Organisasi Perangkat Daerah di Kota Yogyakarta. Pemasalahaannya adalah bagaimana kinerja organisasi tersebut dalam mengatur serta menata kelembagaan khususnya di bidangan Kepegawaian Daerah Kota Yogyakarta. Hal penting yang harus diperhatikan dalam keberhasilan penyelenggaraan pemerintahan daerah di bidang Kepegawaian juga ditentukan oleh adanya partisipasi aparatur pelaksana di dalam mendukung berbagai kebijaksanaan dan usulan-usulan pencapaian tujuan organisasi pemerintah daerah.

Sesuai dengan kedua Peraturan tersebut diatas, maka yang akan di bahas dalam penelitian ini adalah mengenai tentang Pembentukan, Susunan,

Kedudukan, dan Tugas Pokok lembaga teknis daerah dalam upaya penataan kinerja organisasi perangkat daerah terkait masalah Kepegawaian Daerah. Peraturan Daerah Nomor 9 Tahun 2008 tentang menyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan pelayanan publik, maka perlu dilakukan penyesuaian pembentukan, susunan, kedudukan, tugas pokok Lembaga Teknis Daerah di Lingkungan Pemerintah Kota Yogyakarta, kemudian bahwa untuk melaksanakan maksud tersebut huruf a dan b diatas, perlu menetapkan Peraturan Daerah Kota Yogyakarta tentang Pembentukan, Susunan, Kedudukan, Tugas Pokok Lembaga Teknis Daerah.

Adanya peraturan tersebut maka memperkuat kinerja pemerintah daerah Kota Yogyakarta untuk mewujudkan penataan serta keberhasilan Badan Kepegawaian Daerah dalam fungsi dan tugasnya. Setelah peraturan tersebut dijelaskan secara rinci, maka permasalahan mendasar yang mempengaruhi penelitian penulis terhadap kinerja organisasi perangkat daerah adalah mengenai kinerja Badan Kepegawaian Daerah (BKD) yang secara langsung memiliki tanggungjawab kepada Walikota dalam membina kepegawaian daerah di Kota Yogyakarta. Permasalahan yang sering timbul mengenai perangkat daerah bidang Kepegawaian adalah:<sup>1</sup>

1. Adanya peran kepegawaian yang tidak maksimal dalam menjalankan tugasnya,

---

<sup>1</sup> BKD Kota Yogyakarta Tahun 2012.

2. Permasalahan dibidang pelayanan publik di wilayah Kota Yogyakarta,
3. Penyelenggaraan kepegawaian daerah Kota Yogyakarta yang kurang transparan.
4. Adanya permasalahan dibidang penempatan serta pembinaan kepegawaian sebagai salah satu perangkat daerah.

Kemudian permasalahan atau kasus yang sering terjadi pada bidang kepegawaian daerah Kota Yogyakarta sebagai perangkat daerah adalah mengenai kasus dalam menjalankan fungsinya misalnya memanfaatkan waktu kerja untuk melakukan hal-hal lain di luar pekerjaannya, dan juga rendahnya semangat pegawai untuk menyelesaikan pekerjaan sesuai dengan target yang telah ditetapkan. Hal ini berakibat pada rendahnya kinerja yang dimiliki pegawai yang terlihat dari sering terjadinya keterlambatan dalam penyelesaian pekerjaan. Banyaknya pegawai tidak disiplin dalam bekerja, tidak lepas dari kurangnya pengawasan dari atasan. Umumnya kasus yang sering terjadi adalah mengenai manajemen yang tidak efektif, sistem *'reward and punishment'* tidak berjalan. Jika atasan seperti walikota dan bupati atau kepala dinas jarang apel pagi atau survey langsung untuk mengawasi, maka Pegawai tingkat bawahan menjadi lebih tidak disiplin.

Banyak jenis-jenis pelanggaran, seperti datang terlambat, tidak mengikuti apel, membolos, tidak menjalankan tugas, atau banyak ngobrol dengan rekan, membaca koran saat jam kerja, bermain kartu dan lain-lain. Selain itu, masih ada lagi pelanggaran yang lebih berat, misalnya korupsi,

Perselingkuhan, berjudi, pelanggaran susila dan lain-lain. Untuk meningkatkan disiplin Pegawai sebagai perangkat daerah, khususnya di Kota Yogyakarta diperlukan pembinaan dan pengawasan terus-menerus. Gaji kecil ataupun gaji besar tidak banyak pengaruhnya, sebab ini sudah menyangkut mental. Justru itu, perlu peraturan disiplin yang memuat pokok-pokok kewajiban, larangan, dan sanksi apabila kewajiban tidak ditaati atau larangan dilanggar.

Disinilah letak kedisiplinan pegawai yang harus lebih diperhatikan oleh pihak Pemerintah untuk menegakkan kedisiplinan dalam kinerja yang lebih jelas. Selama ini telah ada Undang-undang tentang disiplin pegawai, hingga Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 memuat tentang Peraturan Disiplin Pegawai Negeri Sipil. Namun dalam kenyataan yang terjadi hingga saat ini masih banyak pelanggaran serta ketidak-disiplinan pegawai dalam melakukan kerjanya. Sehingga hal tersebut dapat ditinjau bagaimana mengenai Perda Nomor 9 tahun 2008 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah.

Terkait dengan hal tersebut, maka perlu diketahui tentang tugas dan wewenang BKD di sebuah daerah. Melihat implementasinya, maka tugas BKD salah satunya adalah membantu Bupati melaksanakan penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah di bidang kepegawaian. Kemudian mengenai wewenangnya adalah:

- a) Kewenangan bidang formasi yaitu penyusunan formasi PNSD di tingkat Kabupaten dan Kota, penetapan formasi PNSD di daerah setiap tahun anggaran,
- b) Kewenangan bidang pengadaan CPNS, yaitu pelaksanaan pengadaan PNSD Kabupaten serta usulan Penetapan NIP,
- c) Kewenangan untuk pengangkatan CPNS, yang diantaranya penetapan kebijakan pengangkatan CPNSD di lingkungan Kabupaten maupun Kota, pelaksanaan pengangkatan CPNSD di lingkungan kabupaten, pelaksanaan orientasi tugas dan prajabatan,
- d) Wewenang dalam pengangkatan CPNS menjadi PNS, yaitu penetapan CPNSD menjadi PNSD di lingkungan Kabupaten,
- e) Wewenang dalam penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan diklat, yaitu penetapan kebutuhan diklat PNSD Kabupaten, usulan penetapan sertifikasi lembaga diklat Kabupaten, pelaksanaan diklat oleh Kabupaten,
- f) Wewenang dalam pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian jabatan, yaitu penetapan, pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian PNS Kabupaten dalam dari jabatan struktural atau jabatan fungsional yang jenjangnya setingkat, kecuali pengangkatan dan pemindahan Sekretaris Kabupaten, usulan pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Sekretaris Daerah Kabupaten, usulan konsultasi pengangkatan, pemindahan dan pemberhentian Eselon II PNS Kabupaten,

- g) Wewenang dalam pengawasan dan pengendalian, yaitu Pengawasan dan Pengendalian atas Pelaksanaan peraturan dan perundang-undangan dibidang kepegawaian skala Kabupaten maupun Kota,
- h) Wewenang dalam pembinaan dan pengawasan, penyelenggaraan manajemen PNS, yaitu: menyelenggarakan pembinaan dan pengawasan manajemen PNS dilingkungan Kabupaten.

Dengan demikian, maka mengenai penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah yaitu BKD pada prinsipnya memiliki wewenang yang mutlak dalam mengurus dan bertanggungjawab di bidang kepegawaian. Wewenang dan tanggungjawab tersebut pada dasarnya telah disesuaikan dengan peraturan-peraturan yang berlaku misalnya Peraturan Daerah dan peraturan Walikota untuk menyusun dan menata kelembagaan organisasi perangkat daerah (BKD). Dan ketentuan tersebut harus memiliki pertanggungjawaban kepada lembaga yang ada di atasnya.

Terkait dengan kinerja BKD Kota Yogyakarta, maka perlu diketahui tentang struktur BKD Kota Yogyakarta yang merupakan badan kepegawaian daerah Istimewa Yogyakarta merupakan lembaga kepegawaian secara resmi keberadaannya ditetapkan dalam peraturan daerah Nomor 11 Tahun 1960. BKD Kota Yogyakarta memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Terwujudnya peningkatan dan pengembangan kemampuan SDM yang profesional dan sejahtera;
2. Terwujudnya sistem dokumentasi dan informasi kepegawaian yang akurat dan akuntabel;

3. Terwujudnya peningkatan dukungan perencanaan, SDM, ketatausahaan, sarana prasarana dan keuangan Badan.

Semua program serta kebijakan tentang kepegawaian di Kota Yogyakarta melalui dilaksanakan melalui BKD yang secara yuridis mengikuti peraturan Daerah serta Keputusan Walikota Yogyakarta. Dilihat dari salah satu Peraturan Walikota Yogyakarta yang membahas tentang Kepegawaian adalah Peraturan Nomor 15 Tahun 2011 tentang Orientasi Tugas Calon Pegawai Negeri Sipil. Dalam permasalahan yang sering timbul adalah mengenai pengawasan dalam pelaksanaan CPNS. Hal tersebut merupakan tugas dan fungsi BKD Kota Yogyakarta yang telah diberi wewenang melalui keputusan Walikota tersebut yang menjadi dasar penelitian penulis untuk mengetahui bagaimana kinerja salah satu organisasi perangkat daerah di bidang kepegawaian. Apakah pelaksanaan tersebut sesuai dengan Perda Nomor 9 Tahun 2008 tentang Pembentukan, Sususnan, Kedudukan dan Tugas Pokok Lembaga Teknis Daerah.

Dari uraian di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian yang berjudul: “ANALISIS PENATAAN KELEMBAGAAN ORGANISASI PERANGKAT DAERAH KOTA YOGYAKARTA”.



## **B. Ruang Lingkup Masalah**

Mengingat ruang lingkup permasalahan tentang strategi pemerintah Kota Yogyakarta dalam mengatur organisasi perangkat daerah cukup luas dan kompleks, maka dalam penelitian ini penulis membatasi permasalahan pada strategi kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta, serta bagaimana mengatur kelembagaan organisasi perangkat daerah yaitu Badan Kepegawaian Daerah (BKD) sesuai Perda dan Peraturan Walikota Yogyakarta tentang kepegawaian.

## **C. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, ada masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini yaitu: Bagaimana penataan kelembagaan teknis daerah (BKD) menurut Peraturan Walikota Yogyakarta?

## **D. Tujuan dan Manfaat Penelitian**

### **1. Tujuan penelitian**

Penelitian dan penulisan skripsi ini secara umum dimaksudkan untuk mengkaji dan memberi gambaran objektif mengenai strategi penataan lembaga organisasi perangkat daerah Kota Yogyakarta yaitu Badan Kepegawaian Daerah (BKD).

Sedangkan manfaat yang akan di capai dalam penulisan skripsi ini adalah: Hasil penelitian ini dapat disumbangkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Ilmu Pemerintahan, Penulis dapat menerapkan ilmu pengetahuan yang

didapat di bangku kuliah di lapangan, dapat memberikan masukan kepada masyarakat dan pemerintahan dengan menyelenggarakan sistem yang efektif dalam pemerintahan.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

Untuk menjelaskan permasalahan yang ada, maka penulis akan menggunakan konsep pemerintah kota dan konsep organisasi perangkat daerah untuk mendukung dasar pemikiran untuk mengupas permasalahan yang ada.

### **1. Pemerintah Kota**

#### **a. Pengertian Pemerintah Kota**

Pemerintah kota pada prinsipnya merupakan pemerintah yang menggunakan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah kota. Dengan demikian peran pemerintah kota adalah segala sesuatu yang dilakukan dalam bentuk cara tindak baik dalam rangka melaksanakan otonomi daerah sebagai suatu hak, wewenang, dan kewajiban pemerintah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah/kota adalah suatu sistem totalitas dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan yang unsur utamanya terdiri dari kepala daerah dan DPRD yang secara formal mempunyai kewajiban dan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya.

Melihat penjelasan mengenai pemerintah daerah/kota, maka dapat dikatakan kota merupakan dari gabungan beberapa kecamatan yang ada disekitarnya. Pemerintahan kota (PemKot) dipimpin oleh seorang walikota. Kabupaten merupakan daerah bagian langsung dari provinsi. Kabupaten/kota dipimpin oleh bupati/walikota yang dibantu oleh seorang wakil walikota dan perangkat daerah lainnya. Dalam menyelenggarakan pemerintahan, setiap kabupaten/kota dibekali dengan hak dan kewajiban.<sup>2</sup>

#### **b. Hak dan Kewajiban Pemerintah Daerah/Kota**

Adapun hak-hak setiap daerah ialah sebagai berikut:

- a) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahnya,
- b) Memilih pemimpin daerah,
- c) Mengelola pegawai daerah,
- d) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah,
- e) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Adapun kewajiban setiap daerah ialah sebagai berikut:

- a) Menyediakan sarana sosial dan sarana umum yang layak,
- b) Mengembangkan sistem jaminan sosial,
- c) Menyusun perencanaan dan tata ruang pada daerah yang bersangkutan,
- d) Melestarikan lingkungan hidup,

---

<sup>2</sup> Arsyad Lincoln, 2004, *Ekonomi Pembangunan*, Edisi Ke Empat, Yogyakarta, STIY YKPN.

- e) Membentuk dan menerapkan berbagai perundang-undangan yang sesuai dengan kewenagannya.

Pada praktiknya bahwa hak dan kewajiban daerah diwujudkan dalam bentuk rencana kerja pemerintah daerah. Rencana kerja tersebut dijabarkan dalam bentuk pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah (RAPBD). Kemudian dikelola dalam system pengelolaan keuangan daerah. Pemerintah kabupaten/kota memiliki kepala daerah dan wakil kepala daerah.

Pemerintah daerah terdiri atas kepala daerah dan wakil kepala daerah. Kepala daerah dibantu oleh seorang wakil kepala daerah. Kepala daerah provinsi disebut gubernur, dan wakilnya disebut wakil gubernur. Sementara itu , kepala daerah kabupaten/kota disebut bupati/walikota dan wakilnya disebut wakil bupati/wakil walikota. Dalam menjalankan tugasnya wakil kepala daerah bertanggung jawab kepada kepala daerah. Wakil kepala daerah dapat menggantikan kepala daerah apabila kepala daerah tidak dapat menjalankan tugasnya selama 6 bulan berturut-turut.

### **c. Tugas, Fungsi serta Penyelenggaraan Pemerintah Daerah**

#### **1. Tugas dan Fungsi**

Pemerintah merupakan suatu gejala yang berlangsung dalam kehidupan bermasyarakat yaitu hubungan antara manusia dengan setiap kelompok termasuk dalam keluarga. Masyarakat sebagai suatu gabungan dari sistem sosial, akan senantiasa menyangkut

dengan unsur-unsur pemenuhan kebutuhan dasar manusia seperti keselamatan, istirahat, pakaian dan makanan. Dalam memenuhi kebutuhan dasar itu, manusia perlu bekerja sama dan berkelompok dengan orang lain; dan bagi kebutuhan sekunder maka diperlukan bahasa untuk berkomunikasi menurut makna yang disepakati bersama, dan institusi sosial yang berlaku sebagai kontrol dalam aktivitas dan mengembangkan masyarakat.

Kebutuhan sekunder tersebut adalah kebutuhan untuk bekerjasama, menyelesaikan konflik, dan interaksi antar sesama warga masyarakat. Dengan timbulnya kebutuhan dasar dan sekunder tersebut maka terbentuk pula institusi sosial yang dapat memberi pedoman melakukan kontrol dan mempersatukan (integrasi) anggota masyarakat.

Dengan adanya fenomena tersebut antara masyarakat dengan pemerintah, maka lahirnya pemerintahan pada awalnya adalah untuk menjaga suatu sistem ketertiban di dalam masyarakat, sehingga masyarakat tersebut bisa menjalankan kehidupan secara wajar. Seiring dengan perkembangan masyarakat modern yang ditandai dengan meningkatnya kebutuhan, peran pemerintah kemudian berubah menjadi melayani masyarakat. Pemerintah modern, dengan kata lain pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat.

Pemerintah tidaklah diadakan untuk melayani diri sendiri, tetapi untuk melayani masyarakat, menciptakan kondisi yang

memungkinkan setiap anggota mengembangkan kemampuan dan kreatifitasnya demi mencapai kemajuan bersama. Artinya bahwa pemerintah yang demokratis lahir untuk melayani warganya dan karena itulah tugas pemerintah adalah mencari cara untuk menyenangkan warganya.

Dari pernyataan tersebut diatas, maka dapat di sebutkan oleh para ahli mengenai tugas-tugas pokok pemerintahan adalah sebagai berikut:

- a) Menjamin keamanan negara dari segala kemungkinan serangan dari luar, dan menjaga agar tidak terjadi pemberontakan dari dalam yang dapat menggulingkan pemerintahan yang sah melalui cara-cara kekerasan,
- b) Memelihara ketertiban dengan mencegah terjadinya gontok-gontokan diantara warga masyarakat, menjamin agar perubahan apapun yang terjadi di dalam masyarakat dapat berlangsung secara damai,
- c) Menjamin diterapkannya perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa membedakan status apapun yang melatarbelakangi keberadaan mereka,
- d) Melakukan pekerjaan umum dan memberikan pelayanan dalam bidang-bidang yang tidak mungkin dikerjakan oleh lembaga non pemerintahan, atau yang akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah,

- e) Melakukan upaya-upaya untuk meningkatkan kesejahteraan sosial seperti membantu orang miskin dan memelihara orang cacat, jompo dan anak terlantar: menampung serta menyalurkan para gelandangan kesektor kegiatan yang produktif, dan semacamnya,
- f) Menerapkan kebijakan ekonomi yang menguntungkan masyarakat luas, seperti mengendalikan laju inflasi, mendorong penciptaan lapangan kerja baru, memajukan perdagangan domestik dan antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi negara dan masyarakat,
- g) Menerapkan kebijakan untuk memelihara sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah dan hutan.

Selanjutnya secara umum mengenai tugas dan fungsi pemerintahan adalah:

- a) Pelayanan (*service*),
- b) Pemberdayaan (*empowerment*), dan,
- c) Pembangunan (*development*).

Pada prinsipnya dengan tugas dan fungsi pemerintah kepada publik akan membuahkan keadilan dalam masyarakat, pemberdayaan akan mendorong kemandirian masyarakat, dan pembangunan akan menciptakan kemakmuran dalam masyarakat.

Selanjutnya mengenai fungsi pemerintahan tersebut kemudian digolongkan menjadi 2 (dua) macam fungsi, yaitu:

- 1) Pemerintah mempunyai fungsi primer atau fungsi pelayanan (*service*), sebagai *provider* jasa publik yang baik diprivatisasikan dan layanan civil termasuk layanan birokrasi,
- 2) Pemerintah mempunyai fungsi sekunder atau fungsi pemberdayaan (*empowerment*), sebagai penyelenggara pembangunan dan melakukan program pemberdayaan.

Dengan luasnya dan kompleksnya tugas dan fungsi pemerintahan, menyebabkan pemerintah harus memikul tanggung jawab yang sangat besar. Untuk mengemban tugas yang berat itu, selain diperlukan sumber daya, dukungan lingkungan, dibutuhkan institusi yang kuat yang didukung oleh aparat yang memiliki perilaku yang sesuai dengan nilai dan norma yang berlaku di dalam masyarakat dan pemerintahan. Langkah ini perlu dilakukan oleh pemerintah, mengingat dimasa mendatang perubahan-perubahan yang terjadi di dalam masyarakat akan semakin menambah pengetahuan masyarakat untuk mencermati segala aktivitas pemerintahan dalam hubungannya dengan pemberian pelayanan kepada masyarakat.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Agus Salim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Dan Hukum*. Bogor, Ghalia Indonesia.



## 2. Penyelenggaraan Pemerintah Daerah

Penyelenggaraan pemerintah yang ada di daerah merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem serta prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal (1) No 2. Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah, tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, dan daya saing daerah.

Pemerintahan daerah dalam menyelenggarakan bentuk urusan pemerintahan memiliki hubungan dengan Pemerintah pusat dan dengan pemerintahan daerah lainnya. Pemerintahan daerah atau kota terdiri atas pemerintah daerah atau kota dan DPRD kabupaten/kota.<sup>4</sup>

Pada dasarnya, asas penyelenggaraan pemerintahan dapat dibagi menjadi sembilan, yaitu:

- 1) Asas kepastian hukum;
- 2) Asas tertib penyelenggara negara;
- 3) Asas kepentingan umum;
- 4) Asas keterbukaan;
- 5) Asas proporsionalitas;

---

<sup>4</sup> *Ibid.*

- 6) Asas profesionalitas;
- 7) Asas akuntabilitas;
- 8) Asas efisiensi; dan
- 9) Asas efektifitas.

Berkaitan dengan Fungsi Legislasi DPRD Kota Yogyakarta sesuai dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-undang Nomor 22 Tahun 2009 bahwa dalam pemerintahan DPRD memiliki Peran penting dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam legislasi. Dengan demikian, selain fungsi dan kedudukan sebagaimana dijelaskan di atas, DPD juga sebenarnya mempunyai fungsi yang sangat strategis bersama DPRD yaitu sebagai penjaga sistem negara kesatuan. Sebagai representasi dari wilayah propinsi secara langsung DPD diharapkan akan lebih memperkuat integrasi nasional serta semakin menguatnya perasaan kebersamaan sebagai sebuah bangsa yang terdiri dari daerah-daerah. Apabila fungsi ini dimaksimalkan, maka dapat dipastikan peran dan kedudukan DPD dapat berjalan sesuai dengan tujuan pembentukannya.

Selain konsep negara kesatuan yang mendasari keberadaan penting DPD, salah satu alasan lain adalah diterapkannya kebijakan nasional yang menyangkut penyelenggaraan otonomi daerah yang seluas-luasnya. Trend tersebut sebenarnya bukan hanya didasarkan kepada kondisi internal ketatanegaraan Indonesia yang ingin

beranjak dari rejim dan sistem otoriter jaman orde baru, tetapi lebih dari itu, yaitu membawa pemerintah kian dekat dengan rakyat. Tuntutan kondisi eksternal yang menghendaki perbaikan sistem dan kinerja pemerintah daerah selama ini mendorong keinginan untuk dapat bersaing dengan negara-negara sedang berkembang lainnya. Kondisi ini sebenarnya telah menempatkan DPD sebagai lembaga negara yang sangat mampu membantu daerah mewujudkan perubahan dan adaptasi tersebut dengan membawa kepentingan dan kebutuhan daerah (*agenda setting*) ke tingkat nasional.

Peran strategis tersebut dapat dilakukan mulai dari tahap pemantauan kebutuhan dan permasalahan yang ada di daerah masing-masing perwakilan. Dengan kewenangan yang dimilikinya untuk mengusulkan RUU yang terkait dengan otonomi daerah, DPD dapat membuka 'jalan' bagi daerah untuk membagi permasalahan dan kebutuhannya kepada pemerintah pusat dan DPRD. Memang fungsi dan kewenangan tersebut cukup terbatas, mengingat ruang lingkup kebutuhan dan permasalahan rakyat sebenarnya berada di level pemerintah daerah, maka DPD membutuhkan kewenangan yang lebih dari sekedar pengusul.

Dalam lingkup pengawasan khusus juga, peran dan fungsi DPD biasa dimaksimalkan. Sebagaimana dituliskan dalam UUD'45, bahwa Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan Undang-undang mengenai otonomi daerah,

pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindak lanjuti. Dengan demikian bisa dipahami, bahwa sebenarnya DPD dan DPRD mempunyai tugas dan fungsi yang cukup besar dan signifikan dalam mendorong perubahan kepada daerah yang diwakilinya. Ruang lingkup tugas yang dapat dilakukan antara lain, melakukan berbagai kajian, monitoring dan evaluasi pelaksanaan kebijakan otonomi daerah selama ini. Sehingga isu-isu yang muncul dalam pelaksanaan otonomi daerah tidak hanya seputar pemekaran daerah, ketidaksinkronan antara peraturan daerah mengenai pajak dan retribusi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, serta hambatan perkembangan daerah terkait dengan kuatnya intervensi politik kepala daerah terhadap penyelenggaraan pemerintahan daerah, melainkan isu-isu perbaikan dan perubahan yang signifikan.<sup>5</sup>

Dengan demikian, DPRD sebagai Badan perwakilan rakyat harus dapat memeluk tanggung jawab untuk satu program yang luas dan anggota-anggotanya harus mempunyai cukup waktu untuk

---

<sup>5</sup> Bagir Manan, 2001, *Menyongsong Fajar, Otonomi Daerah*, Yogyakarta, PSH FH-UII.

mengadakan penyelidikan yang sedalam-dalamnya tentang program tersebut. Badan perwakilan tidak putus hubungannya dengan rakyat, maka sebenarnya, DPD dapat melakukan hal yang sama sebagai lembaga perwakilan rakyat meskipun bukan merupakan lembaga legislatif yang sebenarnya. Hal ini juga sama dengan yang disampaikan oleh Jimly Asshiddiqie bahwa, fungsi parlemen sebagai lembaga perwakilan rakyat yang paling pokok sebenarnya adalah fungsi representasi atau perwakilan itu sendiri. Lembaga perwakilan tanpa representasi tentulah tidak bermakna sama sekali.<sup>6</sup>

Maka dapat dibedakan antara pengertian representation in presence dan representation in ideas. Pengertian pertama bersifat formal, yaitu keterwakilan dipandang dari segi kehadiran fisik. Sedangkan pengertian keterwakilan yang kedua bersifat substantif, yaitu perwakilan atas dasar inspirasi atau ide. Dalam pengertian yang formal, keterwakilan itu sudah dianggap ada apabila secara fisik dan resmi, wakil rakyat yang terpilih sudah duduk di lembaga perwakilan rakyat. Akan tetapi secara substansial, keterwakilan rakyat itu sendiri baru dapat dikatakan tersalur apabila kepentingan nilai, aspirasi, dan pendapat rakyat yang diwakili benar-benar telah diperjuangkan dan berhasil menjadi bagian dari kebijakan yang ditetapkan oleh lembaga perwakilan rakyat yang bersangkutan, atau setidaknya aspirasi mereka itu sudah benar-benar

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

diperjuangkan sehingga mempengaruhi perumusan kebijakan yang ditetapkan oleh parlemen.

Secara historis, tujuan pembentukan parlemen bikameral memang biasanya dihubungkan dengan bentuk negara federal yang bertujuan untuk melindungi formula federasi itu sendiri. Dalam sistem pemerintahan parlementer, ada dua alasan utama digunakannya sistem bikameral ini, yaitu:

- (a) Adanya kebutuhan untuk menjamin keseimbangan yang lebih stabil antara pihak eksekutif dan legislatif, dan
- (b) Keinginan untuk membuat sistem pemerintahan benar-benar berjalan lebih efisien dan lancar melalui apa yang disebut 'revising chamber'. Oleh karena itu, apabila melihat konsep di atas, maka perbedaan kedua kamar parlemen Indonesia (DPR dan DPD) dapat ditentukan, salah satunya melalui pembagian kewenangan di antara keduanya dalam menjalankan tugas-tugas parlemen. Secara teori, lembaga legislatif mempunyai tiga jenis fungsi yaitu fungsi pengaturan (legislasi), fungsi pengawasan (kontrol), dan fungsi perwakilan (representasi). Dalam fungsi perwakilan, terdapat tiga sistem perwakilan yang dipraktikkan di berbagai negara demokrasi, yaitu:
  - 1) Sistem perwakilan politik (*political representation*);
  - 2) Sistem perwakilan teritorial (*territorial representation* atau *regional representation*);

3) Sistem perwakilan fungsional (*functional representation*).

Sistem perwakilan politik menghasilkan wakil-wakil politik, sistem perwakilan teritorial menghailkan wakil-wakil daerah, sedangkan sistem perwakilan fungsional menghasilkan wakil-wakil golongan fungsional. DPD merupakan perwujudan sistem perwakilan teritorial dan DPRD sebagai perwakilan politik. Dianutnya ketiga sistem perwakilan di atas menentukan bentuk dan struktur pelembagaan sistem perwakilan tersebut di setiap negara. Pilihan system perwakilan itu selalu tercermin dalam struktur kelembagaan parlemen yang dianut suatu negara. Melihat ketiga fungsi tersebut, memang dapat dinyatakan bahwa kedudukan DPD bukanlah lembaga legislatif sepenuhnya sebab DPD belum mempunyai fungsi pengaturan (legislasi). Terlepas dari pandangan tersebut setidaknya dapat disimpulkan bahwa sistem parlemen Indonesia sudah sangat berbeda dibandingkan dengan format lama pada UUD'45 sebelum amandemen. Sebagaimana dijelaskan di atas bahwa tugas dan fungsi DPD berkisar pada pengawasan dan pengusulan realisasi hubungan pusat dan daerah berserta kepentingan yang ada di dalamnya ke dalam produk perundang-undangan. Ruang lingkup tugas dan fungsi tersebut berkaitan dengan pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan

belanja negara, pajak, pendidikan, dan agama. Hal ini sebagaimana tertuang dalam pasal 22D UUD'45 Amandemen.

Melihat uraian tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa DPRD memiliki fungsi legislasi yang sangat berpengaruh terhadap pemerintahan daerah, khususnya daerah wilayah Kota maupun untuk menentukan proses kekuasaan dan kebijakan dalam suatu Negara.

## **2. Organisasi Perangkat Daerah**

### **a. Pengertian Organisasi**

Menurut Bernard organisasi adalah kumpulan individu yang terkoordinasi secara sadar, sehingga bisa juga dinyatakan sebagai suatu sistem terdiri dari berbagai kegiatan yang saling berhubungan. Di lain pihak Thomson (dalam Thoha) mengatakan bahwa organisasi adalah kesatuan sosial yang dikoordinasikan secara sadar, dengan sebuah batasan yang relatif dapat diidentifikasi, yang bekerja atas dasar relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan bersama atau sekelompok tujuan.

#### **1. Konsep Kelembagaan**

Menurut konsep dan teori kelembagaan daerah yang merupakan suatu instrumen yang didesain untuk mencapai visi dan misi Pemerintahan. Sebagai suatu instrumen, maka kelembagaan daerah haruslah sesuai dengan kebutuhan akan tujuan yang ingin dicapai. Organisasi pemerintah daerah idealnya dirancang tidak terlalu besar,



ramping tapi mampu bergerak dan beradaptasi dengan cepat. Azas kesatuan tujuan, kesatuan komando, pembagian habis pekerjaan, kejelasan hirarkhi (rentang kendali) diharapkan dapat menjamin tercapainya visi dan misi organisasi secara efisien, efektif, akuntabel dalam melayani masyarakat, menyelenggarakan tugas pembangunan.

Sebuah kelembagaan Pemerintah Daerah, keberadaannya akan selalu dievaluasi secara terus-menerus berdasarkan tingkat kinerja yang dicapai, duplikasi tugas yang dilakukan, beban kerjanya terlalu besar, atau bahkan kelembagaan itu keberadaannya kurang sinkron lagi dengan kebutuhan masyarakat yang dilayani. Oleh karena itu restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Daerah sebenarnya adalah pembelajaran organisasi (*learning organization*) yang mengarah pada pengembangan organisasi (*organization development*). Proses untuk menyesuaikan antara kapasitas kemampuan pembiayaan yang ada, bergesernya peran dan kewenangan yang dimiliki pemerintah, dan atau proses penguatan kompetensi dan daya saing organisasi itu sendiri dalam melaksanakan visi dan misinya.

Implikasi dari restrukturisasi kelembagaan Pemerintah Daerah adalah terjadi penggabungan organisasi, pengembangan organisasi bahkan justru organisasi itu sendiri dihilangkan. Hal ini telah menjadi keharusan agar supaya kinerja Pemerintah Daerah dapat terus ditingkat sesuai dengan tingkat espektasi masyarakat yang dilayani. Struktur organisasi digambarkan dalam peta atau skema organisasi

(*organigramme, organization chart*). Skema organisasi memberi gambaran mengenai keseluruhan kegiatan serta proses yang terjadi pada suatu organisasi.

Menurut Jhon Child dalam Marthani, terdapat empat komponen dasar yang merupakan kerangka dalam memberikan definisi tentang struktur organisasi adalah:

- 1) Struktur organisasi memberi gambaran mengenai pembagian tugas-tugas serta tanggung jawab kepada individu maupun bagian-bagian pada suatu organisasi,
- 2) Struktur organisasi memberi gambaran mengenai hubungan pelaporan yang ditetapkan secara resmi dalam suatu organisasi. Tercakup dalam hubungan pelaporan yang resmi ini banyaknya tingkat hirarki serta besarnya rentang kendali (*span of control*) dari semua pimpinan di seluruh tingkatan dalam organisasi,
- 3) Struktur organisasi menetapkan pengelompokkan individu menjadi bagian dari organisasi, dan pengelompokkan bagian tersebut menjadi bagian dari suatu organisasi yang utuh,
- 4) Struktur organisasi juga menetapkan sistem hubungan dalam organisasi, yang memungkinkan tercapainya komunikasi, koordinasi dan pengintegrasian segenap kegiatan suatu organisasi, baik kearah vertikal maupun horizontal,

Sementara itu desain organisasi berhubungan dengan proses yang ditempuh para manajer untuk menciptakan struktur tugas dan wewenang. Proses itu adalah pengambilan keputusan untuk mengevaluasi keuntungan relatif dan beberapa pilihan struktur tugas dan wewenang. Proses ini dapat bersifat eksplisit atau implisit, dapat bersifat “sekali tembak” atau berkembang terus, dapat dilaksanakan oleh satu orang manajer yang mempunyai tugas itu, atau oleh suatu tim yang terdiri dari beberapa manajer/pimpinan. Gibson (1989) menjelaskan bahwa struktur bertautan dengan hubungan yang relatif pasti yang terdapat di antara pekerjaan-pekerjaan dalam organisasi. Hubungan yang pasti ini timbul dari proses keputusan berikut:

- a) Seluruh tugas unit dipecah dalam beberapa pekerjaan yang lebih kecil yang bertujuan, yaitu; tugas dibagi-bagi atau dikhususkan di antara orang-orang dalam unit itu. Ini merupakan masalah *pembagian pekerjaan (division of labour)*,
- b) Pekerjaan individual digabungkan kembali dan dikelompokkan jadi satu. Ditentukan dasar umum untuk mencarikan alasan bagi pengelompokan ini; masalah ini menyangkut *departementalisasi (departmentalization)*,
- c) Ukuran yang tepat bagi kelompok yang melapor kepada satu atasan harus ditentukan; ini menyangkut masalah *rentang kendali (span of control)*,

d) Wewenang dibagi di antara jenis pekerjaan atau kelompok pekerjaan. Ini merupakan masalah *delegasi (delegation)*,

Hasil dari proses yang ditempuh oleh pimpinan untuk memecahkan empat bagian persoalan seperti di atas adalah struktur organisasi. Ini dapat berbeda-beda tergantung dari cara pemecahan tiap-tiap persoalan yang dihadapi.

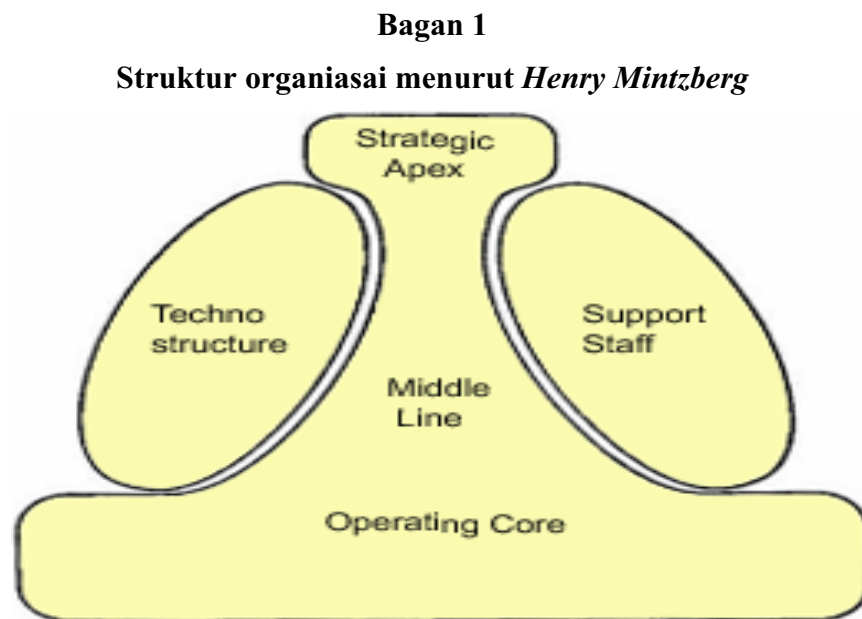
## 2. Konsep Organisasi Menurut *Henry Mintzberg*

Terkait dengan pemahaman Organisasi yang dikemukakan oleh *Henry Mintzberg* yang merupakan bahwa desain organisasi bersifat unik dalam pengertian sama uniknya seperti sidik jari artinya tidak ada desain organisasi yang sama-sama persis antara satu dengan yang lainnya. Dengan demikian menurut *Henry Mintzberg* bahwa struktur organisasi terbagi kedalam 5 elemen dasar yaitu:

1. Strategi Apex. Manager tingkat puncak yang diberi keseluruhan untuk organisasi itu,
2. Middle Line. Para manager yang menjadi penghubung antara Strategi Apex dengan operating core,
3. Techno Structure. Para analisis yang mempunyai tanggungjawab untuk melaksanakan bentuk standarisasi tertentu dalam organisasi,
4. Operating Core. Para pegawai yang melaksanakan pekerjaan dasar yang berhubungan dengan produksi barang dan jasa,

5. Orang-orang yang mengisi unit staff yang memberi jasa pendukung tidak langsung kepada organisasi.

Untuk melihat bagan struktur organisasi menurut *Henry Mintzberg*, maka dapat melihat gambar dibawah ini:



**Sumber: Struktur Organisasi menurut Henry Mintzberg**

Melihat gambar bagan diatas, maka menurut pandangan Henry Mintzberg, organisasi dewasa ini menggeser strukturnya dari birokrasi mesin (*machine bureaucracy*) yang menekankan filosofi “one best way” dan “it all depends” (*contingency*) menjadi birokrasi profesional yang mengutamakan filosofi “getting it all together” (*configuration*). Untuk organisasi birokrasi pemerintahan, pergeseran struktur diarahkan pada bentuk divisi (*divisionalized form*) yang dipadukan dengan semangat kerja profesional (*professional bureaucracy*). Berdasarkan konsep dan kondisi birokrasi pemerintah

secara umum berdasarkan Grand Design Reformasi Birokrasi Nasional, maka di masa yang akan datang organisasi pemerintah dituntut untuk menjadi organisasi yang modern yang profesional, efektif dan efisien.

Melihat pandangan *Henry Mintzberg* tentang struktur organisasi, maka organisasi dapat dibagi menjadi dua yaitu Organisasi Formal dan Organisasi Informal. Umumnya setiap organisasi formal biasanya mengandung kedua unsur pola tersebut dimana organisasi formalnya yang dijadikan pedoman tegas dalam struktur organisasinya. Sedangkan organisasi informal akan dengan sendirinya muncul karena kebutuhan karyawan untuk bermasyarakat atau bersosialisasi dengan dan berhubungan karyawan yang lain.

Maka sehubungan dengan hal tersebut, disini akan dibahas tuntas mengenai materi organisasi. Tujuan untuk mengetahui dari bentuk dan tujuan organisasi adalah untuk mengetahui bagaimana tujuan serta fungsi organisasi bagi lembaga atau masyarakat secara umum dalam membentuk rencana serta hasil akhir dari sebuah organisasi. Selanjutnya mengenai teori organisasi pada umumnya bahwa sangat erat hubungan yang erat antara manajemen dan organisasi, hubungan antara manajemen dan tata kerja, hubungan antara manajemen, organisasi dan tata kerja. Mengerti ciri-ciri organisasi, unsur organisasi, dan teori organisasi. Mampu mengklasifikasikan serta menjelaskan pengertian organisasi sosial secara umum dan regional

internasional, mampu menjelaskan masing-masing perbedaan antara organisasi dan sosial dengan lainnya serta organisasi menurut wilayah regional dan internasional.

Menyebutkan ciri-ciri dari organisasi dengan mengingat pengertian umum dari organisasi, menjelaskan definisi bentuk organisasi menurut beberapa orang ahli organisasi manajemen, dapat menyebutkan hal-hal penting yang perlu dipenuhi dalam membentuk suatu organisasi. Dapat menjelaskan rentang kendala (*span of control*) dengan batasan-batasan, dapat menyebutkan bentuk organisasi dengan kebaikan serta keburukannya lalu menjelaskan skema organisasi. Menyebutkan hal-hal yang dapat mempengaruhi pergerakan atau proses berjalannya suatu organisasi. Menjelaskan konflik dan menyebutkan jenis-jenis konflik, menyebutkan sebab-sebab timbulnya konflik organisasional. Memberikan contoh bidang struktural dalam organisasiin dimana sering terjadi konflik.

### 3. Karakteristik organisasi

Setiap organisasi harus memiliki tujuan. Tujuan dicerminkan oleh sasaran yang dilakukan baik untuk jangka pendek maupun jangka panjang. 3 bidang utama dalam tujuan organisasi yaitu *profitability* (keuntungan), *growth* (pertumbuhan), dan *survive* (bertahan hidup), dan harus berjalan berkesinambungan demi kemajuan organisasi. Kemudian melihat karakteristiknya, bahwa karakteristik organisasi dapat dibedakan sebagai berikut:

- a) Kumpulan orang. Jelas, tidak mungkin, jika organisasi hanya terdiri dari satu orang yang ingin mencapai tujuannya sendiri, dari definisi dapat dijelaskan bahwa organisasi setidaknya terdiri sekumpulan orang yang memiliki tujuan bersama,
- b) Struktur. Struktur dibentuk dalam sebuah organisasi dengan tujuan agar posisi setiap anggota dalam organisasi dapat dipertanggungjawabkan, mengenai hak maupun kewajibannya. Struktur dibentuk agar organisasi berjalan rapih, karena terdapat struktur komando, siapa yang berwenang dan siapa yang diberi wewenang,
- c) Sistem dan Prosedur. Karakteristik yang terakhir ini menggambarkan bahwa sebuah organisasi diatur berdasarkan aturan-aturan yang ditetapkan bersama dan tentu saja harus dengan penuh komitmen dalam menjalankannya. Implementasi dari sistem dan prosedur ini adanya ketetapan mengenai tata cara, sistem rekrut, dan birokrasi. Faktor lingkungan sangat berpengaruh terhadap ekstensi suatu organisasi. Organisasi cenderung memainkan peran menyesuaikan dengan keadaan lingkungan, entah itu demografi, ekonomi, politik, budaya, juga alam sekitar. Jadi kemajuan organisasi harus selaras dengan perubahan lingkungan,



#### 4. Manfaat dan tujuan organisasi

Manfaat dari organisasi adalah untuk dapat mengetahui tujuan membuat organisasi, mengubah kehidupan pada masyarakat, dan menawarkan karier baik berhubungan dengan pengetahuan dan keterampilan. Dapat memiliki fondasi untuk membangun suatu organisasi. Pandai mengatur, mengorganisasikan, dan memecahkan masalah dalam suatu permasalahan yang sering terjadi di dalam lingkungan pengorganisasian.

Kemudian mengenai tujuan organisasi selalu berkembang pesat karena adanya muncul fenomena pada organisasi tersebut. Maka peran penelitian dan pengembangan sangat dibutuhkan sebagai dokumentasi yang nantinya akan mengukir ilmu pengetahuan organisasi. Dapat terjun langsung mempraktekan teori yang sudah ada dan dijelaskan. Salah satu tujuan dari organisasi merupakan untuk mencapai visi dan misi sebuah organisasi dalam kelembagaan baik masyarakat maupun pemerintah dalam merumuskan kebijakan serta program yang telah ditentukan.

Dari definisi serta penjelasan organisasi menurut *Henry Mintzberg* di atas, maka dapat diketahui bahwa organisasi memiliki makna antara lain:

- a. Organisasi memiliki unsur kerjasama dari individu atau kelompok untuk mencapai suatu tujuan tertentu,

- b. Organisasi memiliki bentuk atau stuktur,
- c. Anggota organisasi memiliki bakat bakat tertentu untuk melakukan tugas-tugasnya.

Di lain pihak Allen (dalam Sutarto) merumuskan organisasi sebagai proses menetapkan dan mengelompok-kelompokkan pekerjaan yang akan dilakukan, merumuskan, melimpahkan tanggung jawab dan wewenang, menyusun hubungan dengan maksud untuk memungkinkan orang-orang bekerjasama secara efektif dalam mencapai tujuan. Dari pengertian tersebut organisasi lebih menekankan proses menetapkan dan mengelompokkan pekerjaan sesuai dengan tanggungjawab dan wewenangnya.<sup>7</sup>

#### **b. Organisasi dalam Sistem Pemerintahan**

Dalam sistem pemerintahan Indonesia, dikenal organisasi pemerintahan. Organisasi ini dikenal dengan sebutan birokrasi pemerintahan. Birokrasi pemerintahan ini mempunyai struktur organisasi yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Sejalan dengan pelaksanaan UU No. 22 Tahun 1999 organisasi pemerintahan dituntut untuk melakukan pengembangan organisasi, khususnya dalam kaitannya dengan tuntutan pelaksanaan otonomi daerah. Pengembangan organisasi ini berupa pembentukan struktur organisasi baru yang dibutuhkan dalam melaksanakan tuntutan

---

<sup>7</sup> Mahfud, M.D, Alen dalam Sutarto, *Otonomi Daerah Menurut UU No. 22 Th. 1999*, LPFH UII, Yogyakarta, 2003, hal. 12.

otonomi, dan di lain pihak juga merupakan peleburan dan likuidasi struktur organisasi yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan daerah.<sup>8</sup>

Untuk memberikan pedoman dalam penyusunan struktur perangkat daerah telah dikeluarkan PP Nomor 41 Th. 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Di dalam Peraturan Pemerintah ini yang dimaksud dengan perangkat daerah adalah organisasi/lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari Sekretariat Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah, Kecamatan, dan Satuan Polisi Pamong Praja sesuai dengan kebutuhan daerah (PP Nomor 41 Th. 2007).<sup>9</sup>

Sedangkan lembaga diartikan sebagai suatu organisasi formal yang menghasilkan perubahan melindungi perubahan, dan jaringan dukungan-dukungan yang dikembangkannya. Sementara Martin mengatakan secara sosiologis lembaga menunjukkan pola normatif yang dapat merumuskan cara bertindak atau hubungan sosial yang wajar, sah atau diharapkan. Sedangkan pengembangan kelembagaan menurut Arturo adalah: “Sebagai proses untuk memperbaiki kemampuan lembaga guna mengefektifkan penggunaan sumber daya manusia dengan keuangan yang tersedia. Proses ini dapat secara

---

<sup>8</sup> UU No. 22 Th. 1999 organisasi pemerintahan.

<sup>9</sup> PP No. 41 Th. 2007 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah.

internal digerakan oleh manajer sebuah lembaga atau dicampurtangani atau disponsori oleh pemerintah atau badan-badan pembangunan”.

Lebih lanjut dikatakan sasaran yang ingin dicapai dari pengembangan organisasi adalah untuk mempermudah organisasi dalam melakukan perubahan, menghindarkan organisasi dari keruntuhan, keusangan dan kekakuan. Pengembangan organisasi perlu dilakukan karena organisasi hidup dalam dunia yang berubah dengan cepatnya, maka organisasi harus mampu melakukan inovasi dan kreativitas untuk mempertahankan kemajuannya.

#### **F. Definisi Konsepsional**

Definisi konsepsional yaitu merupakan suatu pengertian dari kelompok atau gejala yang menjadi pokok perubahan. Definisi konsepsional ini dimaksudkan sebagai gambaran yang lebih jelas untuk menghindari kesalahpahaman terhadap pengertian atau batasan pengertian tentang istilah yang ada dalam pokok permasalahan.

Adapun pengertian definisi konsepsional dalam pembahsan ini adalah:

1. Pemerintah daerah/kota adalah suatu sistem totalitas dari dari bagian-bagian yang saling ketergantungan dan saling berhubungan yang unsur utamanya terdiri dari kepala daerah dan DPRD yang secara formal mempunyai kewajiban dan hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga daerahnya,

2. Organisasi adalah kumpulan individu yang terkoordinasi secara sadar, sehingga bisa juga dinyatakan sebagai suatu sistem terdiri dari berbagai kegiatan yang saling berhubungan,
3. Perangkat Daerah adalah organisasi atau lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

### **G. Definisi Operasional**

Dalam penataan kinerja organisasi perangkat daerah, Strategi kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya untuk mewujudkan organisasi perangkat daerah dengan langkah-langkah melanjutkan kegiatan-kegiatan penting yang telah dilakukan sebelumnya dan melakukan kegiatan baru yang bersifat terobosan, sebagai berikut:<sup>10</sup> Implementasi Kinerja Perangkat daerah yaitu Badan Kepegawaian Daerah (BKD) sesuai dengan konsep organisasi menurut Henry Mintzberg adalah sebagai berikut:

1. Dalam pelaksanaan strategi apex, bahwa Kepala Badan atau kelompok yang memiliki jabatan tertinggi dalam organisasi badan kepegawaian daerah di beri wewenang untuk mengurus dan bertanggungjawab atas program dan kinerja Badan Kepegawaian Daerah (BKD).
2. Kemudian dalam operasionalnya terhadap penerapan Middle Line dilaksanakan dengan menghubungkan Kepala Badan dengan jabatan

---

<sup>10</sup> Alexander Abe, *Perencanaan Daerah, Memperkuat Prakarsa Rakyat dalam Otonomi Daerah*, Laper Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hlm. 26-27.

yang ada di bawahnya misalnya seperti kelompok jabatan fungsional dan sekretariat pada organisasi perangkat daerah yaitu BKD.

3. Penerapan Techno Structure dilakukan dengan mengutamakan tanggungjawab pada masing-masing sub bidang pada BKD untuk melaksanakan suatu bentuk standarisasi dalam organisasi perangkat daerah.
4. Kemudian pelaksanaan Operating Core, hal ini akan dilakukan pada pegawai yang melalui penerapan dalam organisasi perangkat daerah yaitu BKD terkait dengan kinerja para pegawai yang ada di daerah dalam jabatan dan wewenang tertentu.
5. Terakhir adalah penerapan masing-masing individu yang berada pada organisasi perangkat daerah yaitu BKD dalam mendukung pelaksanaan organisasi perangkat daerah, misalnya jabatan yang diluar kepala badan, jabatan fungsional, sekretariat namun tetap memiliki fungsi mendukung organisasi perangkat daerah.

Kelima implementasi tersebut diatas sebagai operasional atau pelaksanaan organisasi perangkat daerah yaitu BKD dalam menjalankan peran dan fungsinya, yang selanjutnya akan didukung melalui:

- a) Peningkatan komitmen para penyelenggara birokrasi ditingkat daerah Kota Yogyakarta dalam pemberantasan korupsi disertai pemberian sanksi;

- b) Penerapan sistem akuntabilitas kinerja instansi Pemerintah secara konsisten dan berkelanjutan melalui penerapan manajemen berbasis kinerja;
- d) Penataan dan peningkatan efektivitas pengawasan melalui koordinasi dan peningkatan sinergi antara pengawasan internal, pengawasan eksternal, dan pengawasan masyarakat serta percepatan tindak lanjut atas hasil pengawasan;
- e) Pembangunan budaya kerja organisasi dalam birokrasi agar aparatur berperilaku semakin profesional, bermoral, produktif dan bertanggung jawab; serta
- f) Peningkatan pemberdayaan dan sinergi antara penyelenggara negara, dunia usaha, dan masyarakat dalam pemberantasan korupsi.

## **H. Metodologi Penelitian**

### **1. Jenis Penelitian**

Mengenai Jenis penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian empiris dan penelitian kualitatif. Penelitian empiris yaitu metode penyusunan yang mendeskripsikan fakta-fakta yang digali dari objek penelitian apakah sesuai atau tidak pelaksanaannya dengan peraturan perundang-undangan. Penelitian kualitatif adalah penelitian yang menghasilkan penemuan-penemuan atau prosedur lain dalam

penelitian yang akan menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan sebagainya yang mendukung proses penelitian. <sup>11</sup>

## 2. Sumber Data

Mengenai Sumber data yang digunakan dalam penulisan skripsi ini yaitu dengan menggunakan:

### a. Data Primer

Data yang diperoleh dari interview dengan pihak-pihak yang terkait dengan obyek yang diteliti serta memberikan pertanyaan lisan kepada Kantor Pemerintah Kotah terkait dengan Strategi kebijakan pemerintah Kota Yogyakarta dalam upaya untuk mewujudkan organisasi perangkat daerah.

### b. Data Sekunder

Pemakaian data sekunder dalam penelitian merupakan keperluan utama, karena penelitian ini berkaitan dengan data sekunder yang digunakan diantaranya peraturan perundang-undangan, literatur-literatur, dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh pemerintah dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah yang berkaitan dengan pengaturan organisasi perangkat daerah.

---

<sup>11</sup> Bogdan Taylor dalam Lexy J. Moeleong. *Metedologi Penelitian Kualitatif*. Remaja Rosdakarya. Bandung. 1998. Hlm 6



### 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam teknik pengumpulan data yang digunakan penulis dalam mencari informasi yang dibutuhkan adalah:

#### a. Dokumentasi

Teknik pengambilan data yang diperoleh dari dokumen-dokumen, arsip, dan lainnya atau dapat dikatakan teknik pengumpulan data yang diperoleh melalui bahan pustaka yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

#### b. Wawancara

Yaitu teknik yang digunakan untuk mendapatkan data informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan melalui tanya jawab secara langsung. <sup>12</sup>

### 4. Teknik Analisis Data

Teknik yang dipakai adalah mengembangkan suatu kerangka kerja deskriptif untuk mengorganisasikan studi kasus atau deskriptif kasus. Penganalisaan data hasil penelitian memakai metode analisa deskriptif kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa bentuk kata-kata tertulis, lisan dari orang-orang atau perilaku yang diamati, yang menunjukkan berbagai fakta yang ada dan dilihat selama penelitian berlangsung. Prosedur analisa datanya adalah sebagai berikut:

---

<sup>12</sup> *Ibid.*

a. Pengumpulan data

Pengumpulan data dilakukan dengan cara pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

b. Reduksi data

Reduksi data diartikan sebagai proses pemilihan dan penyederhanaan data-data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis. Reduksi data dilakukan dengan cara membuat ringkasan dan mengkode data yang diperoleh dari pengumpulan dokumen-dokumen yang berkaitan dengan penelitian.

a. Penyajian data

Penyajian data dilakukan dengan menggambarkan keadaan sesuai dengan data yang sudah direduksi dan disajikan dalam laporan yang sistematis dan mudah dipahami.

b. Menarik kesimpulan

Pada tahap ini peneliti menarik kesimpulan terhadap data yang sudah direduksi dalam laporan dengan cara membandingkan, menghubungkan, dan memilih data yang mengarah pada pemecahan masalah, dan mampu menjawab permasalahan serta tujuan yang ingin dicapai.