

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan perkembangan demokrasi di negara-negara berkembang merupakan angin segar bagi semangat untuk mengembangkan desentralisasi dengan munculnya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 32 Tahun 2004. Dimana terjadi pelimpahan kekuasaan dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Desentralisasi menjadi pacuan utama akibat ketidakmungkinan sebuah Negara yang wilayahnya luas dan penduduknya banyak untuk mengelola manajemen pemerintah secara sentralistik. *Bowman dan Hampton (1983)*¹ menyatakan bahwa tidak ada satupun pemerintah dan suatu Negara dengan wilayah yang sangat luas dapat menentukan kebijakan secara efektif ataupun dapat melaksanakan kebijakan dan program-programnya secara efisien melalui sistem sentralisasi. Dengan demikian urgensi pelimpahan kebutuhan atau penyerahan sebagian kewenangan Pemerintah Pusat, baik dalam konteks politik maupun secara administratif, kepada organisasi atau unit diluar Pemerintah Pusat menjadi hal yang sangat penting untuk menggerakkan dinamika sebuah pemerintahan.

*Rondinelli (1981)*² menyatakan bahwa desentralisasi merupakan pemindahan wewenang perencanaan, pembuatan keputusan, dan administrasi dari

¹ Bowman dan Hampton (1983) dan ² Rondinelli (1981)

Pemerintah Pusat kepada organisasi-organisasi lapangannya, unit-unit Pemerintah Daerah, organisasi-organisasi setengah swatantra-otorita, Pemerintah Daerah dan non Pemerintah Daerah. Desentralisasi dapat dilakukan melalui empat bentuk kegiatan utama, yaitu :

1. Dekonsentrasi wewenang administratif
2. Delegasi kepada penguasa otorita
3. Devolusi kepada pemerintah daerah
4. Pemindahan fungsi dari pemerintah kepada swasta

Dengan demikian desentralisasi ini dapat dipilah minimal dalam tiga pemahaman besar : dekonsentrasi, delegasi, dan devolusi. Dekonsentrasi merupakan bentuk desentralisasi yang hanya merupakan penyerahan tanggungjawab kepada daerah. Sedangkan delegasi hanya merupakan kewenangan pembuatan keputusan dan manajemen untuk menjalankan fungsi-fungsi politik tertentu pada organisasi tertentu. Dan devolusi wujud kongkrit dari desentralisasi politik (political decentralization).

Dilihat dari segi tujuannya desentralisasi adalah upaya untuk menciptakan kemampuan unit pemerintah secara mandiri dan independen. Pemerintah Pusat harus rela melepaskan fungsi-fungsi tertentu untuk menciptakan unit-unit pemerintahan yang baru dan otonom dan berada diluar kontrol langsung Pemerintah Pusat. Dengan kewenangan Pemerintah Pusat yang sangat kecil dan

hanya berhubungan hal-hal tertentu saja, maka pusat hanya memainkan peran pengawasan dan koordinasi.

Sementara itu pemerintah lokal secara absah akan mempunyai wilayah yang jelas, status atau legitimasi hukum yang jelas untuk mengelola sumber daya dan mengembangkan pemerintah lokal sebagai institusi mandiri dan independen. Hal ini ditujukan guna memperkuat kemampuan masyarakat di bawahnya, yang secara teoritik jelas akan berada langsung pada Pemerintah Pusat. Ada upaya untuk melakukan peralihan kekuatan ke unit-unit pemerintah lokal yang terletak di luar struktur formal Pemerintah Pusat sendiri atau lazim disebut sebagai desentralisasi, dan di Indonesia dikenal dengan pemberian status daerah otonom.

*Shabbier Chemma dan Rondinelli*³ mengemukakan bahwa desentralisasi adalah suatu teori pemerintahan yang sangat rasional. Paling tidak ada 14 alasan yang dapat dikemukakan, yakni :

1. Desentralisasi ditempuh untuk mengatasi keterbatasan karena perencanaan pembangunan yang bersifat sentralistik.
2. Desentralisasi dapat memotong jalur birokrasi yang rumit serta prosedur yang terstruktur dari Pemerintah Pusat.
3. Desentralisasi memberikan fungsi yang dapat meningkatkan pemahaman

4. Desentralisasi akan mengakibatkan terjadinya penetrasi yang lebih baik dari Pemerintah Pusat bagi daerah terpencil, dimana sering rencana pemerintah tidak dipahami masyarakat setempat atau dihambat oleh elit lokal.
5. Desentralisasi memungkinkan representasi yang lebih luas dari berbagai kelompok politik, etnis, keagamaan dalam perencanaan pembangunan.
6. Desentralisasi dapat meningkatkan kemampuan maupun kapasitas pemerintah serta lembaga privat di daerah.
7. Desentralisasi dapat meningkatkan efisiensi pemerintahan di pusat dengan tidak lagi mereka menjalankan tugas rutin.
8. Desentralisasi dapat menyediakan struktur dimana berbagai departemen di pusat dapat dikoordinasi secara efektif bersama dengan pejabat daerah dan sejumlah NGOs (Non Government Organizations).
9. Desentralisasi digunakan untuk melembagakan partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan implementasi program.
10. Desentralisasi dapat meningkatkan pengaruh atau pengawasan berbagai aktifitas yang dilakukan elit lokal yang kerap tak simpatik dengan pogram pembangunan.
11. Desentralisasi dapat mengantarkan pada administrasi pemerintahan yang

12. Desentralisasi perencanaan dan fungsi manajemen memungkinkan pemimpin daerah menetapkan pelayanan secara efektif ditengah masyarakat terisolasi.
13. Desentralisasi dapat memantapkan stabilitas politik dan kesatuan nasional dengan memberikan peluang kepada berbagai kelompok masyarakat di daerah.
14. Desentralisasi dapat meningkatkan penyediaan barang dan jasa di tingkat lokal dengan biaya yang lebih rendah.

Seiring dengan tindak lanjut pelaksanaan UU No. 22 Th. 1999 dan PP No. 8 Th. 2003 yang secara langsung berimplikasi pada pengadministrasian kembali personil pegawai pemerintah. Dengan konsep ramping dan kaya fungsi sejumlah pejabat struktural mau tidak mau harus dipangkas. Penggabungan instansi vertikal di pemerintah pusat menjadi dinas teknis dan instansi otonomi lainnya berdampak pada pelimpahan sebagian pegawai pusat menjadi karyawan, baik di Pemerinah Daerah Propinsi maupun Pemerintah Daerah Kabupaten Kota. Proses pelimpahan personil tersebut disertai dengan inventarisasi perlengkapan, pembiayaan, serta dokumen-dokumen terkait. Otonomi daerah di seluruh Indonesia harus segera dilaksanakan dengan segala perangkat pendukung, seperti Peraturan Pemerintah dan tentu juga Peraturan Daerah di masing-masing daerah.

Kewenangan pemerintah yang diserahkan kepada daerah dalam rangka desentralisasi harus disertai dengan penyerahan dan penggalian pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia sesuai dengan kewenangan yang

diserahkan tersebut.⁴ Merujuk pada Undang-Undang tersebut Kabupaten Magelang perlu membenahi sarana dan prasarana berupa penataan kelembagaan karena kelembagaan merupakan salah satu sarana dan prasarana yang mutlak diperlukan eksekutif dan legislatif, dalam hal ini Bupati dan DPRD Kabupaten Magelang sudah mengamatkan Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah dan melihat karakteristik serta kemampuan daerah Kabupaten Magelang. Dalam hal ini salah satunya tentang Peraturan Pemerintah No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Perangkat Daerah yang merupakan pengganti dari PP No. 84 Th 2000. Berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut bahwa pembentukan perangkat daerah termasuk lembaga teknis daerah, antara lain harus mempertimbangkan kewenangan, potensi, kebutuhan, kemampuan keuangan daerah dan ketersediaan sumber daya aparatur. Artinya bahwa perangkat daerah yang dibentuk benar-benar harus efektif dan efisien sesuai dengan kondisi daerah yang bersangkutan dengan kata lain “Ramping Struktur Kaya Fungsi” dengan harapan terwujudnya pelayanan prima (pelayanan cepat, akurat, tepat dan murah).

Berdasar PP No. 84 Tahun 2000 yang mana isi didalamnya tidak diatur pembatasan-pembatasan bagi daerah untuk melakukan penataan sehingga terjadi penggelembungan struktur Organisasi Perangkat Daerah di Pemerintah Kabupaten Magelang. Daerah melakukan penataan tanpa mempertimbangkan batasan maksimal yang boleh ada karena didalam PP No. 84 Tahun 2000 tidak mengatur hal tersebut. Ini menyebabkan tidak terkendalinya pembentukan jumlah dinas

badan ataupun kantor yang ada di Pemda Magelang. Dari PP No. 84 Tahun 2000 ini Pemda Kabupaten Magelang telah mengeluarkan Peraturan Daerah No. 29 Tahun 2001 dengan susunan Organisasi Perangkat Daerah sebagai berikut :

1. Sekretariat Daerah
2. Sekretariat Dewan
3. Dinas Pekerjaan Umum
4. Dinas Kesehatan
5. Dinas Pendidikan dan Kebudayaan
6. Dinas Pertanian
7. Dinas Peternakan dan Perikanan
8. Dinas Pendapatan Daerah
9. Badan Pengawasan Daerah
10. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah
11. Kantor Perhubungan
12. Kantor Perdagangan dan Perindustrian
13. Kantor Koperasi
14. Kantor Tenaga Kerja dan Transmigrasi
15. Kantor Kependudukan dan Catatan Sipil
16. Kantor Pengelolaan Pasar
17. Kantor Pariwisata
18. Kantor Pertambangan dan Energi
19. Kantor Pemberdayaan
20. Kantor Pengendalian Dampak Lingkungan
21. Kantor Penanaman Modal
22. Kantor Kesbanglinmas

24. Kantor Perpustakaan dan Arsip Daerah
25. Kantor Pelayanan terpadu
26. Kantor Kesejahteraan Sosial
27. Kantor SatPol PP

Di struktur organisasi Berdasar PP No. 84 Tahun 2000, yang paling banyak adalah kantor dengan jumlah 17, sekretariat Daerah dan sekretariat Dewan, 2 badan, dan 6 dinas.

Ada masalah birokrasi yang dihadapi semua pemerintah daerah sehubungan dengan restrukturisasi yang didasarkan pada PP No. 8 Th. 2003.⁵ *Pertama*, didalam aspek kelembagaan akan terjadi penyempitan struktur kelembagaan. Hal ini akan menimbulkan beberapa jabatan hilang dan akan dirasakan oleh PNS di lingkungan Pemerintah Daerah. Akan tetapi, di sisi lain, akan terjadi efisiensi anggaran (sesuai dengan tujuan PP No. 8/2003). *Kedua*, adalah belum melembaganya karakteristik *good governance* di pemerintah daerah masih bersifat sloganistik.

Ketiga, yang muncul di bidang kelembagaan, yaitu dilema terhadap pengurangan (likuidasi) lembaga-lembaga daerah. Sebagaimana diketahui pelaksanaan otonomi daerah dipengaruhi oleh empat faktor, yaitu pendanaan, personil, peralatan, dan pengelolaan. Bila keempat faktor itu dikembangkan di daerah, maka biasanya akan menimbulkan kendala pendanaan. Untuk itu jalan pintas yang dapat dilakukan adalah dengan melikuidasi lembaga-lembaga daerah.

Keempat, keberlanjutan pembangunan daerah memerlukan institusi lokal yang mampu dan berdaya dalam menghadapi tantangan dan perubahannya. Saat ini memang ada upaya-upaya untuk membentuk institusi baru, tetapi tidak memperhatikan keberadaan-keberadaan institusi yang mungkin jika ditingkatkan dan diberdayakan, dapat menjalankan peran baru dan menjawab berbagai tantangan baru. Institusi-institusi itu harus mampu mewartakan perubahan di segala aspek sosial, politik, ekonomi, dan budaya.

Kelima, restrukturisasi kelembagaan akan mengakibatkan pengangguran terselubung atau dipensiunkan / pemutusan hubungan tenaga kerja (PHK). Akibatnya, banyak daerah akan menerima beban permasalahan sosial dan ekonomi yang bertambah berat.

Keenam, adalah permasalahan profesionalisme tidak jalan, sehingga berpengaruh kepada kelembagaan. Dinamika perkembangan masyarakat sangat cepat, dengan permasalahan yang semakin multidimensional, menuntut Pemerintah Daerah menangani permasalahan daerah secara tepat dan profesional. Di samping itu, masih sering terjadi penempatan pegawai tidak sesuai dengan keahliannya.

Permasalahan lainnya, adalah meningkatnya kecenderungan untuk merekrut dan mempromosikan pegawai yang merupakan putera asli daerah, sehingga penerimaan pegawai sering kali tidak diawali dengan analisis kebutuhan yang rasional, tetapi lebih pada pertimbangan emosional dan euphoria reformasi

adanya beberapa pejabat daerah yang terlibat KKN, birokrasi lamban, tidak responsif, tidak transparan, dan sebagainya.

Di Pemerintah Kabupaten Magelang, masalah yang sering muncul pada masa berlakunya PP No. 84 Th 2000 adalah adanya ketugasan yang tumpang tindih, volume kerja ada yang terlalu besar dan ada yang terlalu kecil, kurang didukung sumber daya aparat, kurangnya anggaran dan sarana yang memadai, serta kurang optimalnya koordinasi antar satuan organisasi. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi tersebut, dalam struktur yang baru akan diminimalisir. Akan tetapi penyusunan organisasi menurut peraturan yang baru juga menjumpai masalah, khususnya dalam hal jumlah LTD, seksi dan subseksi. Masalahnya adalah jumlah LTD, seksi dan subseksi yang dibentuk melebihi batas maksimal yang ditentukan oleh PP No. 8 Th. 2003.

B. Rumusan Masalah

Dengan latar belakang masalah yang telah digambarkan diatas, maka penulis berusaha merumuskan masalah dalam penelitian yakni sebagai berikut :

1. Bagaimana kebijakan penataan struktur organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Magelang berdasarkan PP No. 8 Tahun 2003?
2. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi kebijakan penataan struktur organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Magelang berdasarkan PP No. 8

C. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1. Tujuan penelitian

- a. Untuk menjelaskan dan memberikan gambaran yang jelas secara obyektif tentang kebijakan Penataan Perangkat Daerah
- b. Untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi penataan struktur organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Magelang.

2. Manfaat penelitian

- a. Secara praktis hasil penelitian ini dapat memberikan sumbangsih atau masukan bagi Pemerintah Daerah, DPRD, dan masyarakat Kabupaten Magelang dalam menghadapi Otonomi Daerah.
- b. Hasil penelitian ini dapat disumbangkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan, khususnya di bidang Ilmu Pemerintahan.

D. Kerangka Teori

Kerangka dasar teori atau lebih dikenal dengan acara pustaka merupakan upaya cukup penting dalam suatu penelitian ilmiah. Dengan berpedoman pada kerangka dasar teori seorang peneliti memahami, menganalisis, dan memecahkan

1. Kerangka teori di dalam penelitian

1. Otonomi Daerah dan Desentralisasi

Otonomi daerah adalah dalam upaya mengoptimalkan potensi-potensi yang ada di daerah tersebut. Karena Pemerintah Pusat mempunyai tugas yang cukup banyak dan urusan-urusan daerah yang langsung bersentuhan dengan rakyat sedikit banyak akan terbengkalai. Karena daerah itu sendiri yang mengetahui potensi-potensi yang dapat dikembangkan dan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan penduduk yang ada di daerah.

Desentralisasi adalah pelimpahan wewenang tugas dan kerja dari pemerintah pusat ke Pemerintah Daerah. Desentralisasi dalam pengertian politik pemerintahan dilakukan untuk memenuhi tuntutan golongan minoritas yang menuntut otonomi dalam wilayahnya.⁶ Dalam sebuah Negara dengan tingkat diskriminasi, keterpisahan wilayah (kepulauan), perbedaan suku, dan kepentingan pembangunan yang sangat tinggi maka akan sangat tinggi pula tuntutan untuk merealisasikan desentralisasi secara luas.

Sebenarnya tuntutan mengenai desentralisasi itu sendiri sangat wajar dan justru menguntungkan Pemerintah Pusat. Salah satu alasannya yang paling utama adalah yang dikemukakan *Rondinelli (1984)* bahwa kebijakan desentralisasi secara luas diharapkan untuk mengurangi kepadatan beban kerja di Pemerintah Pusat. Program pembangunan didesentralisasikan dengan harapan keterlambatan-

⁶ *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: Depdikbud, 1984, hal. 10.

sebuah pemerintahan yang mendasarkan pada aspirasi masyarakat bisa dilakukan secara cepat, tepat, efektif, dan efisien.

Daerah berwenang mengelola sumber daya nasional yang tersedia di wilayahnya dan bertanggungjawab memelihara kelestarian lingkungan. Untuk melaksanakan kewenangan otonomi daerah dibentuk DPRD sebagai badan Legislatif Daerah dan Pemerintah Daerah. Pemerintah Daerah terdiri atas Kepala Daerah beserta Perangkat Daerah lainnya. Pelaksanaan otonomi daerah lebih meningkatkan peranan dan fungsi DPRD atas penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Prinsip penyelenggaraan Pemerintahan Daerah adalah :

- a. Digunakannya asas desentralisasi, dekonsentrasi, tugas pembantuan
- b. Penyelenggaraan asas desentralisasi secara utuh dan bulat yang dilaksanakan di daerah Kabupaten dan daerah Kota; dan
- c. Asas tugas pembantuan yang dapat dilaksanakan di daerah Propinsi, Kabupaten, Kota, dan Desa.⁷

Penyelenggaraan pemerintahan daerah adalah Pemerintah dan DPRD. Penyelenggaraan pemerintahan berpedoman pada Asas Umum Penyelenggaraan Negara yang terdiri atas : asas kepastian hukum, asas tertib penyelenggara Negara, asas kepentingan umum, asas keterbukaan, asas proporsionalitas, asas profesionalitas, asas akuntabilitas, asas efisiensi, dan asas efektifitas.

⁷ N. S. S. J. W. P. N. 1994, *Asas Umum Penyelenggaraan Daerah*, hal. 68

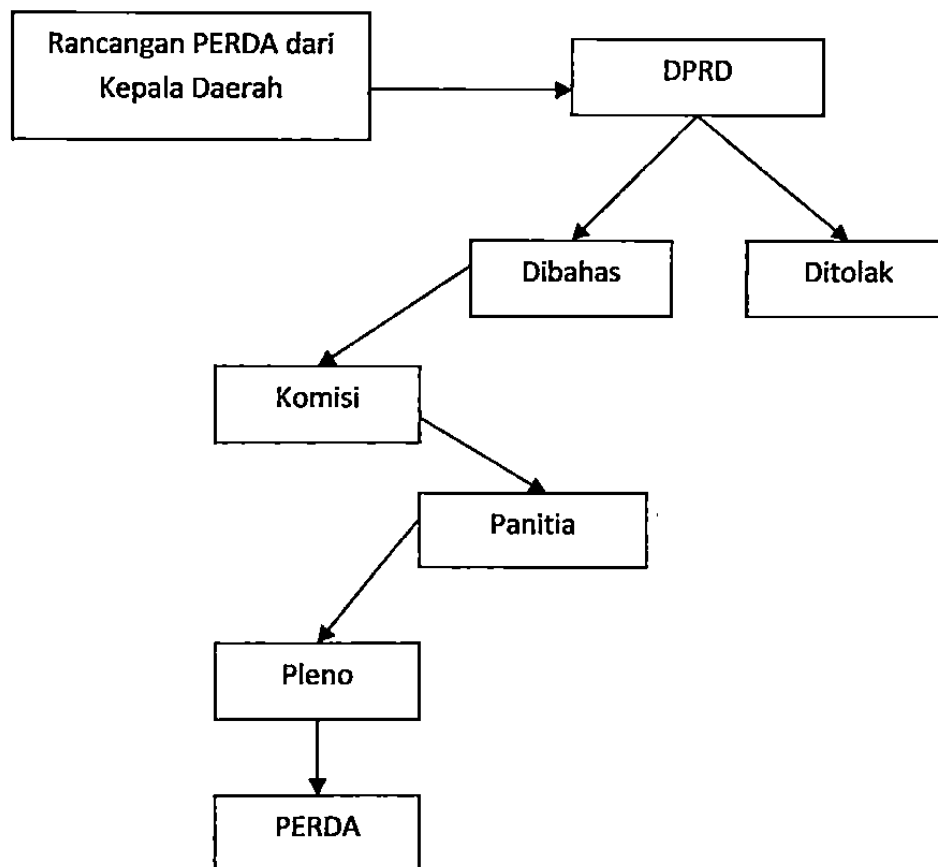
Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 membuka lembaran baru yang menyangkut hubungan antara lembaga pemerintahan di Daerah, terutama antar Kepala Daerah dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Sesuai pasal 16 ayat (2) menyatakan bahwa “DPRD sebagai Badan Legislatif Daerah berkedudukan sejajar dan menjadi mitra dari Pemerintah Daerah.” Jadi DPRD harus dilibatkan dalam setiap pengambilan kebijaksanaan publik di Propinsi, Kabupaten, dan Kota. Pemerintah Daerah dan DPRD mempunyai kedudukan yang sama tetapi tidak persis pada level yang sama. Kedua lembaga tersebut mempunyai kedudukan yang sejajar dalam arti tanggungjawab dan yurisdiksi politik. Seorang Kepala Eksekutif (Presiden, Gubernur, Walikota / Bupati) merupakan Primus Inter pares dalam lingkungan sebuah pemerintahan. Secara kelembagaan antara eksekutif dengan legislatif adalah sejajar atau sama. Namun, dilihat dari proses rekrutment, tugas, kewajiban, dan tanggungjawab, tentu saja keduanya berbeda.

Setiap daerah dipimpin oleh seorang Kepala Daerah sebagai kepala Eksekutif yang dibantu oleh seorang Wakil Kepala Daerah. Kepala Daerah memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Daerah berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama DPRD. Dalam menjalankan tugas dan kewajibannya Kepala Daerah bertanggungjawab kepada DPRD. Perangkat Daerah terdiri atas Sekretaris Daerah, Dinas Daerah dan Lembaga Teknis Daerah lainnya, sesuai dengan kebutuhan daerah. Sekretaris Daerah berkewajiban membantu Kepala Daerah dalam menyusun kebijakan serta membina hubungan kerja dengan dinas lembaga

Untuk melaksanakan Peraturan Daerah dan atas kuasa peraturan perundang-undangan lain yang berlaku, bersifat mengatur dengan menempatkannya dalam lembaran daerah. Peraturan Daerah hanya ditandatangani oleh Kepala Daerah dan tidak ditandatangani serta pimpinan DPRD karena DPRD bukan merupakan bagian dari Pemerintah Daerah. Mekanisme menyangkut rancangan Peraturan Daerah berdasarkan inisiatif dari Kepala Daerah dapat dilihat pada diagram sebagai berikut :⁸

⁸ Soekesi, A. dan Gaffar, Buzoo, David, Otonomi Daerah dalam Negara Kesatuan, Pustaka Pelajar

Gambar 1.1

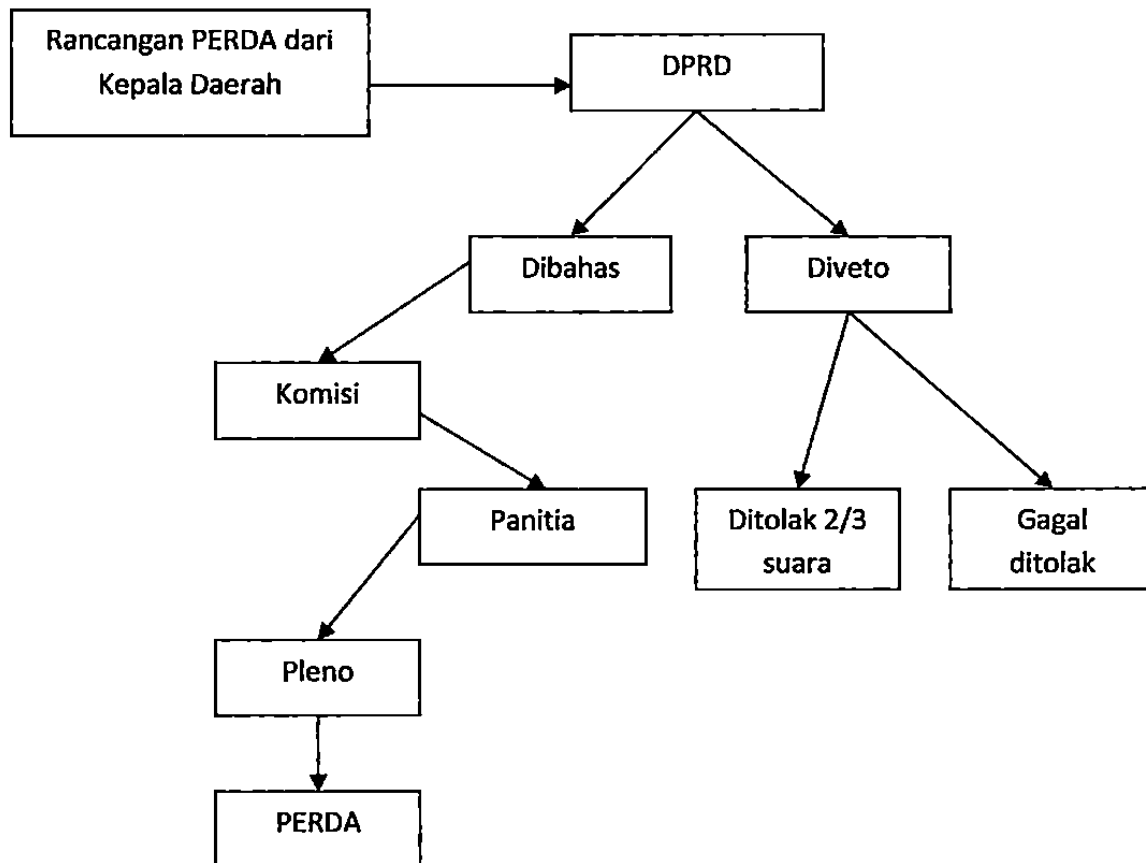
Rancangan Peraturan Daerah Berdasarkan Inisiatif dari Kepala Daerah

Selain itu DPRD mempunyai hak-hak yang cukup luas dan diarahkan untuk menyerap serta menyalurkan aspirasi masyarakat menjadi kebijakan daerah.

DPRD mempunyai hak mengadakan perubahan atau rancangan Peraturan Daerah

Gambar 1.2

Hak DPR mengadakan perubahan atas Rancangan Peraturan Daerah



Pengundangan Peraturan Daerah dan Keputusan Kepala Daerah yang bersifat mengatur dilakukan menurut cara yang sah, yang merupakan keharusan agar Peraturan Daerah mempunyai kekuatan hukum dan mengikat. Pengundangan yang dimaksud kecuali untuk memenuhi formalitas hukum juga dalam rangka keterbukaan pemerintahan. Untuk lebih mengefektifkan, pelaksanaan peraturan

2. Kebijakan publik

Kebijakan publik merupakan keputusan untuk semua orang dalam hal ini pengertian publik adalah umum. Dalam pengambilan keputusan ini melalui proses dan pemilihan-pemilihan alternatif yang cukup banyak dengan menimbang segala akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut.

Menurut *Bill Jenkins* Kebijakan adalah :

“sekelompok keputusan yang diambil oleh seorang aktor politik atau sekelompok aktor menyangkut pemilihan tertentu dimana keputusan-keputusan ini, pada prinsipnya harus berada dalam rentang kesanggupan aktor-aktor ini untuk mewujudkannya.”

Menurut *Carl Friedrich* Kebijakan adalah :

“suatu tindakan yang mengarah pada tujuan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam lingkungan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencari tujuan atau mewujudkan sasaran yang diinginkan.”

a. Proses pembuatan kebijakan

1) Tahap penyusunan agenda

Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah-masalah pada agenda publik. Sebelumnya masalah-masalah ini berkompetisi terlebih dahulu untuk dapat masuk ke dalam agenda kebijakan

2) Tahap formulasi kebijakan

Para pembuat kebijakan merumuskan alternatif kebijakan untuk mencari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari alternatif atau pilihan kebijakan yang ada.

3) Tahap adopsi kebijakan

Dari alternatif kebijakan tersebut diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus antara direktur lembaga atau keputusan peradilan.

4) Tahap implementasi kebijakan

Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya financial dan manusia.

5) Tahap evaluasi kebijakan

Untuk melihat sejauh mana kebijakan yang dibuat telah mampu memecahkan masalah. Oleh karena itu, ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik telah meraih dampak yang diinginkan.

Dalam model-model tradisional input-input berasal dari lingkungan, kelompok, dengan cara-cara tertentu dan berdampak terhadap sistem politik. Dalam semua lingkungan didefinisikan secara luas dalam istilah-istilah sosial ekonomi, fisik dan politik.¹⁰ Lingkungan tersusun tidak hanya individu-individu, organisasi maupun partai-partai politik yang memiliki kepentingan-kepentingan yang berlainan dan berusaha untuk mempengaruhi keputusan-keputusan agar partainya tidak merugikan kelompoknya.

b. Proses politik (Formulasi Kebijakan)

Dalam proses ini terjadi pengolahan masalah-masalah yang telah terkumpul dari kelompok kepentingan yang secara terbuka mempengaruhi, mengemukakan pendapat kepada pembuat keputusan berkaitan dengan permasalahan yang dihadapi. Pemerintah dalam hal ini eksekutif dan legislatif memproses kebijakan yang nantinya akan membuahkan kebijakan. Dalam proses keputusan alternatif, pilihan-pilihan mulai diperhitungkan dan dipertimbangkan baik buruk dari akibat yang ditimbulkan dari keputusan tersebut. Dan proses ini dipandang sangat penting dari semua proses yang dijalankan karena ini merupakan hal yang pokok.

¹⁰ . Bill Jenkins, dalam Michael Hill, *The Policy Proces*, Harvester Wheatsheaf, New York, 1993
(M. M. Kurniadiningsih, *Keputusan dan Proses Formulasi Kebijakan Publik*, hal. 10)

c. Output (Hasil Kebijakan)

Terlalu sering kebijakan dipandang sebagai respon terhadap tekanan (pressure), namun mengapa terkadang tidak ada tekanan.¹¹ Kebijakan Pemerintah akan mendapatkan tekanan dari lingkungan apabila tidak memenuhi keinginan dari masyarakat atau lingkungan itu sendiri dan tidak akan mendapatkan tekanan apabila telah sesuai dengan keinginan lingkungan tersebut. Analisis kebijakan sangat diperlukan untuk memenuhi apakah sudah memenuhi tuntutan masyarakat dan apabila sudah diterima akan segera dilaksanakan.

Sementara itu, pada saat yang sama lingkungan menempatkan batas-batas dan hambatan-hambatan pada apa yang dilakukan oleh para pembentuk kebijakan. Ada banyak hal yang termasuk ke dalam lingkungan politik, yakni menyangkut karakteristik-karakteristik geografis suatu wilayah, seperti misalnya sumber-sumber alam, cuaca dan topografi, variabel-variabel demografi, seperti misalnya jumlah penduduk, distribusi umur, tempat-tempat yang berpenduduk jarang, budaya politik, struktur sosial, dan sistem ekonomi. Dalam pembahasan ini budaya politik akan mendapat perhatian karena budaya politik memegang peran penting dalam proses kebijakan publik maupun proses-proses politik yang lain.

b. Ciri-ciri kebijakan publik

- 1) Kebijakan Negara lebih merupakan tindakan yang mengarah tujuan daripada sebagai perilaku atau tindakan yang serba acak dan kebetulan.

¹¹. Ibid, hal 12

- 2) Kebijakan pada hakekatnya terdiri atas tindakan-tindakan yang saling berkaitan dan berpola yang mengarah pada tujuan tertentu. Yang dilakukan oleh para pejabat-pejabat pemerintah dan bukan merupakan keputusan-keputusan yang berdiri sendiri.
- 3) Kebijakan bersangkutan dengan apa yang sengaja dilakukan oleh pemerintah dalam bidang-bidang tertentu misalnya dalam mengatur perdagangan, penanganan inflasi, dan berkaitan dengan unsur masyarakat atau rakyat.
- 4) Kebijakan Negara kemungkinan positif mungkin juga negatif. Dalam bentuk positif, kebijakan Negara mungkin akan mencakup beberapa tindakan pemerintah yang dimaksudkan untuk menangani masalah-masalah tertentu, sementara dalam bentuk yang negatif. Kemungkinan meliputi keputusan-keputusan pejabat pemerintah untuk tidak bertindak atau tidak melakukan apapun dalam masalah-masalah dimana campur tangan pemerintah justru diperlukan.¹²

c. Kreativitas dalam merumuskan masalah

Kriteria untuk menentukan keberhasilan perumusan masalah juga berbeda dari yang digunakan untuk menilai keberhasilan dalam memecahkan masalah. Pemecahan masalah yang berhasil mengharuskan para analis memperoleh solusi-solusi teknis yang benar untuk masalah-masalah yang diformulasikan secara jelas.

¹². Carl Friedrich. dalam Solikhin Abdul Wahab. 1977. Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara. Bina Aksara, Hal 7

Sebaliknya perumusan masalah yang berhasil mengharuskan bahwa para analis mendapatkan solusi-solusi untuk masalah-masalah yang kabur dan sulit didefinisikan. Dalam kenyatannya, kriteria untuk menilai tindakan kreatif secara umum juga terpakai bagi kreatifitas dalam merumuskan suatu masalah. Perumusan masalah bersifat kreatif sepanjang satu atau lebih kondisi berikut ini terpenuhi :

1. Produk analisis cukup baru sehingga banyak orang belum pernah mencapai solusi yang sama.
2. Proses analisis tidak konvensional yang meliputi modifikasi atau penolakan ide-ide yang pernah ada.
3. Proses analisis mengharuskan motivasi dan persistensi yang tinggi sehingga analisis berlangsung dengan intensitas tinggi atau dalam periode waktu yang panjang.
4. Produk analis dinyatakan bermanfaat oleh para analis, pembuat kebijakan, dan pelaksana kebijakan, karena dia memberikan solusi yang memadai bagi suatu masalah.
5. Masalah yang pada awalnya dihadapi bersifat tidak jelas, kabur, dan sulit didefinisikan, sehingga sebagian dari tugasnya adalah memformulasikan masalah itu sendiri.

Segala sesuatu yang menjadi keputusan pemerintah dapat dikatakan suatu

Tetapi pada kenyataannya di lapangan kebijakan lebih banyak menguntungkan penguasa dan melalaikan kepentingan rakyat. Kebijakan publik merupakan janji maupun upaya jawaban dari penguasa terhadap tuntutan rakyat akan kebaikan nasib mereka. Karena masyarakat pada umumnya memerlukan kebijakan yang tepat. Untuk mendapatkan keputusan atau kebijakan yang baik perlu mengadakan observasi terhadap masalah yang dihadapi, hal ini ditempuh untuk ketetapan sasaran.

3. Organisasi Pemerintahan Daerah

Menurut *John D. Millet*, organisasi adalah *sebagian kerangka struktur dimana pekerjaan dari beberapa orang diselenggarakan untuk mewujudkan suatu tujuan bersama.*¹³

Dilain pihak *Luther Gulick*, organisasi adalah *sebagai suatu alat saling berhubungan satuan-satuan kerja yang memberikan mereka kepada orang-orang yang ditempatkan dalam struktur kewenangan, jadi dengan demikian pekerjaan dapat dikoordinasikan oleh perintah atasan kepada para bawahan yang menjangkau dari puncak sampai ke dasar dari seluruh badan usaha.*

Dari definisi-definisi tersebut dapat diketahui bahwa organisasi memiliki makna antara lain :

1. Wadah atau tempat terselenggaranya administrasi

¹³ *John D. Millet*, *Principles of Public Administration*, McGraw-Hill, New York, 1960.

2. Didalamnya terjadi berbagai hubungan antar individu maupun kelompok, baik dalam organisasi itu sendiri maupun keluar
3. Terjadinya kerjasama dan pembagian tugas
4. Berlangsung proses aktifitas berdasarkan kinerja masing-masing.

Organisasi yang terbesar dimanapun sudah barang tentu organisasi publik yang mewadahi seluruh lapisan masyarakat dengan ruang lingkup Negara. Oleh karena itu organisasi publik kewenangan yang absah (terlegitimasi) di bidang politik, administrasi pemerintahan dan hukum secara terlembaga sehingga mempunyai kewajiban melindungi warganya, dan melayani kebutuhannya, sebaliknya berhak pula memungut pajak untuk pendanaan, serta menjatuhkan hukuman sebagai sanksi penegakkan peraturan.

Organisasi publik ini sering kali kita lihat pada bentuk organisasi instansi pemerintah yang juga dikenal sebagai birokrasi pemerintah. Istilah birokrasi diberikan kepada instansi Pemerintah karena pada awalnya tipe organisasi yang ideal (yang disebut birokrasi dan orang-orangnya disebut birokrat) merupakan bentuk yang sebagian besar diterima dan diterapkan oleh instansi pemerintah. Dalam pandangan *Max Weber*, organisasi itu tetap merupakan sebagai suatu lingkaran masyarakat yang harus membiasakan dirinya untuk patuh kepada perintah-perintah pemimpinnya, dimana masing-masing mempunyai perhatian pribadi secara berkesinambungan dalam pengaturan kebijaksanaan, sebagai

pembagian pelatihan kerja dan fungsi (tugas) mereka masing-masing. Dengan demikian pada gilirannya akan dipersiapkan untuk kemandirian mereka sendiri.

a. Organisasi-organisasi yang dikehendaki di era sekarang

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 kreatifitas untuk mempertahankan kemajuannya.¹⁴

Dalam menghadapi berbagai tantangan penyebab perubahan tersebut organisasi dapat menyesuaikan diri dengan jalan :¹⁵

1. Merubah struktur yaitu menambah satuan, mengurangi satuan, merubah kedudukan satuan, menggabungkan beberapa satuan tugas yang lebih besar, menjadi yang lebih kecil, merubah sistem sentralisasi menjadi desentralisasi atau sebaliknya, merubah alur kontrol, merinci kembali kegiatan atau tugas, menambah pejabat, serta mengurangi pejabat.
2. Merubah tata kerja meliputi : tata kerja, tata aliran, tata tertib, dan syarat-syarat melakukan pekerjaan.

¹⁴ . Arturo, 1987. Pengembangan Kelembagaan, Lembaga Penelitian Pendidikan dan Perencanaan Ekonomi dan Sosial, Jakarta, hlm. 103

¹⁵ Sutopo, 1987. Dasar-Dasar Organisasi, Yogyakarta : Gadjah Mada University Press, hlm. 414

3. Merubah sifat orang, sikap, tingkah laku, perilaku, dan meningkatkan pengetahuan dan keterampilan.
4. Melengkapi sarana kerja, menambah peralatan kerja.

Keempat macam perubahan tersebut saling berkaitan satu sama lain. Sedangkan ciri-ciri perubahan yang berhasil itu menurut *Siagian* adalah :¹⁶

1. Kemampuan bergerak lebih cepat dalam arti lebih inovatif dan tanggap terhadap tuntutan lingkungannya.
2. Sadar tentang pentingnya komitmen pada peningkatan mutu produk yang dihasilkan, berupa barang atau jasa.
3. Peningkatan keterlibatan para anggota organisasi dalam proses pengambilan keputusan, terutama yang menyangkut karir, pekerjaan, dan penghasilannya.
4. Orientasi pada pelanggan yang kemampuan membeli, preferensi dan kecenderungan perilakunya selalu berubah.
5. Organisasi yang strukturnya menjurus kepada bentuk yang semakin datar dan bukan piramida, antara lain berkat penerapan teknologi dan perubahan kultur organisasi.

Hubungan yang terstruktur dapat secara sederhana, dimana pimpinan organisasi menduduki posisi puncak dalam hubungan kepemimpinan dan

pengambilan kepemimpinan dan pengambilan keputusan. Dominasi kekuasaan terbagi secara hirarkis dari pucuk pimpinan sampai ke staf bawah dan dalam struktur demikian arus perintah mengalir dari atas ke bawah, sedangkan arus pertanggungjawaban mengalir dari arah sebaliknya, yaitu dari bawah ke atas.

Menurut Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, yang dimaksud dengan pemerintahan daerah adalah Kepala beserta Perangkat Daerah otonomi yang lain sebagai badan eksekutif daerah dan DPRD sebagai legislatif daerah. Pemerintahan pertama-tama diartikan sebagai keseluruhan lingkungan jabatan dalam suatu organisasi. Dalam organisasi Negara, pemerintahan sebagai lingkungan jabatan adalah alat-alat kelengkapan negara seperti jabatan legislatif, jabatan yudikatif, dan jabatan suprastruktur lainnya. Jabatan-jabatan ini menunjukkan suatu lingkungan kerja tetap yang berisi wewenang memberikan kekuasaan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.¹⁷

Sejalan dengan pelaksanaan UU No. 22 Th. 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 otonomi, dan dilain pihak juga merupakan peleburan dan likuidasi struktur organisasi yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan daerah.

Dalam Negara Republik Indonesia organisasi Pemerintah Daerah menganut asas bahwa segenap urusan-urusan Negara tidak dibagi antara pemerintah pusat (central government) sedemikian rupa, sehingga urusan-urusan Negara dalam Negara kesatuan ini tetap merupakan suatu kebulatan (eenheid) dan bahwa pemegang kekuasaan tertinggi di negara itu adalah Pemerintah Pusat.¹⁸ Indonesia adalah Negara eenheidstaat, maka Indonesia tak akan mempunyai daerah di dalam lingkungannya yang bersifat staat juga. Daerah Indonesia akan dibagi pula dalam daerah lebih kecil. Daerah-daerah itu bersifat otonom (streek en locale rechgemeenschappen) atau bersifat daerah administrasi belaka, semuanya menurut aturan yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang. Berdasarkan ketentuan di atas maka di Indonesia terdapat daerah otonom yang mempunyai Pemerintahan Daerah sendiri.¹⁹

Selama ini Pemerintah Daerah disusun secara bertingkat, yaitu daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II, yang satu sama lain mempunyai hubungan yang bersifat hierarkis. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ingin mengembalikan sistem Pemerintahan Daerah kepada sistem yang sesuai dengan pasal 8 UUD 1945, yang membagi wilayah Indonesia atas daerah besar dan kecil tanpa mengenal sistem bertingkat. Disamping itu apabila dilihat dari sisi praktis otonomi bertingkat akan memperpanjang rantai birokrasi,

¹⁸. Josep Riwu Kaho, 2003. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia, Identifikasi Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, hlm. 6

¹⁹. D.M.M. L. 1994. *DBPD, Perwakilan Masyarakat dan Masa Depan*. Jakarta: Erlangga

sehingga akan memperlambat proses pengambilan keputusan, padahal dalam era globalisasi dimana sebuah hal bisa berubah dengan cepat diperlukan pengambilan keputusan yang cepat dan tepat. Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah membagi wilayah Indonesia atas : Daerah Propinsi, Daerah Kabupaten dan Daerah Kota yang satu sama lain berdiri sendiri-sendiri dan tidak mempunyai hubungan yang bersifat hierarkis. Daerah Propinsi tidak membawahi Daerah Kabupaten dan Daerah Kota, atau dengan kata lain Gubernur bukanlah merupakan atasan dari Walikota dan Bupati. Di daerah Kabupaten dan Daerah Kota asas desentralisasi dilaksanakan secara utuh dan bulat di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia terbagi habis ke dalam Daerah Otonom.²⁰

Kewenangan Pemerintah mencakup dalam bidang politik luar negeri, pertahanan dan keamanan, peradilan, moneter dan fiskal, agama serta kewenangan bidang lain. Kewenangan bidang lain tersebut meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional, dan pembangunan secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi Negara, dan lembaga perekonomian Negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia dan pemberdayaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konversi, dan standarisasi nasional.²¹

Pemerintahan dikaitkan dengan pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan Pemerintahan Otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD

²⁰ . Rozali Abdullah, 2000. Pelaksanaan Otonomi Luas & Isu Federalisme Sebagai Suatu Alternatif, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 8

²¹ . D. J. C. ...

berdasarkan asas desentralisasi.²² Pemerintahan dalam ketentuan ini sekaligus mengandung makna sebagai kegiatan atau aktifitas menyelenggarakan pemerintahan dan lingkungan jabatan yaitu Pemerintah Daerah dan DPRD.

4. Penataan Kelembagaan dan Organisasi Perangkat Daerah

Untuk memberikan pedoman dalam penyusunan struktur Perangkat Daerah telah dikeluarkan PP No. 8 Th 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. Di dalam peraturan pemerintah ini yang dimaksud dengan Perangkat Daerah adalah organisasi / lembaga pada Pemerintah Daerah yang bertanggungjawab 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 (pasal 1 No. 7 PP No. 8 Tahun 2003).

a. Alasan-alasan perlunya penataan kelembagaan

Dalam pasal 68 ayat (1) UU No. 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa susunan organisasi Perangkat Daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah sesuai dengan pedoman yang ditetapkan Pemerintah. Dalam rangka pelaksanaan ketentuan tersebut, pada tanggal 25 september telah ditetapkan PP No. 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah. PP No. 84 tahun 2000 telah

menyusun dan menetapkan organisasi Perangkat Daerahnya. Dalam pedoman tersebut sebenarnya telah ditegaskan bahwa penyusunan kelembagaan Perangkat Daerah harus mempertimbangkan kewenangan yang dimiliki, karakteristik, potensi, dan kebutuhan daerah, kemampuan keuangan daerah, ketersediaan sumber daya aparatur, dan pengembangan pola kemitraan antar daerah serta pihak ketiga.

Namun, kewenangan dan keleluasaan tersebut pada tahap implementasi diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing daerah dan cenderung ditafsirkan sesuai dengan keinginan masing-masing daerah. Berdasarkan hasil evaluasi kelembagaan yang dilakukan Tim Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Departemen Dalam Negeri, ditemukan fakta adanya kecenderungan untuk membentuk organisasi Perangkat Daerah yang bersangkutan. Berbagai pertimbangan yang digunakan dalam pengambilan keputusan dalam penataan kelembagaan seringkali cenderung lebih bernuansa politis daripada pertimbangan rasional / obyektif, efisiensi, dan efektifitas (Keputusan Bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri Dalam Negeri Nomor 01/SKB/M.PAN/4/2003 Tentang petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 tahun 2003 Tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah).

Kecenderungan tersebut telah membawa implikasi pada pembengkakan organisasi Perangkat Daerah secara sangat signifikan. Hal ini tentu berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing daerah. Dana Alokasi Umum (DAU) yang semestinya selain untuk belanja pegawai juga dimanfaatkan bagi pembangunan dan pemeliharaan sarana dan prasarana untuk

kepentingan pelayanan publik, sebagian besar untuk membiayai birokrasi Pemerintah Daerah. Dengan demikian kondisi kelembagaan Pemerintah Daerah masih belum sejalan dengan makna, maksud, dan tujuan otonomi daerah.

Selain menimbulkan inefisiensi penggunaan sumber daya, pembengkakan organisasi juga berdampak pada melebarnya rentang kendali dan kurang terintegrasinya penanganan (*institutional incoherency*) karena fungsi yang seharusnya ditangani dalam satu kesatuan unit harus dibagi ke beberapa unit organisasi yang pada akhirnya mengarah pada membengkaknya (*proliferasi*) birokrasi. Kondisi tersebut lebih jauh akan berpotensi pada terjadinya disharmoni dan bahkan friksi antar unit organisasi sebagai akibat tarik-menarik kewenangan.²³

b. *Penataan Perangkat Daerah*

Kebijakan dalam penataan kelembagaan pemerintah, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah lebih diarahkan pada upaya *rightsizing* yaitu upaya penyederhanaan, birokrasi pemerintah yang diarahkan untuk mengembangkan organisasi yang lebih proporsional, (datar) flat, transparan, hierarki yang pendek dan terdesentralisasi kewenangannya. Oleh karena itu, organisasi Perangkat Daerah disusun berdasarkan visi dan misi yang jelas. Selanjutnya pola struktur organisasinya disusun berdasarkan kebutuhan nyata dan

mengetahui strategi dalam pencapaian visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan.²⁴

Dengan upaya tersebut diharapkan organisasi Perangkat Daerah tidak akan terlalu besar dan pembedangannya tidak terlampau melebar sebagaimana yang terjadi selama ini. Di samping itu, dengan semangat pembaharuan fungsi-fungsi pemerintah (*reinventing government*) dalam rangka mendukung terwujudnya tata pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*),²⁵ Pemerintah Daerah diharapkan menciptakan organisasi Perangkat Daerahnya yang lebih efisien dengan memberi ruang partisipasi masyarakat yang lebih besar dalam penyelenggaraan pembangunan di daerah. Dengan demikian, langkah-langkah penataan Perangkat Daerah diarahkan untuk mewujudkan postur organisasi Perangkat Daerah yang proporsional, efisien, dan efektif dengan didukung oleh Sumber Daya Manusia yang berkualitas serta diterapkannya manajemen yang baik dalam menjalankan organisasi tersebut.

Dalam rangka mewujudkan organisasi Perangkat Daerah yang ideal secara teoritik dan konseptual tersebut, maka PP Nomor 8 Tahun 2003 secara kongkret menggunakan pendekatan "kewenangan wajib" sebagaimana diatur dalam UU Nomor 22 Tahun 1999. Pendekatan ini digunakan dalam rangka mengukur urgensi pembentukan organisasi Perangkat Daerah yang diarahkan semaksimal mungkin mendekati kebutuhan nyata secara regional obyektif. Berdasarkan Pasal

11 ayat (2) UU Nomor 22 Tahun 1999, bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah kabupaten dan kota meliputi pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, lingkungan hidup, pertanahan, koperasi dan tenaga kerja.

Mengacu pada 11 (sebelas) kewenangan wajib tersebut, maka dilakukan pembatasan jumlah maksimal Dinas Kabupaten / Kota menjadi maksimal 14 (empat belas) Dinas dengan asumsi seluruh kewenangan wajib dilaksanakan dan 3 (tiga) Dinas lainnya sebagai toleransi untuk mengakomodasikan fungsi-fungsi yang belum tertampung namun sangat dibutuhkan sesuai karakteristik masing-masing daerah. Adapun, bagi Pemerintah Propinsi, jumlah dinas ditetapkan lebih sedikit yaitu maksimal 10 (sepuluh) Dinas, mengingat kewenangan di propinsi hanya kewenangan yang bersifat lintas Kabupaten / Kota dan kewenangan yang belum dapat dilakukan Kabupaten / Kota (vide Pasal UU Nomor 22 Tahun 1999).

E. Definisi Konseptual

Salah satu fungsi dari konseptual adalah untuk menghindari perbedaan penafsiran atau pengertian tentang variabel-variabel penelitian yang akan diuji

Definisi konseptual yang digunakan adalah :

1. Kebijakan adalah sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu yang memberikan hambatan-hambatan dan peluang terhadap kebijakan yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi masalah dalam rangka mencapai suatu tujuan atau merelisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu.
2. Faktor-faktor yang berpengaruh dalam kebijakan adalah suatu hal yang mempengaruhi dalam proses kebijakan dengan mempertimbangkan sebab-akibat, indikator-indikator yang berpengaruh, dan hal-hal yang mempengaruhi dalam kebijakan untuk memecahkan masalah sehingga akan mendapatkan hasil yang diinginkan. Dalam hal ini mencakup banyak aspek seperti politik, ekonomi, sosial, budaya, dll yang semua itu saling berkaitan satu dengan yang lainnya.
3. Penataan struktur organisasi perangkat daerah atau restrukturisasi adalah usaha yang secara terus menerus membentuk organisasi yang berhasil guna dan berdaya guna serta mampu mengkoordinir aspirasi para anggotanya. Sebagian besar pelaksanaan pengembangan organisasi dilakukan melalui modifikasi dan perubahan struktur. Sehingga perubahan terhadap struktur organisasi merupakan bagian dari usaha pengembangan

F. Definisi Operasional

1. Proses kebijakan penataan struktur organisasi Perangkat Daerah
 - a. Bagian Kepegawaian memberikan formasi pegawai yang ada dilengkapi dengan jabatan dan eselonnya.
 - b. Bagian organisasi bertugas menyusun struktur organisasi yang memenuhi tuntutan PP No. 8 Tahun 2003 dengan tetap memperhatikan formasi pegawai yang ada.
 - c. Bagian hukum dan perundang-undangan memberikan masukan-masukan dan pertimbangan hukum tentang struktur organisasi yang akan dibentuk.
 - d. Peran legislatif dalam perubahan struktur organisasi ini adalah sebagai penggodok rancangan struktur organisasi yang diajukan oleh pihak eksekutif.
 - e. Legislatif yang terlibat dalam proses penggodokan tersebut adalah Panitia Khusus yang berasal dari Komisi A (Bidang Pemerintahan) dan fraksi-fraksi yang ada di DPRD Kabupaten Magelang.
 - f. Dalam pembahasan di DPRD proses pembahasan rancangan Perda restrukturisasi dilakukan melalui 4 tahapan pembicaraan, yaitu tahap I, tahap II, tahap III, dan tahap IV. Sebelum dilakukan pembicaraan tahap II, III, dan IV diadakan rapat fraksi

- g. Pembicaraan tahap I meliputi penjelasan Kepala Daerah Kota Magelang dalam rapat Paripurna mengenai Rancangan Perda Restrukturisasi kelembagaan Kabupaten Magelang.
 - h. Pembicaraan tahap II meliputi pandangan umum dalam rapat Paripurna oleh para anggota yang membawakan suara fraksi terhadap rancangan Perda restrukturisasi kelembagaan Kabupaten Magelang.
 - i. Pembicaraan tahap III meliputi jawaban bupati terhadap pandangan legislatif.
 - j. Pembicaraan tahap IV meliputi laporan hasil pembicaraan tahap III, pendapat akhir fraksi-fraksi yang terdapat dalam Panitia Khusus, dan pengambilan keputusan.
2. Faktor-faktor yang dapat berpengaruh dalam proses kebijakan
- a. Kewenangan yang dimiliki oleh daerah
 - b. Keuangan yang dimiliki oleh daerah
 - c. Aparatur daerah

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan cara utama yang dipergunakan untuk mencapai tujuan penelitian yang akan diteliti, dengan cara menentukan terlebih dahulu jenis penelitian, lokasi penelitian, jenis data, unit analisis, teknik pengumpulan data, teknik analisis data.

Penelitian adalah usaha untuk menemukan, mengembangkan dan menguji suatu pengetahuan, usaha yang mana menggunakan metode-metode ilmiah.

Berdasarkan pengertian diatas, metode penelitian adalah prosedur, cara-cara dan langkah-langkah yang digunakan dalam penelitian ilmiah dengan menghimpun atau mengumpulkan data-data untuk dapat diperiksa atau diuji kebenarannya.

1. Jenis Penelitian

Di dalam penelitian ini penulis menggunakan penelitian deskriptif. Penelitian deskriptif merupakan istilah umum yang mencakup beberapa teknik deskriptif, diantaranya peneliti menuturkan, mengklasifikasikan, menggambarkan dan menganalisis data serta untuk menyelesaikan masalah-masalah yang ada pada sekarang ini dengan menggunakan teknik tertentu, questioner, observasi dan dokumentasi.²⁶

Metode penelitian deskriptif dapat diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subyek

²⁶

obyek penelitian (seseorang, lembaga masyarakat dll) berdasarkan fakta-fakta yang nyata tampak atau sebagaimana adanya.²⁷

2. Unit Analisis

Istilah unit analisa ini diartikan sebagai obyek yang nyata yang akan diteliti. Guna mengetahui Pemerintah Kabupaten Magelang dalam proses penataan struktur organisasi Perangkat Daerah. Pihak-pihak yang terlibat dalam proses kebijakan adalah Pemerintah Kabupaten Magelang, dan DPRD.

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini mengambil lokasi di Kabupaten Magelang dikarenakan alasan sebagai berikut :

- Merupakan daerah kewenangan Pemerintah Kabupaten Magelang untuk menata struktur organisasi Perangkat Daerah
- Sesuai dengan tujuan penelitian

4. Sumber Data

a. Data Primer

Adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumbernya yaitu berupa keterangan dari pihak yang bersangkutan atau berkaitan dengan masalah dalam penelitian, yaitu Pemerintah Kabupaten Magelang

b. Data Sekunder

Adalah data yang diperoleh dari buku-buku dan dokumen-dokumen yang berhubungan dengan penelitian yang penulis lakukan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini menggunakan teknik pengumpulan data yaitu :

a. Wawancara

Salah satu metode pengumpulan data ialah dengan jalan wawancara yaitu mendapatkan informasi dengan cara bertanya langsung kepada responden.²⁸ Cara tersebut merupakan upaya baik dalam memperoleh informasi yang akurat dan baik. Penelitian akan mendapatkan informasi secara detail dan sejelas-sejelasnya tentang suatu masalah Karena berhadapan secara langsung.

b. Dokumentasi

Yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen yang ada dan catatan-catatan yang dimiliki oleh unit analisis sehingga dapat dimanfaatkan guna memperoleh serta melengkapi data-data.

28. *Statistik Manajerial*, Effendi, Saifudin, 1995, *Metode Penelitian*, Sunni, LP2ES, Yogyakarta.

6. Teknik Analisis Data

Sesuai dengan jenis penelitian yang digunakan adalah jenis teknik analisis data kualitatif. Analisis data adalah bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan.²⁹

Yang dimaksud teknis analisis data kualitatif yaitu merupakan analisa suatu fenomena dengan menganalisis data berdasarkan hasil jawaban yang diperoleh dari responden dan didukung oleh teori-teori serta menggunakan tabel berdasarkan persentase.

Maksud dari analisa ini pertama-tama menggambarkan suatu keadaan, fenomena permasalahannya. Selanjutnya karena dalam penelitian ini sebagian besar menggunakan data kualitatif, maka data tersebut kemudian akan diolah dengan analisis kualitatif.