

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam rangka pelaksanaan Otonomi Daerah Pemerintah Pusat memberikan keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya sendiri. Hal ini dilakukan agar Pemerintah Daerah bisa menghasilkan perangkat daerah yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan potensi yang dimiliki oleh Daerah tersebut. Harapannya nanti organisasi perangkat daerah yang dihasilkan oleh Pemerintah Daerah tersebut bisa maksimal dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat.

Pelaksanaan Otonomi Daerah memberikan keleluasaan bagi Pemerintah Daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan Pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.¹

Penataan Organisasi Perangkat Daerah Sendiri merupakan bagian dari Otonomi Daerah, sebagaimana digariskan dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Selain itu Penataan Organisasi Perangkat Daerah juga sejalan dengan Reformasi Birokrasi serta dinamika

¹ Rasyid Thaha, *Penataan Kelembagaan Pemerintah Daerah*, Makasar, 2012, hlm 38

perkembangan masyarakat di Daerah terhadap penyelenggaraan Otonomi Daerah yang berdasarkan Kebutuhan, Potensi, dan Karakteristik yang dimiliki Daerah.

Otonomi Daerah sebagai wujud pelaksanaan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah adalah jawaban atas tuntutan masyarakat. Pemerintah Daerah dapat melaksanakan fungsinya untuk mengatur dan mengurus kewenangan daerah berdasarkan kepentingan masyarakat daerah. Dan agar pelaksanaan fungsi pemerintahan tersebut dapat dilaksanakan dengan baik, maka Pemerintah Daerah membutuhkan Organisasi Perangkat Daerah atau Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang efektif dan efisien sebagai salah satu unsur/bagian dari birokrasi.²

Pembentukan organisasi perangkat daerah yakni SKPD daerah ditetapkan dengan Peraturan Daerah yang berpedoman pada Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Peraturan Pemerintah ini pada prinsipnya memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Besaran organisasi perangkat daerah yang dijelaskan dalam peraturan ini sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus dicapai, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis,

² Andin Niantima Primasari, *Pengaruh Restrukturisasi Organisasi Terhadap Efektivitas Pelaksanaan Tugas Pokok dan Fungsi Dinas Pertanian, Tanaman Pangan dan Hortikultura, Peternakan dan Perkebunan Kabupaten Pesisir Selatan*, Padang, 2011, hlm 1

jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas.

Dinamika tuntutan masyarakat akan kualitas pelayanan menuntut Pemerintah Daerah untuk melakukan pemerintahan daerah kelembagaan sehingga bentuk kelembagaan daerah yang dibuat akan lebih efisien. Karakter ini ditunjukkan dengan struktur kelembagaan yang ramping. Kelembagaan yang besar, akan memungkinkan terjadinya overlap implementasi tugas pokok dan fungsi antar organisasi yang ada. Banyaknya keragaman organisasi kelembagaan yang dibangun oleh pemerintah daerah menciptakan potensi terjadinya duplikasi pelaksanaan tugas. Organisasi pemerintah yang ramping akan menghasilkan kualitas pelayanan masyarakat yang lebih berkualitas serta memudahkan bagi penerima layanan. Kondisi ini menjadikan kelembagaan yang tidak berbelit-belit serta prosedur pelayanan yang mudah dipahami oleh masyarakat serta memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi masyarakat.³

Dalam rangka melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pelaksanaan peraturan perundang-undangan dan tugas pemerintahan umum lainnya, pemerintah daerah dapat membentuk lembaga lain untuk mewadahi penanganan tugas-tugas pemerintahan umum yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagai bagian dari perangkat daerah.

Setelah diberlakukannya PP Nomor 41 Tahun 2007 masih banyaknya daerah yang belum melaksanakan sesuai dengan yang telah diamanatkan oleh

³ Rasyid Thaha, *op.cit.*, hlm 39

Peraturan Pemerintah tersebut dengan maksimal dan beberapa daerah masih memiliki organisasi perangkat daerah yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerahnya. Tetapi masih banyak SKPD/Dinas yang tidak sesuai dengan kebutuhan daerah dan masyarakatnya. Permasalahan ini kerap ditemukan diberbagai daerah, karena dalam pembentukannya terkadang tidak melihat dari kebutuhan daerah maupun masyarakatnya. Hal ini membuat SKPD/Dinas menjadi tidak efisien dan efektif dalam memberikan pelayanan bagi masyarakat.

Kabupaten Lombok Utara sendiri merupakan daerah pemekaran baru dan memiliki berbagai macam permasalahan-permasalahan yang dihadapi. Termasuk permasalahan mengenai penataan struktur organisasi perangkat daerah, terdapat beberapa permasalahan dalam struktur organisasi di Kabupaten Lombok Utara yaitu penggabungan Dinas/SKPD yang tidak serumpun atau tidak boleh disatukan, SKPD/Dinas yang tidak sesuai kebutuhan daerah dan masyarakat. Padahal dalam pembentukan organisasi perangkat daerah hal utama yang harus diperhatikan adalah kebutuhan daerah tersebut dan kebutuhan masyarakatnya. Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, Energi dan Sumber Daya Mineral merupakan Dinas/SKPD yang seharusnya tidak boleh disatukan, karena rumpun dari bidang tersebut berbeda. Seharusnya Dinas tersebut berdiri sendiri karena memiliki rumpun yang berbeda sesuai dengan yang telah diamanatkan dalam PP Nomor 41 Tahun 2007 pada pasal 22 ayat 4 tentang perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk Dinas.⁴

⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah telah ditetapkan besaran Organisasi Perangkat Daerah, sehingga Pemerintah Daerah tidak bisa menentukan sendiri besaran Organisasi Perangkat Daerahnya. Dalam pasal 19 ayat 1 terdapat beberapa kriteria dalam menentukan besaran Organisasi Perangkat Daerah yaitu: Jumlah Penduduk, Luas wilayah, Jumlah APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah). Berdasarkan kriteria tersebut Pemerintah Kabupaten Lombok Utara termasuk dalam Besaran Organisasi Perangkat Daerah dengan nilai kurang dari 40 terdiri dari (pasal 21) :

- a) Sekretariat Daerah, terdiri dari paling banyak 3 (tiga) Asisten dan 12 Bagian;
- b) Sekretariat DPRD, terdiri dari paling banyak 4 (empat) Bagian;
- c) Dinas Daerah paling banyak 12 (dua belas);
- d) Lembaga Teknis Daerah paling banyak 8 (delapan);
- e) Kecamatan;
- f) Kelurahan.

Kebijakan Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah harus memperhatikan dan memperhitungkan terkait Kebutuhan, Potensi, dan Karakteristik Daerah serta Kemampuan Daerah terkait aspek pembiayaan, personil dan perlengkapan secara utuh serta menyeluruh terhadap Organisasi Perangkat Daerah yang akan dibentuk. Sehingga kesiapan serta keseriusan dari Pemerintah Daerah sangat dibutuhkan, karena agar nantinya tidak muncul permasalahan setelah dilaksanakannya Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah. Kebijakan Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah dikeluarkan

oleh Pemerintah Daerah harus bisa menghasilkan Kelembagaan Daerah yang Tepat Fungsi dan Tepat Ukuran sehingga dapat menjawab tuntutan dari Otonomi Daerah dan tuntutan dari masyarakat yang mengharapkan pelayanan maksimal dari Pemerintah Daerah.

Tampilan birokrasi yang besar dan gemuk akan menghabiskan banyak sumberdaya Daerah, fenomena ini telah banyak dilihat dalam dalam praktek birokrasi selama ini baik di tingkat Pusat maupun Daerah. Organisasi birokrasi Daerah dibangun dan dikembangkan dengan menggunakan azas uniformitas (penyamarataan). Akibatnya nomenklatur, jenis dan jumlah lembaga (organisasi) yang dikembangkan di seluruh wilayah Indonesia hampir sama. Padahal seharusnya hal tersebut lebih disesuaikan dengan kebutuhan daerah dan kebutuhan masyarakat.⁵

Organisasi atau birokrasi Pemerintah diharapkan bisa dibentuk ramping dimana akan menghasilkan kualitas pelayanan yang lebih berkualitas bagi masyarakat serta memberikan kemudahan bagi penerima layanan untuk memanfaatkannya. Kondisi ini menjadikan suatu kelembagaan tidak memiliki proses yang berbelit-belit serta prosedur pelayanan yang mudah untuk dipahami oleh masyarakat serta memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi masyarakatnya.⁶

Penelitian ini nantinya akan dilaksanakan di Bagian Hukum dan Organisasi pada Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara, karena Bagian Hukum dan

⁵ Andin Niantima Primasari, *op.cit.*, hlm 2

⁶ Rasyid Thaha, *op.cit.*, hlm 40

Organisasi merupakan yang bertanggung jawab dalam proses pelaksanaan Penataan Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Lombok Utara.

Persoalan penataan Struktur Organisasi di Daerah Kabupaten Lombok Utara menarik bagi penulis untuk dikaji. Berdasarkan persoalan yang telah ditemukan, penulis mencoba mengkaji dengan judul: **“Analisis Kebijakan Penataan Struktur Organisasi Di Kabupaten Lombok Utara”**.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimana proses Implementasi Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Lombok Utara?
2. Apa saja faktor-faktor yang mempengaruhi proses Implementasi Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah di Kabupaten Lombok Utara?

C. Tujuan

1. Untuk mengetahui pelaksanaan penataan struktur organisasi perangkat daerah di Kabupaten Lombok Utara.
2. Untuk mengetahui faktor yang mempengaruhi pelaksanaan penataan organisasi perangkat daerah di Kabupaten Lombok Utara.

D. Manfaat

1. Manfaat Teoritis
 - a) Penelitian ini nantinya diharapkan bisa memberi bermanfaat dalam Pengembangan Keilmuan terkait dengan Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah.
 - b) Penelitian ini juga nantinya bisa dijadikan sebagai perbandingan atau acuan bagi Penelitian selanjutnya.

2. Manfaat Praktis

- a) Penilitan ini diharapkan bisa bermanfaat bagi Pemerintah Daerah terkait dalam hal Penataan Struktur Organisasi Daerah khususnya Pemerintah Kabupaten Lombok Utara.
- b) Dapat memberikan pemahaman bagi masyarakat terkait Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah.
- c) Hasil penelitian ini bisa menjadi bahan referensi bagi penelitian sejenis.

E. Kerangka Dasar Teori

1. Otonomi Daerah

Otonomi Daerah pada dasarnya adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Hak tersebut diperoleh melalui penyerahan urusan Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah sesuai dengan keadaan dan kemampuan setiap daerah. Otonomi Daerah merupakan wujud dari asas desentralisasi, Pemerintah mengharapkan Daerah mampu memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat. Karena Daerah diberi kewenangan melalui adanya Otonomi Daerah yang memberikan kebebasan kepada setiap Daerah.⁷

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, menyatakan bahwa yang dimaksud dengan Daerah Otonom adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas Daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan

⁷ Sakinah Nadir, *Otonomi Daerah dan Desentralisasi Desa*, Makasar, 2013, hlm 84

Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah diharapkan nantinya akan memberikan wewenang yang besar kepada Daerah untuk mengatur wilayahnya sesuai dengan aspirasi masyarakat.⁸

2. Struktur Organisasi

Organisasi menurut Robbins diartikan sebagai suatu unit (satuan) sosial yang dikoordinasikan dengan sadar, yang terdiri dari dua orang atau lebih, yang berfungsi atas dasar yang relatif terus menerus untuk mencapai suatu tujuan atau serangkaian tujuan bersama.

Menurut Pace & Faules, dalam memahami suatu organisasi terdapat dua macam pendekatan, yaitu pendekatan objektif dan pendekatan subjektif. Makna “objektif” dalam konteks ini merujuk kepada pandangan bahwa objek-objek, perilaku-perilaku, dan peristiwa-peristiwa eksis di dunia nyata dan terlepas dari pengamatnya, sedangkan “subjektif” menunjukkan bahwa realitas itu sendiri adalah konstruksi sosial, realitas sebagai suatu proses kreatif yang memungkinkan orang menciptakan apa yang ada “di luar sana”.⁹

Menurut Ranson, Hinings, dan Greenwood, Struktur organisasi adalah media yang kompleks dari kontrol yang secara terus-menerus dihasilkan dan dibentuk dalam interaksi dan sebelum membentuk interaksi. Jadi, struktur dibentuk dan membentuk pendekatan terhadap struktur organisasi yang bersifat

⁸ Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

⁹ Choirul Furqon, *Kultur Organisasi*, Bandung, 2012, hlm 2

dinamis sejalan dengan pemahaman bahwa struktur organisasi bukan sekedar wadah untuk pembagian tugas dan wewenang.

Dalam menentukan suatu struktur organisasi terdapat delapan unsur struktur organisasi, yaitu:

a. Ukuran (*Size*)

Ukuran menggambarkan jumlah kelompok kerja dan jumlah individu yang ada di dalam organisasi. Semakin banyak individu yang ada di dalam organisasi intensitas komunikasi impersonalnya akan cenderung semakin rendah atau semakin sulit mengenal individu satu per satu atau dari hati ke hati. Hal ini akan berpengaruh terhadap efisiensi, efektivitas, dan produktivitas organisasi.

b. Rentang Kendali (*Span Of Control*)

Rentang kendali menggambarkan banyaknya orang yang harus diawasi atau bertanggung jawab kepada satu orang. Idealnya adalah enam sampai dengan sepuluh orang. Apabila lebih dari sepuluh orang akan berada di luar batas kelola seseorang. Sebaliknya apabila terlalu sedikit cakupan pengawasan akan menjadi tidak efisien.

c. Jenjang Hierarki

Jenjang hierarki melukiskan banyak level hierarki yang ada dalam satu organisasi. Semakin banyak jenjang akan mengundang kemungkinan

timbulnya masalah dalam koordinasi pekerjaan. Jenjang hierarki yang sedikit akan menghindari timbulnya masalah dalam koordinasi pekerjaan.

d. Struktur Wewenang

Struktur wewenang menggambarkan siapa yang berhak untuk mengambil keputusan atau siapa yang berhak memegang kekuasaan. Struktur otoritas yang monomorphic menggambarkan bahwa bermacam-macam kekuasaan dipegang oleh satu orang yang sama. Sedangkan struktur otoritas polymorphic menggambarkan bahwa kekuasaan dipegang oleh orang yang berbeda-beda. Struktur otoritas yang baik adalah polymorphic karena akan memudahkan mengendalikannya dan meminta pertanggungjawabannya.

e. Struktur Komunikasi

Struktur komunikasi mencerminkan pola komunikasi yang ada di dalam suatu organisasi, yaitu searah atau dua arah. Pola komunikasi searah hanya dari atas ke bawah dan bawah ke atas untuk memberikan umpan balik kepada atasannya. Tentu saja yang baik adalah dua arah.

f. Struktur Tugas

Struktur tugas melukiskan kejelasan tugas-tugas yang harus dikerjakan yang ada di dalam suatu organisasi: Siapa mengerjakan apa, bilamana, dimana, dan bagaimana. Struktur tugas yang jelas akan berpengaruh langsung terhadap meningkatnya efisiensi, efektivitas dan produktivitas organisasi.

Sebaliknya struktur tugas yang tidak jelas akan menurunkan efisiensi, efektifitas dan produktivitas organisasi.

g. Struktur Kinerja

Status dan kinerja melukiskan apakah yang lebih diutamakan oleh organisasi adalah status (*prestige*) atau kinerja. Organisasi yang lebih mengutamakan status pada umumnya lebih rendah dibandingkan dengan organisasi yang lebih mengutamakan kinerja. Sebaliknya organisasi yang mengutamakan kinerja akan lebih unggul dibandingkan dengan organisasi yang lebih mengutamakan status.

h. Jarak Psikologis

Jarak psikologis mencerminkan besarnya jarak psikologis antara pemimpin tertinggi dan bawahan terendah di dalam suatu organisasi. Meskipun jarak fisik antara pimpinan tertinggi dan bawahan terendah besar, sebaiknya jarak psikologisnya dibuat sekecil mungkin (peduli terhadap bawahan). Dengan demikian tidak akan terdapat *barier* yang besar dalam berkomunikasi dan akan membantu menyelesaikan masalah yang timbul di dalam organisasi tersebut.¹⁰

Menurut Defny Holidin, penataan struktur organisasi Pemerintah dilakukan melalui tahapan-tahapan, yaitu:

1) Tahap Persiapan

¹⁰ Rendra Setyadiharja, *Struktur Organisasi*, Tanjungpinang, 2013, hlm 2

Dalam tahap persiapan penting untuk meninjau ulang rencana strategis yang memuat visi, misi dan tujuan strategis suatu lembaga. Hal ini untuk melihat kesesuaian kondisi saat ini dengan perencanaan strategis.

Membuat konsensus dengan pemangku kepentingan untuk menyamakan persepsi sekaligus menyepakati rencana penata ulangan struktur organisasi yang berada dalam tingkat kompleksitas dan formalitasnya dapat memicu peningkatan kinerja aparatur. Perlu komunikasi yang jelas dan menyeluruh agar seluruh internal organisasi memahami esensi tujuan dan kemanfaatan dari rencana penata ulangan organisasi.

2) Tahap Penilaian

Melakukan pemetaan ulang atas bagian-bagian struktur organisasi terhadap besaran-besaran organisasi yang telah dibuat yang menunjukkan seberapa banyak jumlah setiap bagian dari sebuah organisasi.

Dilanjutkan dengan pengelompokan berdasarkan kedekatan rumpun urusan Pemerintah yang dilaksanakan. Perumpunan ini dimaksudkan untuk memperjelas pemisahan ataupun penggabungan tugas dan kewenangan antara organisasi satu dengan organisasi lain. Perumpunan ini juga dimaksudkan untuk mempermudah dalam pemahaman sifat dasar dan tugas dari organisasi tersebut.

3) Tahap Rekonstruksi Langsung

Langkah penataan struktur kembali diambil sebagai tindak lanjut hasil penilaian. Hal-hal yang harus masuk sebagai pertimbangan adalah sebagai berikut: (1) tingkat kompleksitas urusan yang ditangani oleh kementerian/lembaga menjadikan spesialisasi penanganan juga bertambah sehingga kebutuhan spesialisasi keahlian juga meningkat; (2) tingkat kompleksitas urusan yang ditangani oleh kementerian/lembaga menjadikan desentralisasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan menangani urusan-urusan tersebut juga meningkat. Ini berimplikasi pada penyusunan ulang struktur pemerintahan; (3) untuk mengurangi kecendrungan hierarki struktur pengambilan keputusan, substruktur pada suatu unit kerja harus dibatasi menjadi maksimal hanya dua tingkat; (4) orientasi pada penyusunan struktur seharusnya dilakukan menyamping dan penambahan spesialisasi keahlian penanganan urusan diwujudkan dalam bentuk pembagian *task force* atau gugus tugas secara fungsional; (5) dampak langkah diatas pemangkasan sejumlah struktur, baik hierarki vertikal maupun spesialisasi horizontal, yang tupoksinya bersifat substitutif.

Dari tahapan di atas dapat dilihat bahwa terjadi berbagai pergeseran, pengalihfungsian tugas dan berbagai perubahan birokrasi lainnya sebagai

sebuah konsekuensi logis rasionalisasi birokrasi dan juga terlihat arah pengembangan organisasi sesuai dengan yang diharapkan publik.¹¹

3. Birokrasi

Birokrasi menurut Max Weber dalam Jarden Dawana K. Pakpahan adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu, didasarkan aturan tertulis, oleh orang-orang yang berkompeten di bidangnya. Birokrasi lahir sebagai sebuah konsekuensi dari masyarakat yang otoritas kekuasaannya didasari atas legal rasional.¹²

Dimana dalam masyarakat tersebut hukum yang menjadi aturan yang mengikat masyarakat didasarkan pada hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang serta yang isinya rasional. Untuk itulah diperlukan birokrasi sebagai lembaga yang melaksanakan dan menegakkan aturan hukum tersebut. Max Weber menganggap birokrasi secara teknis merupakan organisasi yang paling efisien karena birokrasi bekerja atas dasar sistem aturan secara impersonal dan imparsial dimana birokrasi sendiri tidak turut terlibat dalam penyusunan sistem peraturan tersebut.

Weber juga menjelaskan, tipe ideal birokrasi yang rasional itu dilakukan dalam cara-cara sebagai berikut:

¹¹ Riyan Hidayat, *Penataan dan Pengembangan Struktur Organisasi Pemerintah*, diakses dari <http://bdkbanjarmasin.kemenag.go.id/> pada 16 Oktober 2015 pukul 17.00

¹² Jarden Wardana K. Pakpahan, *Penataan Organisasi dan Kepagawaian Melalui Reformasi Birokrasi*, Jakarta, 2012, hlm 8

1. Individu pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya pada saat dia menjalankan tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya. Pejabat tidak bebas menggunakan jabatannya untuk keperluan dan kepentingan pribadinya termasuk keluarganya.
2. Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarkis dari atas ke bawah dan ke samping. Konsekuensinya ada jabatan atasan dan bawahan, dan ada pula yang menyandang kekuasaan lebih besar dan ada yang kecil.
3. Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
4. Setiap pejabat memiliki kontrak jabatan yang harus dijalankan. Uraian tugas (*job description*) masing-masing pejabat merupakan domain yang menjadi wewenang dan tanggung jawab yang harus dijalankan sesuai dengan kontrak.
5. Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi personalitasnya, idealnya hal tersebut melalui ujian yang kompetitif.
6. Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya. Setiap pejabat bisa memutuskan untuk keluar dari pekerjaannya dan jabatannya sesuai dengan keinginan dan kontraknya bisa diakhiri dalam keadaan tertentu.
7. Terdapat struktur pengembangan karir yang jelas dengan promosi berdasarkan senioritas sesuai dengan pertimbangan yang objektif.
8. Setiap pejabat sama sekali tidak dibenarkan menggunakan jabatannya dan *resources* instansinya untuk kepentingan pribadi dan keluarga.

9. Setiap pejabat berada dibawah suatu pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Weber memperhitungkan tiga elemen pokok dalam konsep birokrasinya, antara lain: Pertama, birokrasi dipandang sebagai instrumen teknis (*technical instrument*); Kedua, birokrasi dipandang sebagai kekuatan yang independen dalam masyarakat, sepanjang birokrasi mempunyai kecenderungan yang melekat (*inherent tendency*) pada penerapan instrumen teknis tersebut; Ketiga, pengembangan dari sikap ini karena para birokrat tidak mampu memisahkan perilaku mereka dari kepentingannya sebagai suatu kelompok masyarakat yang particular.¹³

Birokrasi merupakan sebuah lembaga/organisasi rasional yang harus memiliki aturan yang jelas dan mengatur hubungan kerja secara impersonal. Birokrasi juga merupakan sesuatu yang sangat diperlukan dalam suatu organisasi, karena hal ini dibutuhkan untuk mewujudkan pembagian kerja, wewenang dan tanggung jawab tertentu bagi semua pejabat. Birokrasi bisa juga dikatakan sebagai alat pengorganisasian untuk menciptakan keteraturan dan ketertiban dalam mewujudkan kerjasama sejumlah orang yang bermaksud mencapai tujuan organisasi.

4. Kebijakan Publik

Menurut Pressman dan Widavsky mendefinisikan kebijakan publik sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa

¹³ Andin Niantima Primasari, *op.cit.*, hlm 30

diramalkan. Kebijakan publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk kebijakan yang lain misalnya kebijakan swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan Pemerintah.

Thomas R Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai apapun yang dipilih Pemerintah untuk dilakukan atau tidak dilakukan. Definisi ini menekankan bahwa kebijakan publik adalah mengenai perwujudan “tindakan” dan bukan merupakan pernyataan keinginan Pemerintah atau pejabat publik semata. Di samping itu pilihan Pemerintah untuk tidak melakukan sesuatu juga merupakan kebijakan publik karena mempunyai pengaruh (dampak yang sama dengan pilihan Pemerintah untuk melakukan sesuatu).¹⁴

Banyak pakar mengajukan jenis kebijakan publik berdasarkan sudut pandangnya masing-masing. James Anderson misalnya, menyampaikan kategori tentang kebijakan publik tersebut sebagai berikut:

- a) Kebijakan substantif versus kebijakan prosedural. Kebijakan substantif yakni kebijakan yang menyangkut apa yang akan dilakukan oleh Pemerintah. Sedangkan kebijakan prosedural adalah bagaimana kebijakan substantif tersebut dapat dijalankan.
- b) Kebijakan distributif versus kebijakan regulatori versus kebijakan re-distributif. Kebijakan distributif menyangkut distribusi pelayanan atau kemanfaatan pada masyarakat atau individu. Kebijakan regulatori adalah kebijakan yang berupa pembatasan atau pelarangan terhadap perilaku

¹⁴ Ageng Purwo Jatmiko, *Kebijakan Pemerintah Daerah Kabupaten Purworejo Dalam Pelestarian Benda Cagar Budaya Sebagai Kearifan Lokal*, Yogyakarta, 2012, hlm 15

individu atau kelompok masyarakat. Sedangkan kebijakan re-distributif adalah kebijakan yang mengatur alokasi kekayaan, pendapatan, pemilikan atau hak-hak di antara berbagai kelompok dalam masyarakat.

- c) Kebijakan material versus kebijakan simbolis. Kebijakan material adalah kebijakan yang memberikan keuntungan sumber daya konkrit pada kelompok sasaran. Sedangkan kebijakan simbolis adalah kebijakan yang memberikan manfaat simbolis pada kelompok sasaran.
- d) Kebijakan yang berhubungan dengan barang umum (*public goods*) dan barang privat (*private goods*). Kebijakan *public goods* adalah kebijakan yang bertujuan mengatur pemberian barang atau pelayanan publik. Sedangkan *private goods* adalah kebijakan yang mengatur penyediaan barang atau pelayanan untuk pasar bebas.¹⁵

Dalam proses pembuatan kebijakan publik terdapat beberapa tahapan yang merupakan bagian yang memiliki pengaruh dalam keberhasilan suatu kebijakan yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Tahap-tahap pembuatan kebijakan publik menurut William Dunn, sebagai berikut:

- a) Tahap penyusunan agenda

Pada tahap ini terdapat penentuan permasalahan mana yang akan dijadikan sebagai fokus masalah yang dianggap sangat penting untuk segera diselesaikan. Hal ini terjadi karena terdapat beberapa alasan yang membuat

¹⁵ Suharno, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, 2010, hlm 13

para pembuat kebijakan harus menentukan prioritas terhadap suatu permasalahan.

b) Tahap formulasi kebijakan

Masalah yang telah dijadikan prioritas kemudian didefinisikan oleh para pembuat kebijakan untuk kemudian mencari pemecahan masalah terbaik. Pemecahan masalah tersebut berasal dari berbagai alternatif atau pilihan kebijakan yang ada. Dalam perumusan kebijakan setiap alternatif bersaing untuk dipilih sebagai kebijakan yang diambil untuk memecahkan masalah. Sehingga pada tahap formulasi ini, proses politik lebih dominan daripada aspek administratifnya.

c) Tahap adopsi kebijakan

Dari sekian banyak alternatif kebijakan yang ditawarkan oleh para perumus kebijakan, pada akhirnya salah satu yang akan menjadi alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan mayoritas legislatif. Pada tahap ini lebih bersifat proses menjadikan sebuah kebijakan mempunyai kekuatan hukum, agar mempunyai daya ikat dan daya paksa.

d) Tahap implementasi kebijakan

Suatu program kebijakan hanya akan sia-sia apabila tidak diimplementasikan, yakni dilaksanakan oleh badan-badan administrasi Pemerintah di tingkat bawah. Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administratif yang memobilisasikan sumber daya manusia dan

finansial. Pada tahap ini berbagai kepentingan akan saling bersaing, beberapa mendapat dukungan para pelaksana dan beberapa yang lain mungkin menentanginya.

e) Tahap evaluasi kebijakan

Dalam tahap ini kebijakan yang telah dijalankan akan dinilai, untuk melihat sejauh mana kebijakan yang telah dibuat mencapai tujuan yang telah diinginkan, yaitu memecahkan masalah yang dihadapi masyarakat. Oleh karena itu ditentukan ukuran-ukuran atau kriteria-kriteria yang menjadi dasar untuk menilai apakah kebijakan publik yang telah dilaksanakan.¹⁶

Hal terpenting dalam suatu kebijakan publik adalah proses implementasi dari kebijakan publik itu sendiri. Terdapat beberapa proses implementasi kebijakan publik, yaitu:

- a. Kebijakan diformulasikan dengan misi untuk mencapai tujuan dan sasaran tertentu.
- b. Keluaran kebijakan merupakan tujuan-tujuan kebijakan yang telah ditetapkan dan yang akan dicapai untuk menyelesaikan permasalahan di masyarakat.
- c. Pelaksana/implementer merupakan bagian penting dalam implementasi dari suatu kebijakan, apabila tidak ada pelaksana maka kebijakan yang telah dibuat tidak akan sampai pada tujuan dan sasaran.

¹⁶ Ageng Purwo Jatmiko, *op.cit.*, hlm 20

- d. Kelompok sasaran merupakan sasaran pelaksanaan dari kebijakan yang telah dibuat, karena terdapat permasalahan yang timbul sehingga membuat munculnya suatu kebijakan.
- e. Dampak dari kebijakan, dalam hal ini dampak dari suatu kebijakan ada yang bersifat dampak langsung, dampak jangka menengah dan dampak jangka panjang.
- f. Kinerja implementasi merupakan hasil dari pelaksanaan kebijakan, baik itu kebijakan berhasil dilaksanakan dengan baik atau sebaliknya.¹⁷

Faktor yang mempengaruhi pelaksanaan suatu kebijakan penataan struktur organisasi perangkat daerah, yaitu:

- a. Faktor Keuangan dan Anggaran, ketidak seimbangan antara keuangan dan anggaran yang dimiliki Daerah, membuat beberapa Daerah melakukan penghematan dengan cara memperkecil struktur organisasi yang dimiliki.
- b. Faktor Sumber Daya Manusia atau Aparatur Pemerintah Daerah, kurangnya Sumber Daya Manusia yang memiliki keahlian yang sesuai dengan kebutuhan Daerah.
- c. Faktor Perundang-Undangan, perubahan perundang-undangan yang mengatur terkait struktur organisasi perangkat daerah sehingga menjadi kendala bagi Daerah dalam melakukan penataan struktur organisasinya.¹⁸

¹⁷ Erwan Agus Purwanto, dkk, *Implementasi Kebijakan Publik*, (Yogyakarta: Gava Media, 2012), hlm 72

¹⁸ Sahrial, *Proses Pembentukan Kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah*, Pekanbaru, 2013, hlm 53

F. Definisi Konsepsional

Definisi konsepsional adalah suatu usaha untuk menjelaskan mengenai permasalahan pengertian antara konsep yang satu dengan yang lain berdasarkan dari pemahaman penulis.

a. Penataan Struktur Organisasi

Penataan struktur organisasi merupakan sebuah upaya yang dilakukan oleh sebuah organisasi untuk meningkatkan kinerja organisasi tersebut dan untuk menyesuaikan struktur organisasi dengan lingkup dan beban kerja sesuai dengan tugas dan fungsi yang diamanatkan. Sehingga mampu memberikan hasil terbaik untuk mencapai tujuan organisasi.

b. Implementasi Kebijakan Penataan Struktur Organisasi

Implementasi Kebijakan Penataan Struktur Organisasi merupakan suatu tindakan pelaksanaan atau penerapan atas perubahan penataan struktur organisasi yang baru dari sebelumnya telah dilakukan perubahan terhadap unit-unit organisasi. Hal ini bertujuan untuk meningkatkan kualitas dan kinerja dari organisasi tersebut.

G. Definisi Operasional

1. Implementasi Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah

Dalam penataan struktur organisasi Pemerintah terdapat beberapa tahapan-tahapan, yaitu:

- a. Tahap persiapan, hal ini menjadi tahap melihat kesesuaian kondisi organisasi saat ini dengan perencanaan strategis dari organisasi. Untuk menentukan proses penataan dari struktur organisasi tersebut.
 - b. Tahap penilaian, melakukan penilaian atas bagian-bagian organisasi terhadap beban kerja yang dibebankan pada setiap unit organisasi.
 - c. Tahap rekonstruksi ulang, hal ini dilaksanakan berdasarkan hasil dari penilaian yang dilakukan terhadap setiap unit organisasi. Sehingga menghasilkan unit organisasi baru untuk meningkatkan kualitas kerja dari Organisasi.
2. Faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan penataan struktur organisasi perangkat daerah

Dalam penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah terdapat beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaannya, yaitu:

- a. Faktor keuangan dan anggaran, karena adanya pengaruh keuangan dan anggaran yang digunakan dalam pelaksanaan penataan struktur organisasi.
- b. Faktor Sumber Daya Manusia, karena pengaruh dari Sumber Daya Manusia yang terlibat dalam proses penataan struktur organisasi.
- c. Faktor Perundang-Undangan, perubahan Perundang-Undangan terkait Peraturan Kelembagaan memberi pengaruh dalam proses penataan struktur organisasi daerah dan memberikan kewenangan kepada Daerah dalam melaksanakan Penataan Struktur Organisasi.

H. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan peneliti adalah deskriptif kualitatif. Deskriptif Kualitatif adalah suatu metode penelitian yang dapat digambarkan secara sistematis mengenai suatu keadaan, situasi dan fenomena yang telah terjadi. Dengan kata deskriptif kualitatif bertujuan untuk memperoleh informasi-informasi mengenai keadaan saat ini dan melihat kaitannya antara variabel-variabel yang ada.

Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dan analisis kualitatif dengan melakukan penelitian terhadap Kebijakan Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah yang telah dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten Lombok Utara. Jadi penelitian ini melakukan analisis terhadap proses pelaksanaan Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

2. Subyek Penelitian

- 1) Pemerintah Kabupaten Lombok Utara
- 2) Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara

3. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian ini nantinya akan dilaksanakan di Bagian Hukum dan Organisasi di Sekretariat Daerah Kabupaten Lombok Utara, karena merupakan penanggung jawab serta pelaksana dalam Penataan Struktur Organisasi Perangkat Daerah.

4. Sumber Data

Sumber data dari penelitian ini nantinya di peroleh melalui dua jenis data, yaitu:

1) Data Primer

Data yang diperoleh peneliti melalui sumber data dari subjek penelitian terkait tentang Penataan Struktur Organisasi Daerah di Kabupaten Lombok Utara.

2) Data Sekunder

Data yang diperoleh melalui sumber data secara tidak langsung yang terkait dengan penelitian atau diperoleh melalui dokumen-dokumen, buku, dan peraturan perundang-undangan yang sesuai dengan penelitian ini dan nantinya akan digunakan sebagai acuan.

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini teknik pengumpulan data dilakukan dengan cara penelitian lapangan dan studi kepustakaan.

1) Wawancara

Wawancara adalah usaha mengumpulkan data berupa informasi dengan mengajukan sejumlah pertanyaan secara lisan dan dijawab secara lisan pula. Ciri utama dari wawancara adalah kontak langsung dengan responden yang merupakan sumber informasi.

Data yang didapatkan dilakukan dengan cara mendapatkan keterangan atau informasi secara langsung dari responden, yaitu pihak-pihak yang terkait dengan obyek yang diteliti.

2) Studi Kepustakaan

Data yang didapatkan melalui buku-buku, dokumen, literatur, dan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dan merupakan data-data yang dibutuhkan oleh peneliti dalam penelitian ini.

6. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data dalam penelitian ini nantinya menggunakan analisis deskriptif yaitu berupa data yang berasal dari wawancara yang dilakukan secara mendalam dan berdasarkan peraturan-peraturan yang ada kaitannya dengan penataan struktur organisasi. Sehingga nantinya bisa menemukan jawaban dari permasalahan yang terjadi.