

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan Daerah mulai diberlakukan pada tanggal 7 Mei 1999, disaat era reformasi yang menginginkan adanya perubahan mendasar yang mengarah pada transparansi, akuntabilitas, 3E'S (Efektif, Efesien, dan Ekonomis), responsibilitas, memunculkan tuntutan pemberdayaan (*empowering*) yang lebih besar untuk daerah dalam rangka desentralisasi/otonomi. UU No. 22 Tahun 1999 ini menggantikan UU Nomor 5 tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah yang berarti merupakan babakan baru dalam penyelenggaraan pemerintah daerah.

Otonomi, pada hakekatnya adalah *independence, self determination, sharing of power* atau kemandirian. Dalam konsep otonomi atau desentralisasi ini paling tidak menyangkut tiga hal pokok, yaitu *sharing of power, distribution of income, dan empowering of regional administration*. Demikian disampaikan oleh Wasito Utomo pada Semiloka Pengembangan Strategi dan Agenda untuk Peningkatan Fungsi dan Peran DPRD Propinsi DIY pada bulan Desember 1999 yang lalu.

Dalam rangka pelaksanaan Undang-undang No. 22 Tahun 1999 ini, mau tidak mau harus dipikirkan berbagai penyempurnaan atau perubahan terhadap kebijakan-kebijakan yang menyangkut pemerintah daerah dan

keuangan daerah. Adapun penyempurnaan kebijakan-kebijakan tersebut dapat difokuskan pada beberapa hal seperti:

1. Pengalihan wewenang penyelenggaraan urusan-urusan secara utuh dari pusat ke daerah-daerah.
2. Pembagian keuangan dan sumber daya daerah yang lebih menguntungkan daerah dan adil, serta penggunaannya menjadi wewenang penuh daerah.
3. Peningkatan kualitas SDM di daerah baik pada jajaran eksekutif maupun legislatif.
4. Reorganisasi dan restrukturisasi lembaga-lembaga pemerintah, baik yang berada di pusat maupun di daerah-daerah.
5. Evaluasi dan reformasi terhadap struktur organisasi pemerintah daerah yang berorientasi pada padat fungsi dari pada padat orang untuk menuju efisiensi dan efektivitas pelayanan pada masyarakat.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka diperlukan struktur organisasi yang lebih padat fungsi dari pada padat kekuasaan, peningkatan Sumber Daya Manusia dalam kualitas dari pada kuantitas dengan penggunaan *meritocracy policy*, manajemen politik dan pemerintahan yang transparan, *accountable*, *responsive* dan berorientasi pada 3E'S yaitu ekonomis, efektif dan efisien.

UU No. 22 Tahun 1999 dikeluarkan sebagai pengganti UU No. 5 Tahun 1974 karena adanya permasalahan-permasalahan yang muncul dalam penyelenggaraan pemerintah di daerah selama masa Orde Baru dengan dikeluarkannya UU No. 5 Tahun 1974, yaitu:

1. Dominasi prinsip dekonsentrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah.
2. Penyeragaman struktur pemerintahan daerah secara nasional.
3. Ketimpangan distribusi keuangan pusat dan daerah.
4. Ketiadaan pemisahan kekuasaan di tingkat pimpinan daerah.
5. Adanya lembaga administrasi teritorial militer di daerah-daerah.
6. Rekrutmen Gubernur/Bupati/Walikota ditentukan oleh pusat.
7. Penyatuan fungsi kepala daerah dan kepala wilayah.
8. Adanya konsep penguasa tunggal.
9. Adanya struktur parallel pusat di daerah-daerah.

Sebelum berlakunya UU No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, telah ada UU No. 5 Tahun 1974 yang berlaku selama 25 tahun dan sudah diberlakukan prinsip "otonomi nyata dan bertanggung jawab" dengan titik berat pelaksanaannya diletakkan pada Daerah Tingkat II. Prinsip tersebut tidak pernah dilaksanakan dengan baik. Sistem pemerintahan yang berlaku adalah sentralistik, hirarkhis-birokratis, dengan pendekatan kebijakan *top down* dan *uniform*.

UU Nomor 5 Tahun 1974 dan UU Nomor 22 Tahun 1999, serta UU No. 32 Tahun 2004 memiliki perbedaan pokok. Perbedaan tersebut dapat dilihat dalam Tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel 1.1
PERBEDAAN POKOK PEMERINTAHAN DAERAH

No	Masalah Pokok	UU NO: 5 Th 1974	UU No. 22 Th 1999	UU No. 32 Th. 2004
1	Asas Otonomi dan Sistem Rumah Tangga Daerah	Otonomi nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan TAP MPR No. IV/MPR/1973.	Otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab sesuai dengan TAP MPR No. IV/MPR/1973 MPR No. XV/MPR/1998.	Otonomi luas, nyata, bertanggung jawab, dan berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat
2	Pemerintah Daerah	Kepala Daerah dan DPRD (Pasal 13).	Gubernur dan Perangkat Daerah (Pasal 10). Bupati dan Walikota adalah Kepala Daerah Otonom (Pasal 12).	Gubernur, Bupati, atau Wali Kota, dan Perangkat Daerah sebagai unsure penyelenggara Pemerintahan Daerah (Pasal 1)
3	Penetapan Kepala Daerah	Calon-calon diajukan oleh DPRD, dan Pemerintah Pusat dapat menetapkan salah satunya tanpa terikat pada peringkat hasil pemilihan di DPRD (Pasal 15).	Calon-calon dipilih langsung oleh DPRD dan Pemerintah Pusat tinggal mengesahkan calon yang mendapat suara terbanyak pada pemilihan oleh DPRD (Pasal 17).	Kepala daerah dan wakil kepala daerah dipilih dalam satu pasangan secara langsung oleh rakyat di daerah yang bersangkutan (Pasal 24)
4	Kedudukan DPRD	Bagian dari Pemerintah Daerah (Pasal 13) dengan fungsi pengaturan dan pengurusan; tetapi berdasarkan penjelasan umum (butir 4.c.2) bergerak di bidang legislatif. Mendapat "keterangan pertanggungjawaban" dari Kepala Daerah (Penjelasan Umum UU No. 5 Th 1974) tidak bias menilai.	Terpisah dari Pemerintah Daerah dan memiliki kekuasaan legislatif daerah bersama Kepala Daerah. Menerima dan menilai pertanggungjawaban Kepala Daerah (Pasal 30); dengan konsekuensi bias menolak.	DPRD tidak lagi sebagai badan legislative melainkan Sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah (Pasal 40)
5	Perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah	Tidak diatur secara mendetail, tetapi ada UU lama yaitu UU No. 32 Th 1956 dengan isi yang tidak responsif lagi.	Tidak diatur secara mendetail tetapi ada UU baru yaitu UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah dengan muatan yang lebih adil dan responsif.	Tidak diatur secara mendetail tetapi ada UU baru yaitu UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah dengan muatan yang lebih responsive.

Sumber: Moh. Mahfud M.D., "Pergulatan Politik dan Hukum di Indonesia", hal. 352 (Gama Media, Yogyakarta, 1999)

Dari perbedaan-perbedaan pokok di atas, dapat diketahui bahwa UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah sudah tidak sesuai dengan kondisi saat ini.

Dalam rangka memperbaiki sistem pemerintahan sebagai pelaksanaan otonomi daerah maka pada tahun 1992 dikeluarkan PP Nomor 45 tahun 1992 tentang Penyelenggaraan Otonomi Daerah dengan Titik Berat pada Daerah Tingkat II. Namun, Peraturan Pemerintah ini ternyata belum juga banyak memberikan arti. Hal ini karena Pelaksanaan PP tersebut baru dilaksanakan untuk beberapa Kabupaten (26 Kabupaten percontohan) dan pelaksanaannya pun masih setengah hati dan tidak memberikan gambaran bentuk otonomi yang akan dilaksanakan karena ciri sentralistiknya masih tetap melekat. Pemberian kewenangan belum sepenuhnya serta tidak didukung dengan penyerahan Prasarana, Personil, Pembiayaan dan Dokumen (P3D) yang memadai. Karena dalam hal ini pelaksanaan otonomi lebih merupakan kewajiban daripada hak.

Oleh karena sistem pemerintahan yang sentralistik dan kedaulatan tidak di tangan rakyat melainkan di tangan penguasa maka timbul permasalahan-permasalahan dalam pelaksanaan Otonomi Daerah antara lain:

1. Daerah sangat terbatas untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya dan masyarakat;
2. Daerah tidak dapat menggali, mengembangkan dan mengelola sumber-sumber pendapatan dan keuangan daerah;
3. Daerah terbatas ruang geraknya untuk mengembangkan kreatifitas;

4. Masyarakat tidak pernah diberdayakan dan prakarsanya tidak pernah terakomodasi dalam penentuan kebijakan;
5. Penyelenggaraan pemerintahan kurang menerapkan prinsip-prinsip demokrasi;
6. DPRD sebagai lembaga legislatif kurang melaksanakan fungsinya karena bayang-bayang Kepala Daerah sebagai penjabaran sempit dari pengertian Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah dan DPRD¹.

Adanya tuntutan ini kemudian dikeluarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dengan harapan bisa menciptakan "*good governance*", yang unsur-unsurnya meliputi : Profesionalitas, Taat Asas (termasuk di dalamnya struktur pemerintahan yang ramping), Rasional, Bijaksana, Adil, Terbuka, Partisipatif, Bersih, Efisien, Efektif dan bertanggungjawab (akuntabilitas) dengan dilakukan penataan kelembagaan, tidak hanya penataan struktur dan kewenangan pemerintah dan juga penataan yang bersifat paradigmatik di kalangan birokrasi pemerintahan.

Dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 dipandang perlu diadakan penataan kembali struktur organisasi Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta yang ditindaklanjuti dengan PP Nomor 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dengan berlandaskan pada kedua peraturan ini Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta mengadakan restrukturisasi organisasi yang dilaksanakan dengan perampingan organisasi, penggabungan

¹ Pemerintah Kota Yogyakarta, "*Informasi Pelaksanaan UU Nomor 22 Tahun 1999 di Bidang Kelembagaan*", Bagian Organisasi Sekretariat Daerah Kota Yogyakarta, 2001.

maupun likuidasi lembaga-lembaga yang dirasa kurang diperlukan oleh Pemerintah Propinsi DI Yogyakarta guna mewujudkan organisasi yang ramping atau hemat struktur namun kaya fungsi.

Pemberlakuan PP Nomor 84 Tahun 2000 ini ternyata tidak berlangsung lama, karena pada tahun 2003 dikeluarkan PP baru sebagai pengganti PP No. 84 Tahun 2000 yaitu PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Dengan dikeluarkannya PP Nomor 8 Tahun 2003 sebagai pengganti PP Nomor 84 Tahun 2000, dapatlah dimengerti apabila menimbulkan kekecewaan, ketidakpuasan, kritik bahkan *sumpah serapah* dari daerah-daerah. Tidak saja disebabkan oleh karena daerah-daerah belum tuntas dapat merampingkan struktur dan fungsinya berdasar PP No. 84 Tahun 2000, tetapi juga tampan dampak psikologis yang dirasakan dari mereka yang terkena perampingan tersebut. Dan dengan PP No. 8 Tahun 2003 daerah-daerah segera harus melakukan kajian perampingan kembali bahkan menggunakan perhitungan skor penetapan kriteria penataan organisasi perangkat daerah².

Bahkan Asosiasi Pemerintah Kabupaten Seluruh Indonesia (APKASI) melalui Direktur Eksekutif H. Syarifuddin Lubis, SH. mengeluarkan pernyataan mengenai PP No. 8 Tahun 2003;

“Kehadiran PP No. 8/2003 yang menggantikan PP No. 84/2000 ternyata bukanya memberikan keleluasaan yang luas kepada daerah justru ia telah mengebiri Daerah Otonom, sehingga menyebabkan ketidakluasaan Daerah dalam menyusun organisasi perangkatnya. Apalagi karakteristik, potensi dan kebutuhan, kemampuan keuangan

² Warsito Utomo, “*Dinamika Administrasi Publik; Analisis Empiris Seputar Isu-isu Kontemporer Dalam Administrasi Publik*”, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, hal. 189.

serta ketersediaan sumber daya aparatur setiap Daerah Otonom berbeda satu sama lain. Hal ini tampak dengan adanya berbagai pembatasan baik terhadap jumlah Dinas yang dapat didirikan di Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota maupun terhadap jumlah jabatan struktural pada perangkat Daerah Propinsi, perangkat Daerah Kabupaten/Kota Sekretariat DPRD dan Kelurahan³.

Keberadaan PP No. 8 Tahun 2003 mengharuskan daerah Propinsi mengubah kembali SOTK perangkat Daerah Propinsi. Masalah yang muncul yang berkaitan dengan Kedudukan, tugas dan fungsi perangkat Daerah Propinsi misalnya dinas daerah Kabupaten/Kota menurut PP ini sebanyak-banyaknya terdiri 10 dinas, sehingga ada kemungkinan Daerah Propinsi akan membentuk Dinas baru atau bahkan membubarkan Dinas yang telah dibentuknya. Dengan demikian mudah dipahami ketika mayoritas PNS yang memiliki jabatan di berbagai Daerah kini merasa was-was dan pasrah bahkan ada yang siap-siap alih profesi menyusul pemberlakuan PP No. 8 Tahun 2003, hal ini karena pemberlakuan PP tersebut akan mengakibatkan perampingan institusi.

Susunan organisasi perangkat daerah juga terkena dampaknya. Sekretariat, dinas, badan, kantor dan UPTD/Lembaga Teknis Daerah Propinsi bagaimanapun harus mempedomani susunan organisasi berdasarkan PP ini, begitu pula perangkat Daerah Kabupaten/Kota dan Sekretariat DPRD. Dengan demikian Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota begitu pula Sekretariat DPRD Propinsi dan Kabupaten/Kota harus menyesuaikan kembali jumlah bagian dan sebagian. Karena PP No. 8 Tahun 2003 jelas-jelas menyebutkan

³ Artikel Dari Apkasi.or.id, <http://utama.apkasi.or.id/html>

jumlah jabatan organisasi perangkat Daerah baik di Daerah Propinsi maupun Daerah Kabupaten/Kota⁴.

Dengan bergulirnya PP Nomor 8 Tahun 2003 Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta perlu menata kembali Struktur Organisasinya. Berdasarkan hal tersebut penulis tertarik mengambil judul **“IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PEMERINTAH DAERAH BERDASAR PERATURAN PEMERINTAH NO. 8 TAHUN 2003 (Studi Kasus Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta)**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka dapat disimpulkan suatu rumusan masalah sebagai berikut: “Bagaimana implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi berdasar Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah di Propinsi DIY?”

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menggambarkan proses restrukturisasi organisasi berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 di Propinsi DIY, dan menggambarkan faktor-faktor penghambat proses restrukturisasi organisasi tersebut.

⁴ Apkasi. *Ibid.*

2. Manfaat Penelitian

Manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah dapat memberikan masukan bagi semua pihak, baik secara langsung yaitu pihak-pihak yang terkait dalam bidang kajian otonomi daerah, maupun yang tidak langsung yaitu pihak yang ingin mempelajari tentang penataan kelembagaan organisasi pemerintah daerah.

D. Kerangka Dasar Teori

Untuk menyusun kerangka dasar teori maka dilakukan penelitian kepustakaan yang dimaksudkan untuk mempelajari teori-teori yang ada relevansinya dengan masalah yang diketengahkan.

1. Implementasi kebijakan

Kebijakan Publik adalah Pemahaman kebijakan sebagai putusan pemerintah selanjutnya disebut kebijakan publik, ada banyak definisi tentang konsep kebijakan publik yang ditemukan dalam literatur. Menurut pendapat dari Thomas R. Dye "Kebijakan publik adalah semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah baik untuk melakukan sesuatu atau tidak untuk melakukan sesuatu"⁵.

Selanjutnya para ahli melihat kebijakan publik dalam ketiga lingkungan yakni perumusan kebijakan, implementasi kebijakan dan evaluasi kebijakan. Salah satu tahap dalam penyusunan kebijakan publik adalah implementasi kebijakan. Implementasi merupakan salah satu tahap

⁵ Budi Winarno, "Teori dan Proses Kebijakan Public", Med Press, Jakarta, 2002, hal 15.

dari keseluruhan proses kebijakan publik, mulai dari perencanaan sampai pada evaluasi. Menurut Udoji tahap implementasi merupakan tahap yang penting bahkan jauh lebih penting dari pembuatan kebijakan itu sendiri. Suatu kebijakan hanya merupakan rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak dapat diimplementasikan⁶.

Implementasi dimaksudkan untuk mencapai tujuan kebijakan yang membawa konsekuensi langsung kepada masyarakat yang terkena kebijakan. Implementasi kebijakan merupakan jembatan dalam suatu proses besar yang akan menghubungkan suatu tujuan dengan hasil dari tindakan yang dilakukan. Asumsi tersebut diperkuat dengan definisi yang diajukan oleh Cleaves dan Grindle yang menyatakan bahwa "Implementasi merupakan sebuah proses gerakan menuju tujuan kebijakan dengan melalui tindakan-tindakan administratif dan politis"⁷.

Dalam hal ini Grindle memandang implementasi sebagai kaitan antara tujuan kebijakan dan hasil-hasil kegiatan pemerintah, oleh karena itu implementasi kebijakan membutuhkan adanya sistem pelaksanaan kebijakan. Kemudian didesain perangkat khusus dengan maksud untuk mencapai tujuan akhir, atau dengan kata lain implementasi dipandang sebagai proses politik dan administrasi.

Berbagai pendapat tentang faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan diungkapkan oleh Sabaiter dan

⁶ Solichin Abdul Wahab, "Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara", Bumi Aksara, Jakarta 1991, hal. 45.

⁷ Merilee S. Grindle (ed), "Politics and Policy Implementation in the Third World", Princeton University Press, New Jersey, 1980, hal. 5.

Mazmanian yang mengidentifikasi tiga faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan yaitu:

1. *Tractability of the problem*

Maksudnya yaitu bahwa keberhasilan implementasi dipengaruhi oleh mudah tidaknya masalah dikendalikan. Hal ini meliputi kesukaran-kesukaran teknis keragaman perilaku kelompok sasaran, prosentase kelompok sasaran berbanding jumlah penduduk dan ruang lingkup perubahan perilaku yang diinginkan.

2. *Ability of statute to structure in implementation*

Pada prinsipnya pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh kemampuan suatu kebijakan untuk menstrukturkan proses implementasi, hal ini meliputi kejelasan dan konsistensi tujuan, digunakan teori clausal yang memadahi, ketepatan alokasi sumber dana, keterpaduan hierarki dalam dan antara lembaga pelaksana, aturan-aturan keputusan dari badan pelaksana, rekrutmen pejabat pelaksana serta akses formal pihak luar.

3. *Non Statutory variables affecting implementation*

Keberhasilan proses implementasi dipengaruhi oleh variabel di luar kebijakan seperti kondisi sosial, ekonomi dan teknologi, dukungan publik, sikap dan sumber-sumber yang dimiliki kelompok-kelompok, dukungan dari pejabat atasan serta komitmen dan kemampuan kepemimpinan pejabat-pejabat pelaksana⁸.

⁸ Solichin, Op.Cit. hal. 42.

2. Desentralisasi-Otonomi

Desentralisasi Pemerintahan muncul karena semakin meningkatnya kebutuhan rakyat yang tinggal dalam suatu wilayah yang begitu luas, tidak cukup diadakan pemerintahan khusus pusat di daerah saja, melainkan masih dibutuhkan pembentukan pemerintahan lokal yang disertai urusan-urusan tertentu untuk diselenggarakan sebagai urusan Rumah Tangganya sendiri.

Menurut Diana Conyers, Desentralisasi berarti mengalihkan atau memberikan otoritas/kewenangan untuk merencanakan, membuat keputusan dan mengatur fungsi level public dari level nasional pada setiap organisasi atau agen-agen yang ada pada tingkat daerah. Pendapat ini mirip dengan apa yang diungkapkan oleh James W. Fesler yang mendefinisikan desentralisasi sebagai distribusi kekuasaan atau kebijakan khusus pada level tingkat daerah sehingga daerah mempunyai kemandirian untuk membuat kebijakan sendiri⁹.

Otonomi berasal dari bahasa Yunani yaitu *Autos* dan *Nomos*. *Autos* berarti sendiri dan *Nomos* berarti aturan. Sehingga Otonomi pada dasarnya memuat makna kebebasan dan kemandirian daerah. Otonomi daerah berarti kebebasan dan kemandirian daerah, dalam menentukan langkah-langkah sendiri. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia disebutkan bahwa otonomi [n.] berarti pemerintahan sendiri¹⁰.

⁹ Warsito Utomo, "Isu Kebijakan Otonomi Daerah" Catatan Mata kuliah, Fisipol UGM, Yogyakarta 1999.

¹⁰ I. Widarta, "Cara Mudah Memahami Otonomi Daerah", Lapera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001, hal 2.

Desentralisasi dengan memberi kewenangan yang lebih besar pada daerah diharapkan dapat meningkatkan efektivitas pembangunan daerah karena pemerintahan lokal dekat dengan masyarakat di daerah, dan karena itu lebih dapat membaca aspirasi mereka. Karena kedekatannya dengan masyarakat perencanaan pembangunan yang dibuat oleh pemerintah lokal, berikut implementasinya, diharapkan lebih realistis dan mengenai sasaran. Dengan desentralisasi pula, program-program sektoral pemerintah pusat di daerah dapat lebih diintegrasikan, sehingga secara keseluruhan, pembangunan daerah akan lebih efisien.

Restrukturisasi organisasi atau penataan kelembagaan pemerintah daerah tidak lepas dari semangat desentralisasi, asas dasar otonomi daerah. Pelaksanaan desentralisasi dalam bidang pemerintahan secara teoritis mempunyai banyak keunggulan. Menurut Osborne dan Ted Gaebler keunggulan-keunggulan lembaga yang terdesentralisasi antara lain :

- a. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih fleksibel, sehingga dapat memberi respon yang cepat terhadap lingkungan dan kebutuhan masyarakat yang berubah.
- b. Lembaga yang terdesentralisasi jauh lebih efektif dan lebih inofatif daripada yang tersentralisasi.
- c. Lembaga yang terdesentralisasi menghasilkan semangat kerja yang lebih tinggi, lebih banyak komitmen dan lebih besar produktivitas.

Bagi dunia ketiga, termasuk Indonesia, desentralisasi pemerintahan adalah suatu kebutuhan. Argumentasi yang berkaitan dengan isu penataan

kelembagaan mengenai pentingnya pelaksanaan desentralisasi di dunia ketiga dengan pertimbangan sebagai berikut:

- a. Desentralisasi memungkinkan pemerintahan di tingkat lokal untuk membuat program-program dan rencana pembangunan sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakat.
- b. Desentralisasi berarti transfer kekuasaan dari tingkat pusat ke daerah, akan bias meningkatkan sensitifitas aparat pemerintah terhadap persoalan-persoalan yang dihadapi masyarakat.
- c. Desentralisasi akan mendorong peningkatan kapabilitas pemerintahan dan institusi-institusi swasta di tingkat lokal dan mendorong aparat untuk meningkatkan kemampuan teknis dan manajerial.
- d. Struktur pemerintahan yang terdesentralisasi diperlukan untuk melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pengelolaan pembangunan.
- e. Desentralisasi memungkinkan penciptaan sistem administrasi yang lebih fleksibel, kreatif dan inovatif¹¹.

Josep R. Kaho mengungkapkan beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah, yaitu :

1. **Manusia pelaksananya harus baik**, adalah faktor yang esensial dalam penyelenggaraan Daerah, karena manusia merupakan subyek/

¹¹ G. Shabbir Cheema & Dennis A. Rondinelli, (ed), " *Decentralization and Development, Policy Implementation in Developing Countries*", SAGE Publication, Beverly Hills, USA, 1983, hal 14-16

pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam sistem pemerintahan.

Pengertian "baik" meliputi :

- a. Mentalitas/ moralnya baik dalam artian jujur, mempunyai rasa tanggungjawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat atau public servant, dan sebagainya;
 - b. Memiliki kecakapan/ kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.
2. **Keuangan yang baik.** Istilah keuangan di sini mengandung arti setiap hal yang berhubungan dengan masalah uang, antara lain berupa sumber pendapatan, jumlah uang yang cukup dan pengelolaan keuangan yang sesuai dengan tujuan dan peraturan yang berlaku.
 3. **Peralatan yang cukup dan baik.** Pengertian peralatan disini adalah setiap benda atau alat yang dapat dipergunakan untuk memperlancar pekerjaan atau kegiatan Pemerintah Daerah. Peralatan yang baik (praktis, efisien dan efektif) dalam hal ini jelas diperlukan bagi terciptanya Pemerintahan Daerah yang baik. Apalagi dalam organisasi pemerintahan yang serba kompleks di abad teknologi modern sekarang ini, alat-alat yang serba praktis dan efisien sangat dibutuhkan. Namun di lain pihak, peralatan yang baik tersebut tergantung pula pada kondisi keuangan yang dimiliki serta kecakapan manusia atau aparat yang menggunakannya.

4. **Organisasi dan manajemen yang baik**, organisasi yang dimaksud adalah organisasi dalam arti struktur yaitu susunan yang terdiri dari satuan-satuan organisasi beserta segenap pejabat, kekuasaan, tugasnya dan hubungannya satu sama lain dalam rangka mencapai tujuan tertentu¹².

3. Organisasi

Salah satu faktor yang mempengaruhi pelaksanaan otonomi daerah adalah organisasi. Malayu S.P. Hasibuan dalam bukunya mengungkapkan tentang definisi dan struktur organisasi dari beberapa ahli sebagai berikut:

- a. Organisasi merupakan suatu sistem perserikatan formal, bersetruktur dan terkoordinasi dari sekelompok orang yang bekerjasama dalam mencapai tujuan tertentu. Organisasi hanya merupakan alat/wadah semata.
- b. Harold Koontz dan Cyril O' Donnel menyatakan bahwa organisasi adalah pembinaan hubungan wewenang dan dimaksudkan untuk mencapai koordinasi yang struktural, baik secara vertikal maupun horisontal diantara posisi-posisi yang telah disertai tugas-tugas khusus yang dibutuhkan untuk mencapai tujuan organisasi. Jadi organisasi adalah hubungan struktural yang menyatukan/mengikat organisasi dan kerangka dasar tempat individu-individu berusaha, dikoordinasi.

¹² J.R. Kaho, "*Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia: Identifikasi Beberapa Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraannya*", Rajawali Pers, Jakarta, 1997, hal 60-63.

- c. S. Pradjudi Admosudiro mengungkapkan bahwa organisasi adalah struktur tata pembagian kerja dan struktur tata hubungan kerja antara sekelompok orang pemegang posisi yang bekerjasama secara tertentu untuk bersama-sama mencapai tujuan tertentu¹³.

Adapun pengertian **struktur organisasi** menurut Hasibuan yaitu:

- a. Struktur Organisasi adalah kerangka yang mewujudkan pola tetap dari hubungan-hubungan di antara bidang-bidang kerja, maupun orang-orang yang menunjukkan kedudukan dan peranan masing-masing dalam kebulatan kerjasama, demikian diungkapkan oleh The Liang Gie.
- b. Struktur organisasi adalah suatu gambar yang menggambarkan tipe organisasi, pendepartemenan organisasi, kedudukan, jenis wewenang pejabat, bidang dan hubungan pekerjaan, garis perintah dan tanggungjawab, rentang kendali dan sistem pimpinan organisasi.
- c. Struktur organisasai adalah pola rumusan peran dan hubungan peran, pengalokasian aktivitas guna sub unit-sub unit, distribusi kekuasaan diantara jabatan-jabatan administratif serta jaringan kerja komunikasi formal¹⁴.

Restrukturisasi organisasi adalah perubahan struktur organisasi baik secara vertikal maupun horizontal agar lebih efektif membantu tercapainya tujuan. Restrukturisasi vertikal diartikan dengan memperpanjang tingkatan-tingkatan suatu organisasi. Restrukturisasi

¹³ Malayu S.P. Hasibuan. "*Organisasi dan Motivasi: Dasar Peningkatan Produktivitas*", Bumi aksara, Jakarta, 1997, hal. 24-26.

¹⁴ *Ibid.* hal. 34-35.

horizontal diartikan dengan perubahan struktur organisasi dengan cara menambah jumlah bagian/departemen, sehingga rentang kendali semakin banyak dan struktur organisasi semakin melebar, misal dari 7 bagian menjadi 9 bagian¹⁵.

4. Restrukturisasi Organisasi

Restrukturisasi organisasi merupakan penataan ulang organisasi publik. Dalam penataan ulang organisasi publik dilakukan dengan:

1. Perampingan fungsi-fungsi yang tidak seharusnya dilaksanakan oleh Pemerintah namun bisa dilakukan oleh pihak luar/ ketiga melalui outsourcing, memberikan sepenuhnya atau secara bersama-sama mengelola dengan pihak luar.
2. Menghilangkan “political appointy” dalam organisasi publik di satu sisi dan menata bangun organisasi sesuai dengan tuntutan publik.
3. Bersifat external, yaitu membangun hubungan yang diametral namun fungsional dengan organisasi kontra birokrasi sebagai “The Looking Glass Self” dari organisasi Publik/Pemerintah.
4. Menata sesuai dengan tuntutan nasional yaitu Desentralisasi.
5. Menata organisasi publik agar sebangun dengan tuntutan publik global¹⁶.

¹⁵ *Ibid.*, hal. 89-90

¹⁶ Riant D. Nugroho, “Reiventing Indonesia Menata Ulang Manajemen Pemerintahan Untuk Membangun Indonesia Baru Dengan Keunggulan Global”, Elexmedia Komputindo, Jakarta, 2001, hal 15-18.

Tujuan dari proses penataan kelembagaan adalah untuk menghasilkan organisasi Pemerintah Daerah yang bisa menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan secara efektif, yaitu fungsi sebagai penyedia pelayanan (*service*); pengaturan (*regulation*); perumusan dan penegakan (*enforce*) peraturan-peraturan; pembangunan; fungsi-fungsi perwakilan; fungsi koordinasi dan perencanaan.

Warsito Utomo mengungkapkan beberapa indikator yang harus diperhatikan di dalam reorganisasi, restrukturisasi, pengembangan, pembenahan ataupun penciutan organisasi pemerintahan daerah, yaitu:

1. Berbagai peraturan atau perundang-undangan yang terbaru sebagai pijakan untuk melakukan restrukturisasi.
2. Pendalaman dan pemahaman mengenai fungsi atau tugas pokok pemerintahan.
3. Pengetahuan dan pendalaman mengenai analisis fungsi dan beban kerja.
4. Pengetahuan dan pendalaman mengenai misi yang akan dicapai oleh pemerintah daerah.
5. Pendalaman mengenai kewenangan-kewenangan yang dimiliki baik oleh Pusat, Propinsi maupun Kabupaten/Kota.
6. Pengetahuan tentang karakteristik daerah.
7. Pengetahuan tentang kemampuan daerah.
8. Pendalaman mengenai kebutuhan daerah.

9. Pengetahuan mengenai antisipasi perkembangan dan perubahan yang akan terjadi.
10. Kompatibilitas atau interaksi antar komponen pemerintah di daerah¹⁷.

Sistem administrasi publik khususnya kelembagaan yang selama ini sebagai pemain dan agen tunggal dalam pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan haruslah berubah dan menyesuaikan diri, menjadi administrasi publik yang *market oriented* dan menitik beratkan kepada *citizen as a consumer's*. Tetapi juga administrasi publik yang dapat bekerjasama dan saling didukung dengan komponen-komponen lainnya.

Dilema yang selama ini dihadapi apabila melakukan pembenahan kelembagaan dan ketatalaksanaan misalnya adalah pada saat menyeimbangkan diantara *work load* dengan *work force*, melakukan penerapan konsep miskin struktur kaya fungsi, atau juga mengikis birokratisme dan *hierarchical*, mengubah budaya organisasi, berakibat antara lain tiadanya lapangan kerja baru untuk menampung mereka yang keluar atau diperhentikan, belum terbiasanya dalam fungsi atau jabatan fungsional, masih kentalnya keterikatan dengan eselonisasi, masih kuatnya pengaruh dan sistem di luar birokrasi dan budaya paternalisme yang sangat kental. Dalam pembenahan kelembagaan ini dilakukan mulai dari Pemerintah Pusat, Propinsi dan Kabupaten atau Kota dengan berpangkal pada misi yang dibuat di dalam rencana setrategis (*renstra*) masing-masing

¹⁷ Warsito Utomo. *Op.cit.*

daerah. demikian juga harus dikaitkan dengan kewenangan masing-masing daerah yang berkenaan dengan desentralisasi yang diberikan.

Restrukturisasi atau pembenahan kelembagaan/organisasi pemerintah daerah di dalam kerangka otonomi saat ini haruslah diingat bahwa kita hendak merestruktur organisasi pemerintah daerah yang sudah ada. Dalam restrukturisasi tidak hanya menyangkut organisasi di dalam pengertian *an sich*, tetapi juga menyangkut orang-orang atau birokrat atau aparatnya, dimana harus dipikirkan jalan keluar untuk menampung, menempatkan atau menyalurkan para pegawai yang tidak tertampung pada restrukturisasi tersebut.

Dalam penataan organisasi pemerintah, dilakukan serangkaian tindakan efisiensi yang meliputi penghematan struktur organisasi, penyederhanaan prosedur dan peningkatan profesionalitas aparatur negara menuju peningkatan kualitas pelayanan publik.

5. Pemerintah Daerah

a. Pengertian Pemerintah Daerah

Berdasarkan penjelasan Pasal 18 UUD 1945 dan Pasal 2 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintah negara, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia dibagi habis kedalam wilayah-wilayah daerah otonom maupun administratif. Dengan demikian pemerintah lokal yang amat berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan melaksanakan aktivitas-aktivitas yang tidak mampu ditangani langsung oleh pemerintah pusat, karena

keberadaannya selain lebih dekat dengan permasalahan juga lebih dekat dengan pelaku pembangunan atau masyarakat.

Pemerintah daerah atau pemerintah lokal bersetatus sebagai bagian dari negara, oleh karenanya tidak memiliki Undang-undang Dasar 1945 akan tetapi hanya memiliki kewenangan membuat peraturan serta menyelenggarakan kegiatan-kegiatannya berdasarkan ketentuan-ketentuan yang disubkordinasikan kepada pemerintah nasional. Menurut Mashuri Maschab:

“Pemerintah Daerah adalah satuan aparatur negara yang berwenang memerintah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas wilayah tertentu, yang berhak dan berkewajiban mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam lingkungan negara”¹⁸.

Sedangkan organ yang menyelenggarakan pemerintahan daerah adalah “Pemerintah Daerah”. Berdasarkan pasal 1 huruf (b) Undang-Undang No.2 Tahun 1999 yang dimaksud Pemerintah Daerah adalah “Kepala Daerah beserta perangkat Daerah Otonom yang lain sebagai eksekutif Daerah”¹⁹.

b. Kewenangan Pemerintah Daerah

Wewenang atau *authority* adalah hak untuk memutuskan apa yang harus dilakukan dan hak untuk melakukannya atau mengharuskan orang lain untuk melakukannya. Asas dasar yang menguasai hubungan ini adalah

¹⁸ Viktor M. Situmorang, dan Cormentyna S., “Ilmu pemerintahan”, Fisipol UGM, 1976, hal. 21.

¹⁹ Undang-Undang No. 22 tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah.

asas persamaan wewenang dan tanggungjawab. Asas ini menyatakan bahwa sejumlah wewenang yang sama harus menyertai delegasi tanggungjawab. Seperti halnya tanggungjawab berasal dari analisa fungsional, wewenang berasal dari tanggungjawab. Seseorang tidak boleh mempunyai wewenang tanpa mempunyai tanggungjawab sebelumnya. Sumber dari wewenang formal adalah dari atas melalui pendelegasian. Seseorang menerima hak organisasi secara resmi untuk mengangkat, memecat, mengeluarkan uang dan sebagainya dari atasannya dan akhirnya dari pihak pemilik organisasi dan masyarakat dalam arti luas²⁰.

M. Ikhsan menyatakan bahwa dari segi kewenangan, yaitu banyaknya urusan yang dilimpahkan kepada Daerah yang akan menjadi dasar dalam penentuan beban tugas daerah. Jumlah, jenis dan karakter urusan-urusan tersebut pada gilirannya akan menentukan jumlah dan kualitas pegawai yang dibutuhkan untuk melaksanakan urusan-urusan tersebut. Dalam penentuan jumlah dan jenis kewenangan yang diserahkan disesuaikan dengan kondisi, potensi daerah dan kemampuan masing-masing daerah²¹.

c. Keuangan/Anggaran Daerah

Anggaran atau *budget* adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci mengenai perkiraan penerimaan dan pengeluaran negara dalam

²⁰ Edwin B. Flippo, "Manajemen Personalia Jilid I", (alih bahasa: Moh. Masud), Erlangga, Jakarta, 1999.

²¹ M. Ikhsan. *Op.Cit.* hal. 69.

jangka waktu tertentu. Biasanya anggaran negara ditentukan pada periode waktu satu tahun, sehingga disebut juga tahun anggaran atau tahun fiskal. Sebagai suatu daftar dari rencana penerimaan dan pengeluaran negara, anggaran mencerminkan politik pembiayaan pemerintah yang rasional sehingga akan terlihat bahwa:

- a. Adanya pertanggungjawaban mengenai pemungutan pajak dan lain-lain pungutan oleh pemerintah untuk memperlancar proses pembangunan.
- b. Adanya hubungan yang erat antara fasilitas penggunaan dan penarikan dana dari masyarakat.
- c. Adanya pola pengeluaran pemerintah yang dapat dipakai sebagai pertimbangan dalam penentuan pola penerimaan pemerintah yang pada akhirnya menentukan tingkat distribusi penghasilan dalam perekonomian nasional.

Anggaran menurut M. Marsono adalah:

"Anggaran adalah suatu rencana pekerjaan keuangan yang pada suatu pihak mengandung jumlah pengeluaran yang setinggi-tingginya yang mungkin diperlukan untuk membiayai kepentingan negara pada suatu masa depan dan pihak lain merupakan perkiraan pendapatan (penerimaan) yang mungkin dapat diterima dalam masa tersebut".

Mardiasmo menyatakan bahwa salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah adalah rencana kerja Pemerintah Daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan atau

Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemda. Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran Daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas Pemerintah Daerah. Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besarnya pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan anggaran hendaknya difokuskan pada upaya untuk pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan²².

Tahapan penganggaran dalam organisasi sektor publik (khususnya Pemerintahan Daerah) merupakan tahapan yang mempunyai arti dan peran penting dalam siklus perencanaan dan pengendalian. Arti penting anggaran Pemerintah Daerah (Anggaran daerah) dapat dilihat dari aspek-aspek berikut ini:

- a. Anggaran merupakan alat bagi Pemda untuk mengarahkan dan menjamin kesinambungan pembangunan, serta meningkatkan kualitas hidup masyarakat.

²² Mardiasmo, "*Otonomi Dan Manajemen Keuangan Daerah*", Andi Offset, Yogyakarta, 2002, hal.9

- b. Anggaran diperlukan karena adanya kebutuhan dan keinginan masyarakat yang tak terbatas dan terus berkembang, sedangkan sumber daya yang ada terbatas. Anggaran diperlukan karena adanya masalah keterbatasan sumber daya (*scarcity of reseources*), pilihan (*choice*), dan *trade offs*.

Disamping itu, Anggaran Daerah mempunyai peranan penting dalam sistem keuangan Daerah. Peranan anggaran Daerah dapat dilihat berdasarkan fungsi utamanya sebagai berikut:

- a. Anggaran berfungsi sebagai alat perencanaan yang digunakan antara lain untuk:
- 1) merumuskan tujuan serta sasaran kebijaksanaan sesuai dengan visi dan misi yang ditetapkan;
 - 2) merencanakan berbagai program dan kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi serta merencanakan alternatif sumber pembiayaan;
 - 3) menentukan indikator kinerja dan tingkat pencapaian strategi.
- b. Anggaran berfungsi sebagai alat pengendalian efisiensi pengeluaran, membatasi kekuasaan atau kewenangan Pemerintah daerah, mencegah adanya *overspending*, *underspending* dan salah sasaran (*misapropriation*) dalam pengalokasian anggaran pada bidang lain yang bukan merupakan prioritas, memonitor kondisi keuangan dan pelaksanaan operasional program atau kegiatan Pemerintah.

- c. Anggaran sebagai alat kebijakan fiskal digunakan untuk menstabilkan dan mendorong serta mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui pemberian fasilitas, dorongan dan koordinasi kegiatan ekonomi masyarakat.
- d. Anggaran sebagai alat politik digunakan untuk memutuskan prioritas-prioritas dan kebutuhan keuangan terhadap prioritas tersebut. Anggaran sebagai dokumen politik merupakan bentuk komitmen eksekutif dan kesepakatan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan tertentu.
- e. Anggaran sebagai alat koordinasi antar unit kerja dalam organisasi Pemda yang terlibat dalam proses penyusunan anggaran.
- f. Anggaran sebagai alat evaluasi kinerja Pemerintah Daerah.
- g. Anggaran sebagai alat untuk memotivasi manajemen Pemda agar bekerja secara ekonomis, efektif dan efisien dalam mencapai target kinerja yang ditetapkan dalam batas rasional yang dapat dicapai.
- h. Anggaran sebagai alat untuk menciptakan ruang publik (*public sphere*), dalam arti bahwa proses penentuan anggaran harus melibatkan seluas mungkin masyarakat²³.

d. Aparatur/Pegawai Pemerintah

Sumber Daya merupakan faktor penting dalam manajemen, misi, tujuan dan hasil organisasi. Tanpa adanya sumber daya, proses yang ada

²³ *Ibid.*, hal. 182-184

dalam organisasi tidak dapat dijalankan. Dari berbagai sumber daya paling penting dalam usaha mencapai keberhasilan. Sebab Sumber Daya Manusia (SDM) merupakan satu-satunya sumber daya yang mempunyai akal, perasaan, keinginan, kemampuan, ketrampilan, pengetahuan, dorongan, daya dan karya²⁴.

Arti Penting manusia dalam organisasi dikemukakan oleh Miftah Thoha "*Betapapun majunya suatu organisasi dan betapapun modernnya peralatan yang digunakan manusia dalam organisasi tetap menduduki peranan yang menentukan*"²⁵. Berdasarkan pendapat tersebut, manusia merupakan salah satu faktor penentu keberhasilan maupun kegagalan organisasi.

Masalah sumber daya manusia menyangkut dua aspek, kuantitatif dan kualitatif. Kuantitatif menyangkut jumlah atau banyaknya SDM sebagai staff atau anggota dalam organisasi, sedangkan kualitatif menyangkut mutu SDM yang dapat dilihat dari kemampuan fisik, misalnya kesehatan jasmani dan kekuatan bekerja serta kemampuan non fisik, misalnya kecerdasan dan mental. Semua potensi SDM tersebut sangat berpengaruh terhadap upaya organisasi dalam pencapaian tujuannya.

Pegawai adalah istilah yang digunakan secara umum untuk tenaga kerja yang bekerja pada suatu usaha, badan usaha atau pemerintah yang

²⁴ Faustino Cardoso Gomes, "*Manajemen Sumber Daya Manusia*" Andi Offset, Yogyakarta, 1999, hal. 12

²⁵ Miftah Thoha, "*Pembinaan Organisasi: Proses Diagnostika dan Intervensi*", Rajawali, Jakarta, 1989, hal. 60

mendapat penghasilan dari hasil kerja yang dilakukannya. Pegawai sering juga disebut sebagai “pegawai negeri, karyawan atau Sumber Daya Manusia”²⁶.

Pegawai Negeri, menurut UU No. 8 Tahun 1974 tentang pokok-pokok kepegawaian, pasal 1, adalah mereka yang telah memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku yang diangkat oleh pejabat yang berwenang, diserahi tugas dalam suatu jabatan Negeri, atau diserahi tugas Negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pegawai negeri adalah pegawai pemerintah yang berada di luar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan. Dengan demikian, Aparatur atau Pegawai Pemerintah Daerah dapat didefinisikan sebagai alat kelengkapan penda yang bertugas melaksanakan roda penda sehari-hari, yang berada diluar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintah di daerah dan mendapatkan imbalan (gaji) berdasarkan peraturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

Meningkatnya peran Pemerintah Daerah dalam pemerintahan dan pembangunan sebagai mana tuntutan UU No. 22 Tahun 1999

²⁶ Gouzali Saydam, “*Kamus Istilah Kepegawaian*”, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1991, hal. 188

mengisyaratkan tersedianya pegawai pemda dengan kuantitas dan kualitas yang memadai untuk menjalankan fungsi pemda secara efektif dan efisien.

Menurut *United Nations* terdapat beberapa kriteria yang dapat dipertimbangkan agar Pemerintahan Daerah dapat memiliki tenaga staff yang memadai, seperti:

- a. Pekerjaan di lingkungan Pemerintah Daerah harus menarik calon pekerja yang *qualified*. Hal-hal yang dapat menciptakan daya tarik tersebut adalah gaji, kondisi kerja, status, prospek atau karier dan kelanggengan kerja (*security of tenure*).
- b. Calon pegawai direkrut berdasarkan kemampuan melalui ujian yang kompetitif.
- c. Jenjang karir harus memperhitungkan kemampuan tanpa mengabaikan faktor senioritas.
- d. Adanya mekanisme yang mengatur mutasi pegawai sehingga memungkinkan daerah-daerah terpencil mendapatkan pegawai yang cakap. Namun mutasi tidak boleh terlalu sering untuk memungkinkan pegawai menyerap pengetahuan dan pengalaman lokal.
- e. Adanya fasilitas training untuk meningkatkan kemampuan staff.
- f. Staff harus dirangsang untuk responsif dan didorong untuk menampilkan kinerja terbaiknya bagi pemda maupun masyarakat. Untuk itu insentif harus diberikan pada pegawai yang berprestasi dan penalti untuk pegawai yang melalaikan tugas²⁷.

²⁷ M. Ikhsan. *Op.cit.* hal. 71-72

Kriteria-kriteria tersebut seharusnya dapat diterapkan sebagai alat untuk memperbaiki kondisi kepegawaian pemda saat ini.

Suatu Daerah disebut Daerah Otonom apabila memiliki atribut-atribut sebagai berikut:

- 1) Mempunyai urusan tertentu yang disebut Urusan Rumah Tangga Daerah, yang merupakan urusan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah.
- 2) Urusan Rumah Tangga Daerah itu diatur dan diurus/diselenggarakan atas inisiatif/prakarsa dan kebijakan Daerah itu sendiri.
- 3) Untuk mengatur dan mengurus Urusan Rumah Tangga daerah tersebut, maka daerah memerlukan aparatur sendiri yang terpisah dari aparatur Pemerintah Pusat, yang mampu untuk menyelenggarakan Urusan Rumah Tangga Daerahnya.
- 4) Mempunyai sumber keuangan sendiri yang dapat menghasilkan pendapatan yang cukup bagi daerah, agar dapat membiayai segala kegiatannya dalam rangka pelaksanaan Urusan Rumah Tangga Daerahnya.

Dari berbagai variabel yang dapat mempengaruhi proses restrukturisasi organisasi dalam kerangka otonomi daerah seperti; Kewenangan Pemerintah Daerah, Karakteristik, potensi/kemampuan dan kebutuhan Daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur dan kondisi geografis, demografis dan sebagainya, dalam penelitian ini difokuskan pada tiga variabel utama yang dirasa sangat mempengaruhi keberhasilan proses restrukturisasi organisasi dalam rangka otonomi daerah yaitu variabel Kewenangan Pemerintah Daerah, Keuangan atau anggaran daerah dan variabel aparatur/pegawai Pemda.

Dengan dikeluarkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah/Otonomi Daerah maka perlu diadakan penataan organisasi/restruktusasi organisasi Yang berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 84 Tahun 2000 tentang Pembentukan Organisasi Perangkat Daerah. Tujuan penataan organisasi/ restrukturisasi organisasi adalah untuk menciptakan organisasi yang ramping, atau hemat struktur kaya fungsi.

Dengan Otonomi Daerah, daerah diserahi sejumlah urusan/ kewenangan oleh Pusat yang ditindaklanjuti dengan pembentukan kelembagaan sebagai wadah untuk pelaksanaan/realisasi kewenangan tersebut. Banyaknya kewenangan yang diserahkan maupun dilaksanakan harus dengan mempertimbangkan kondisi, potensi, kemampuan serta kebutuhan daerah. selain itu perlu dipertimbangkan kemampuan keuangan daerah, yang ditinjau dari besarnya Pendapatan asli Daerah (PAD) yang dimiliki, karena dalam setiap kegiatan pemerintahan termasuk dalam proses restrukturisasi organisasi dalam kerangka otonomi daerah, diperlukan anggaran untuk membiayai kegiatan tersebut. Makin besar jumlah uang yang tersedia, makin banyak pula kegiatan yang dapat dilaksanakan. semakin mampu suatu daerah dalam hal keuangan, maka urusan atau kewenangan yang dapat dilaksanakan juga semakin banyak jumlah maupun jenisnya sesuai dengan potensi daerah yang dimiliki.

Namun kedua faktor atau variabel tersebut (kewenangan serta keuangan daerah) jika tidak didukung oleh aparatur atau pegawai pemerintahdaerah yang berkualitas yang merupakan subyek dalam penyelenggaraan setiap aktivitas pemerintahan. Manusia lah yang merupakan pelaku dan penggerak proses mekanisme dalam setiap

pemerintahan. Oleh sebab itu, agar mekanisme pemerintahan tersebut berjalan sebaik-baiknya, yakni sesuai dengan tujuan yang diharapkan, maka manusia atau subyek pelaksana harus baik pula. Dengan kuantitas maupun kualitas aparatur Pemerintah Daerah yang memadai, maka akan dapat mendukung keberhasilan pelaksanaan proses restrukturisasi organisasi guna mencapai tujuan penataan organisasi yaitu mewujudkan organisasi yang ramping, hemat struktur kaya fungsi dalam kerangka pelaksanaan otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggungjawab berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999.

E. Definisi Konseptual

1. Implementasi Kebijakan adalah proses pelaksanaan atau penerapan isi atau substansi keputusan melalui serangkaian aktivitas dalam rangka merealisasikan tujuan-tujuan yang tertuang dalam keputusan itu.
2. Desentralisasi-otonomi diartikan sebagai pemindahan/penyerahan kewenangan dalam urusan kemasyarakatan dari pejabat-pejabat politik ke badan-badan yang relatif otonom atau pemindahan fungsi administratif ke hirarki yang lebih bawah.
3. Restrukturisasi organisasi adalah proses perubahan struktur suatu organisasi baik secara vertikal (dengan memperpanjang tingkatan-tingkatan suatu organisasi) maupun horizontal (dengan menambah jumlah bagian/ departemen) agar lebih efektif membantu tercapainya tujuan.
4. Pemerintah Daerah adalah aparat negara yang berada dalam suatu wilayah tertentu yang terdiri dari Kepala Daerah sebagai pemimpin yang mengatur masyarakat secara hukum, dan mereka berhak mengatur dan mengurus Rumah Tangganya sendiri.

5. Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh Daerah yaitu urusan/kewenangan yang diserahkan oleh Pemerintah Pusat yang secara desentralisasi wajib dilaksanakan oleh daerah dalam kerangka otonomi luas, nyata dan bertanggungjawab.
6. Aspek Keuangan/Anggaran Daerah adalah anggaran yang berupa sumber-sumber pembiayaan yang dimiliki oleh suatu daerah yang dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran rutin maupun pembangunan yang diwujudkan dalam APBD setiap satu Tahun Anggaran.
7. Personil/Pegawai Pemerintah Daerah dapat didefinisikan sebagai alat kelengkapan Pemda yang bertugas melaksanakan roda Pemda sehari-hari, yang berada diluar politik, bertugas melaksanakan administrasi pemerintahan di daerah dan mendapatkan imbalan (gaji) berdasarkan peranturan perundang-undangan yang telah ditetapkan.

F. Definisi Operasional

1. Faktor-faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan
 - a. Isi kebijakan
 - 1) Kepentingan dan aspirasi yang dimuat dalam kebijakan
 - 2) Tipe manfaat
 - 3) Keluasan perubahan yang diinginkan
 - 4) Tempat pembuatan keputusan
 - 5) Pelaksana program
 - 6) Sumber daya yang dikerahkan
 - b. Konteks kebijakan
 - 1) Kekuasaan, kepentingan dan strategi yang dimiliki para aktor yang terlibat dalam proses pelaksanaan kebijakan

- 2) Karakteristik organisasi dan kepemimpinan
 - 3) Kerelaan dan ketanggapan aparat pelaksana
2. Pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi
- a. Aspek Struktural
 - 1) Penetapan jumlah unit organisasi
 - 2) Pola pembagian kerja
 - 3) Mekanisme pelimpahan wewenang
 - 4) Pola atau sistem rentang kendali
 - b. Aspek Sumber Daya manusia
 - 1) Mekanisme analisis jabatan
 - 2) Pola perencanaan dan pengembangan karir pegawai
 - 3) Pola penataan dan penempatan personil
 - 4) Sistem pendidikan dan pelatihan pegawai
 - 5) Pola pembinaan pegawai
 - c. Aspek Sumber Dana
 - 1) Sumber pendanaan
 - 2) Mekanisme dan Prosedur Pendanaan
 - d. Aspek sumber daya yang lain

Sarana dan prasarana operasional yang menunjang pelaksanaan tugas dan fungsi organisasi

G. Metode Penelitian

Dalam kerangka penelitian ini, penulis akan berusaha untuk mengumpulkan data yang berkenaan dengan permasalahan yang akan

dikemukakan, terlebih dahulu dengan menggunakan metode ilmiah. Metode yang digunakan dalam penelitian adalah:

1. Jenis Penelitian

Sebagaimana dikemukakan sebelumnya, penelitian ini ditujukan untuk memperoleh deskripsi atas proses restrukturisasi organisasi di Sekretariat Daerah Istimewa Yogyakarta, sehingga dalam penelitian menggunakan metode penelitian deskriptif.

2. Objek Penelitian

Yang menjadi objek dalam penelitian ini adalah organisasi Pemerintah Propinsi DIY. Penyusun memilih lokasi penelitian di Pemerintah Propinsi DIY dengan pertimbangan bahwa bergulirnya PP Nomor 8 Tahun 2003 mendapatkan tanggapan di berbagai daerah. Sedangkan propinsi DIY menanggapi masalah tersebut dengan menganalisis PP Nomor 8 Tahun 2003 terhadap kebutuhan riil dengan melihat kondisi yang ada, apakah berlandaskan PP Nomor 25 Tahun 1999 maupun berlandaskan adanya kegiatan-kegiatan Pemerintah pusat dengan kenyataan saat ini yang telah diberikan Daerah melalui APBN yang diberikan, tetapi bukan dekonsentrasi, namun APBN yang turun ke bawah yang dikerjakan daerah maupun kewenangan-kewenangan yang seyogyanya sudah ditangani kabupaten/kota namun kelihatannya masih belum tertangani.

3. Metode Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data-data, dipergunakan teknik pengumpulan data penelitian sebagai berikut:

a. Data primer diperoleh dengan metode

- 1) Observasi langsung kepada objek penelitian yaitu Sekretariat Daerah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.
- 2) Wawancara dengan responden yaitu pegawai Pemerintah Propinsi Daerah Istimewa Yogyakarta meliputi Sekretaris Daerah, Badan Pengelolaan Keuangan Daerah, Kasubag Analisis Kelembagaan, Biro Hukum, Kasubag Pengembangan Kelembagaan, dan Biro Kepegawaian.
- 3) Dokumentasi data yang diperoleh dari objek penelitian.

b. Data sekunder diperoleh dengan menghimpun data dari informasi dan dokumen dari instansi-instansi terkait yang ada di Pemerintahan Kota Yogyakarta.

4. Teknik Analisa Data

Tujuan dari analisa data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dipahami.

Menurut S. Nasution. Analisa data adalah

Proses menyusun data agar dapat ditafsirkan, melakukan analisa adalah pekerjaan yang sulit, memerlukan kerja keras, daya kreatif serta intelektual yang tinggi.²⁸

Dari apa yang dikatakan Nasution di atas nampak jelas bahwa tidak ada satu cara atau metode pun yang dapat dijadikan pegangan dalam menganalisa data yang terkumpul. Oleh karena itu dalam penelitian ini, penyusun akan menggunakan model analisa kualitatif yaitu usaha mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran logis atas berbagai data

²⁸ S. Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif* (Bandung :Transito, 1982) hal 126.

yang diperoleh” dalam menganalisa data tersebut, penyusun menggunakan langkah-langkah sebagai berikut:

a. Reduksi Data

Data yang diperoleh dari data sekunder diketik dalam bentuk uraian terinci, uraian ini akan terus menerus bertambah dan menambah kesulitan bila tidak segera di analisis sejak semula. Uraian itu perlu direduksi, dirangkum, dipilih hal-hal yang pokok, difokuskan pada hal-hal yang penting lalu cari polanya. Jadi uraian dalam data sekunder sebagai bahan mentah disingkatkan, disusun lebih sistematis, ditonjolkan pokok-pokok yang penting, sehingga lebih mudah dikendalikan, data yang direduksi memberikan gambaran yang lebih tajam tentang masyarakat tersebut. Juga mempermudah penyusun untuk mencari kembali data yang diperoleh bila diperlukan, reduksi data dapat pula membantu dalam memberikan kode pada aspek-aspek tertentu.

b. Kesimpulan dan verifikasi

Untuk mengambil kesimpulan dan verifikasi dari awal penyusun sudah berusaha untuk mencari makna data yang dikumpulkan. Dengan demikian perlu mencari tema hubungan persamaan hal-hal yang timbul. Jadi dari data yang diperoleh, penyusun akan berusaha mengambil kesimpulan. Untuk mengakuratkan kesimpulan, maka bertambahnya data yang diperoleh maka senantiasa diverifikasikan selama penelitian berlangsung. Verifikasi dapat diusahakan sesingkat mungkin mengingat kemampuan, waktu, biaya yang dimiliki penyusun sangat terbatas.

Kedua macam langkah analisa di atas, senantiasa saling berhubungan dan berlangsung terus selama penelitian dilakukan. Jadi analisa data dalam penelitian ini sebenarnya sudah berlangsung secara kontinyu dari awal sampai akhir.