

## **BAB V**

### **ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai analisis terhadap implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut. Sebelum diuraikan mengenai dua hal tersebut, dalam bab ini terlebih dahulu akan diuraikan mengenai bagaimana proses kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta dalam hal ini adalah bagaimana proses penetapan organisasi dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008. Analisis disusun berdasarkan hasil pengumpulan dan pengolahan data yang diperoleh, baik melalui wawancara kepada informan maupun dari berbagai tulisan yang terkait restrukturisasi organisasi di Provinsi DKI Jakarta.

#### **5.1. Proses Penetapan Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah di Provinsi DKI Jakarta.**

Proses penetapan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah yang dimaksudkan disini akan menjelaskan tentang bagaimana proses melakukan perubahan organisasi yang ditetapkan melalui Perda Nomor 10 Tahun 2008, meliputi strategi perubahan yang ditempuh, dasar pertimbangan penetapan besaran dan jenis organisasi, bagaimana mengintegrasikan fungsi-fungsi organisasi dan mengapa fungsi-fungsi tersebut diintegrasikan.

Proses penetapan organisasi perangkat daerah bagi Provinsi DKI Jakarta berbeda dengan proses penetapan organisasi di provinsi lain pada umumnya. Perbedaan tersebut terjadi karena karena kedudukannya sebagai ibukota Negara RI, maka Provinsi DKI Jakarta diatur dengan undang-undang tersendiri yaitu UU Nomor 29 Tahun 2007. Seperti dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa karena kekhususaannya maka dasar penetapan

organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta tidak hanya didasarkan pada PP Nomor 41 Tahun 2007 tetapi diikuti adanya peraturan pelaksanaan tersendiri yaitu Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang Pola Organisasi Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta. Selanjutnya pola organisasi yang ditetapkan menjadi dasar bagi penyusunan Peraturan Daerah tentang Organisasi Perangkat Daerah di Provinsi DKI Jakarta.

Perubahan organisasi perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta dilakukan karena adanya tuntutan peraturan perundangan dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Hal ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Greenberg dan Baron (2003:593) bahwa perubahan organisasi terjadi karena adanya kebijakan dan peraturan pemerintah (*Government regulation*) yang baru. Peraturan Pemerintah dapat mempengaruhi kelangsungan suatu organisasi termasuk organisasi pemerintah. Hal yang pada waktu lalu diperbolehkan, suatu saat dapat dilarang. Organisasi perlu melakukan perubahan untuk menyesuaikan dengan perkembangan tersebut. Perubahan mungkin dilakukan secara perlahan atau dapat pula secara radikal.

Kreitner dan Kinicki (2001:463), menyampaikan bahwa untuk melakukan perubahan organisasi pada dasarnya dapat dilakukan dengan tiga cara, yaitu: pertama, *adaptive change*, perubahan yang bersifat adaptif, kedua, *inovative change*, organisasi yang akan melakukan perubahan-perubahan mencoba melakukan pembaharuan-pembaharuan, dan ketiga, *Radically Inovative Change*, dalam hal ini organisasi melakukan perubahan-perubahan secara radikal terhadap keseluruhan sistem yang ada dalam organisasi. Strategi perubahan ini dapat terjadi apabila terdapat dorongan kuat dari kebijakan publik seperti adanya peraturan perundang-undangan baru yang menghendaki perubahan menyeluruh pada desain organisasi.

Strategi perubahan ini menjadi strategi yang harus ditempuh oleh Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah karena adanya dorongan kuat kebijakan publik dalam hal

ini adalah PP Nomor 41 Tahun 2007. Dengan strategi ini Provinsi DKI Jakarta melakukan perubahan menyeluruh terhadap organisasi perangkat daerah yang ada. Perubahan ini tercermin tidak saja dari pengurangan jumlah lembaga yang cukup signifikan tetapi juga dari organisasi baru sebagai hasil penggabungan dari organisasi yang ada saat ini.

Oleh karena itu, pemimpin dalam hal ini Kepala Daerah dalam melakukan perubahan harus secara hati-hati dengan mempertimbangkan berbagai aspek agar manfaat yang ditimbulkan oleh perubahan lebih besar dari beban kerugian yang harus ditanggung.

Penggunaan strategi radikal ini membutuhkan persiapan yang matang dan dikomunikasikan secara intensif pada pihak-pihak terkait (*stakeholder*) sehingga gejolak sosial yang timbul dapat diminimalkan, karena meskipun otonomi daerah memberikan diskresi bagi pemerintah daerah dalam menata organisasinya, tetapi dalam kenyataannya banyak daerah termasuk Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang menghadapi berbagai persoalan dalam menata organisasi. Persoalan pertama, adalah sulitnya meyakinkan aparatur pemerintah daerah bahwa organisasi pemerintah daerah yang ada saat ini harus ditata secara menyeluruh. Persoalan ini terkait dengan masalah kepentingan pegawai dan pejabat di pemerintah daerah yang akan kehilangan jabatan. Kedua, terkait dengan adanya kekurangan pemahaman tentang bagaimana mengimplementasikan peraturan sesuai dengan kebutuhan. Ketiga, penataan organisasi dalam prakteknya tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan objektif, tetapi juga berkaitan dengan hal-hal yang bersifat politis.

Kesulitan lain yang dihadapi dalam menata organisasi biasanya terjadi karena perbedaan interpretasi terhadap fungsi dan struktur, serta sulitnya menghindari pengaruh pola struktur pemerintah daerah yang lama. Interpretasi terhadap fungsi misalnya karena terjadinya kerancuan antara penentuan struktur staf (*supporting staff dan technical staff*) dengan struktur lini (*operating core*). Penempatan fungsi pada struktur yang tidak

tepat, tentunya akan menimbulkan inefisiensi karena berhimpitnya kewenangan dan adanya duplikasi tugas. Persoalan-persoalana di atas juga terjadi ketika Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan restrukturisasi organisasi perangkat daerah. Seperti ketika menentukan nomenklatur dari unit organisasi hasil penggabungan antara pertanian dan kelautan, apakah pertanian yang harus didahulukan ataukah kelautan menjadi perdebatan yang cukup panjang. Perdebatan tersebut terjadi karena masing-masing organisasi yang ada saat ini memiliki resistensi dan ego sektor yang cukup tinggi, sebagaimana disampaikan oleh Kabag Kelembagaan melalui kutipan wawancara berikut:

*“resistensi dan ego sektoral muncul juga seperti pada saat penetapan nomenklatur lembaga hasil penggabungan misalnya antara pertanian dengan kelautan perikanan, mana dulu sektor yang harus didahulukan, mereka menganggap bila sektornya disebut lebih dahulu maka akan memiliki nilai yang lebih padahal belum tentu mereka yang akan menjabat disitu”*

Tidak dipungkiri bahwa tarik-menarik kewenangan diantara sektor yang akan digabung masih terjadi pada saat penetapan besaran dan jenis organisasi perangkat daerah yang akan ditetapkan dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008. Tarik menarik terjadi karena adanya kecenderungan suatu organisasi untuk mempertahankan kewenangan yang telah dimiliki sebelumnya walaupun peraturan perundang-undangan yang baru telah menetapkan lain.

Untuk mengurangi persoalan-persoalan yang muncul dalam menata organisasi perangkat daerah, pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menetapkan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah didasarkan pertimbangan-pertimbangan normatif, objektif dan rasional. Adapun dasar pertimbangan yang digunakan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menentukan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah adalah sebagai berikut:

### a. Visi dan Misi Gubernur

Visi pembangunan 2007 – 2012 Gubernur Provinsi DKI Jakarta adalah Jakarta yang nyaman dan sejahtera untuk semua. Sedangkan misi pembangunan 2007 – 2012 untuk mewujudkan visi adalah:

- 1) Membangun tata kelola pemerintahan yang baik dengan menerapkan kaidah-kaidah ”*Good Governance*”. Pendekatan yang dilakukan untuk aktualisasi misi ini melalui peningkatan kinerja aparatur, sistem dan unit kerja. Misi ini akan mewujudkan efektivitas program dan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah Provinsi.
- 2) Melayani masyarakat dengan prinsip pelayanan prima.
- 3) Memberdayakan masyarakat dengan prinsip pemberian otoritas pada masyarakat untuk mengenali permasalahan yang dihadapi dan mengupayakan pemecahan yang terbaik pada tahapan perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pengendalian pembangunan.
- 4) Membangun sarana dan prasarana kota yang menjamin kenyamanan, dengan memperhatikan prinsip pembangunan berkelanjutan.
- 5) Menciptakan lingkungan kehidupan kota yang dinamis dalam mendorong pertumbuhan dan kesejahteraan.

Strategi pembangunan daerah khususnya yang berkaitan dengan kelembagaan adalah membangun birokrasi yang efektif melalui: pertama, perampingan birokrasi, kedua, penguatan fungsi regulator di tingkat provinsi, ketiga, pendelegasian kewenangan provinsi dan fungsi operator sampai ke tingkat wilayah atau satuan kerja operasional, keempat, penerapan prinsip *good governance* pada setiap tingkat pemerintahan, dan kelima penetapan SKPD sebagai *pilot project* untuk penerapan kaidah *good governance*. Pada SKPD tersebut secara terencana dilakukan perbaikan pada proses kerja, organisasi, sumber daya manusia, infrastruktur dan teknologi yang digunakan.

Visi, misi, dan strategi di atas, menjadi dasar dalam penyusunan organisasi perangkat daerah. Berdasarkan informasi yang penulis peroleh, disampaikan bahwa salah satu syarat *good governance* menurut Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah dibentuknya organisasi perangkat daerah yang proporsional. Pemikiran tersebut disampaikan dengan pandangan sebagai berikut:

*“.....dengan adanya organisasi yang ramping atau tidak terlalu gemuk maka birokrasi menjadi tidak apatis atau dapat dikatakan apatisisme perangkat daerah menjadi menurun”.*

Partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan sudah mulai dilakukan meskipun belum secara aktif seperti memberikan masukan terhadap kebijakan yang akan ditetapkan oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta. Selain itu, keterlibatan swasta juga sedang dikembangkan misalnya dalam penanganan masalah kebersihan, transportasi, pengolahan sampah, dan pembangunan kota-kota baru.

Pertimbangan tersebut cukup rasional karena dengan dibentuknya organisasi perangkat daerah yang proporsional maka penyelenggaraan pemerintahan akan menjadi lebih efektif, efisien, dan akuntabel. Kondisi tersebut, diantaranya merupakan prasyarat bagi terwujudnya *good governance*.

Berkaitan dengan penataan organisasi, Galbraith (1977) menyampaikan bahwa langkah pertama yang harus dilakukan dalam merancang atau menyusun organisasi adalah menentukan kebijakan strategis yang akan dijadikan landasan bagi penentuan langkah-langkah berikutnya. Kebijakan strategis disini adalah menentukan visi dan misi serta strategi yang akan menjadi basis dalam penyusunan organisasi. Visi, misi, dan strategi tersebut akan menentukan jenis organisasi apa yang akan dan harus dibentuk di suatu daerah disamping pertimbangan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Visi sangat penting bagi suatu organisasi karena visi organisasi akan memandu ke arah mana suatu organisasi harus digerakkan. Visi merupakan cita-cita ke arah mana organisasi akan dibawa. Sedangkan misi organisasi secara teoritis dapat digambarkan sebagai sebuah pernyataan umum yang merumuskan tujuan inti atau falsafah dasar organisasi. Misi pada dasarnya adalah sebuah pernyataan "mengapa suatu organisasi ada". Untuk itulah maka pembentukan suatu jenis organisasi perangkat daerah hendaknya ditentukan oleh misi yang akan dicapai ke depan.

Sejalan dengan Galbraith, Cushway dan Lodge (1993) juga menyampaikan bahwa organisasi hendaknya disusun berdasarkan visi dan misi yang jelas. Menurut mereka, prinsip-prinsip pokok menata struktur organisasi yang baik diantaranya adalah struktur harus mengikuti strategi. Organisasi dan berbagai komponennya harus secara terpisah dan secara bersama-sama menunjang sasaran dan tujuan organisasi. Sebuah struktur organisasi dibuat untuk mencapai sejumlah tujuan. Tujuan tersebut diantaranya adalah menunjang strategi organisasi. Untuk itu, struktur harus dirancang sedemikian rupa untuk memastikan pencapaian sasaran dan tujuan organisasi. Strategi akan menjadi salah satu hal pokok yang menentukan struktur. Prinsip ini juga dijadikan acuan oleh Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah.

#### **b. Kewenangan/urusan**

Berdasarkan ketentuan Pasal 13 dan Pasal 14 UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Daerah melaksanakan 2 (dua) jenis urusan pemerintahan, yaitu *pertama*, urusan pemerintahan yang bersifat wajib; dan *kedua*, urusan pemerintahan yang bersifat pilihan.

Urusan pemerintahan wajib adalah suatu urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar seperti pendidikan dasar, kesehatan, pemenuhan kebutuhan hidup minimal, prasarana lingkungan

dasar, sedangkan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan adalah urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Dengan adanya penetapan tersebut tentu saja akan berimplikasi pada perubahan format kelembagaan perangkat daerah.

Meskipun dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang harus ditangani, akan tetapi tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri tetapi dapat pula dua atau lebih jenis urusan dilaksanakan oleh satu lembaga perangkat daerah. Demikian pula urusan wajib tidak harus diwadahi dalam bentuk dinas tetapi juga dapat berbentuk badan, seperti urusan yang terkait dengan perencanaan dan pengendalian pembangunan, pengendalian dampak lingkungan, pelayanan administrasi penanaman modal, dan urusan wajib lain yang menurut daerah lebih tepat diclusterkan dalam fungsi pendukung pelaksanaan tugas pemerintahan di daerah. Sedangkan urusan pilihan harus diwadahi dalam bentuk lembaga dinas, mengingat urusan pilihan merupakan urusan yang terkait erat dengan potensi dan kekhasan daerah yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang menjadi tujuan otonomi daerah, sehingga pengelolaannya harus dilaksanakan oleh unsur pelaksana otonomi daerah (dinas) bukan oleh unsur pendukung. Prinsip ini juga menjadi acuan bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam menetapkan organisasi perangkat daerah.

Apabila urusan wajib maupun pilihan berdasarkan pertimbangan daerah tidak memenuhi persyaratan dibentuk menjadi suatu lembaga yang berdiri sendiri (dinas atau LTD) maka urusan tersebut dapat digabung dengan urusan lain yang sejenis. Untuk itulah setelah dilakukan inventarisasi selanjutnya dilakukan pengelompokkan urusan/kegiatan ke dalam satuan-satuan organisasi. Inventarisasi



terhadap urusan dan fungsi merupakan tahapan yang harus dilalui dan dilakukan dalam penyusunan organisasi. Tahapan tersebut juga dilakukan dalam melakukan penataan organisasi perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta khususnya dalam penentuan jenis dan jumlah lembaga yang akan dibentuk. Berdasarkan visi, misi, dan strategi yang telah ditetapkan, maka sebelum jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah ditetapkan, terlebih dahulu dilakukan inventarisasi terhadap urusan pemerintahan dan fungsi-fungsi yang menjadi kewenangan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta.

Kondisi ini terlihat dengan adanya perubahan pengelompokan urusan atau departementasi fungsi yaitu pengelompokan aktivitas yang serumpun atau yang terkait satu sama lain yang menjadi tugas satuan unit kerja perangkat daerah yang dibentuk seperti fungsi di bidang pekerjaan umum, sumber daya alam, pendidikan, pariwisata dan kebudayaan.

**c. Kondisi organisasi yang berlaku saat ini (*existing condition*)**

Selain berdasarkan pertimbangan di atas, penetapan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah juga didasarkan pada kondisi organisasi yang telah ada saat ini. Di Provinsi DKI Jakarta, Kepala Daerah dalam hal ini Gubernur sangat *concern* terhadap upaya restrukturisasi organisasi perangkat daerah, seperti kutipan yang disampaikan oleh Kepala Bagian kelembagaan Biro Organisasi Setda Provinsi DKI Jakarta berikut ini:

*“Bapak Gubernur sangat concern terhadap upaya restrukturisasi organisasi, Beliau memberikan garis-garis besar arahan sesuai dengan visi dan misi yang telah beliau tetapkan, sebagai contoh: penggabungan Dinas Pariwisata dan Kebudayaan adalah merupakan arahan langsung dari Bapak Gubernur”.*

Agenda restrukturisasi ini termasuk salah satu program yang menjadi fokus Gubernur usai melewati program 100 hari (Tempointeraktif, 14 Januari 2008). Disampaikan bahwa restrukturisasi

yang dilakukan bukan untuk mengurangi jumlah atau bahkan menambah jabatan atau personel yang terpenting bertujuan untuk merapikan dan mengefektifkan organisasi.

Untuk itulah, penetapan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah yang ditetapkan di Provinsi DKI Jakarta tetap berpijak dari organisasi yang ada saat ini. Organisasi perangkat daerah yang dibentuk bukan merupakan lembaga baru namun merupakan hasil pengintegrasian antar organisasi yang telah ada.

Untuk lebih jelas melihat alur perubahan organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta, berikut ini digambarkan peta alir perubahan organisasi antara yang berlaku sebelumnya (Perda 3 Tahun 2001) dengan organisasi yang ada saat ini (Perda 10 Tahun 2008) sebagai berikut:

Tabel 5.1  
Peta Alir Perubahan Organisasi  
Dinas Daerah

No.	SKPD Lama (Perda 3/2001)	SKPD Baru (Perda 10/2008)	Ket.
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Dinas Pendidikan Dasar	1. Dinas Pendidikan	
2.	Dinas Pendidikan Menengah dan Tinggi		
3.	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	2. Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	
4.	Dinas Pemadam Kebakaran	3. Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana	Penambahan fs penanggulangan bencana
5.	Kantor Pengelola Teknologi Informasi	4. Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan	
6.	Biro Humas dan protokol		
7.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	5. Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan	Gab. fs perdagangan dan Dinas Koperasi dan UKM
8.	Dinas Koperasi dan UKM		
9.	Dinas Perindag	6. Dinas Perindustrian dan Energi	Gab. fs perindustrian dan fs. Pertambangan
10.	Dinas Pertambangan dan Penerangan Jalan Umum dan Jaringan Utilitas		
11.	Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan	7. Dinas Kelautan dan Pertanian	
12.	Dinas Pertanian dan Kehutanan		
13.	Dinas Pariwisata	8. Dinas Pariwisata dan	

No.	SKPD Lama (Perda 3/2001)	SKPD Baru (Perda 10/2008)	Ket.
(1)	(2)	(3)	(4)
14.	Dinas Kebudayaan dan Permuseuman	kebudayaan	
15.	Dinas Perhubungan	9. Dinas Perhubungan	
16.	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	10. Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	
17.	Dinas Pekerjaan Umum	11. Dinas Pekerjaan Umum	Gab. fs peneragan jalan umum dan sarana jaringan utilitas dengan Dinas PU
18.	Dinas Pertambangan, Penerangan jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas		
19.	Dinas perumahan	12. Dinas Perumahan dan Gedung Pemda	Gab. Sebagian fs. tata bangunan & gdg pemda dgn Dinas Perumahan
	Kantor Tata Bangunan dan Gedung Pemda		
20.	Dinas Tata Kota	13. Dinas Tata Ruang	
21.	Dinas Pemetaan dan Pertanahan		
22.	Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan	14. Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan	Gab. Dinas Penataan dan pengawasan Bangunan dengan sebagian fs. Tata bangunan dan gedung pemda
23.	Kantor Tata Bangunan dan Gedung Pemda		
24.	Dinas Pertamanan	15. Dinas Pertamanan dan Pemakaman	
25.	Kantor Pelayanan Pemakaman		
26.	Dinas Kebersihan	16. Dinas Kebersihan	
27.	Dinas Bina Mental Spiritual dan Kesos	17. Dinas Sosial	
28.	Dinas Kesehatan	18. Dinas Kesehatan	
29.	Dinas Olahraga dan Pemuda	19. Dinas Olahraga dan Pemuda	
30	Dinas Pendapatan Daerah	20. Dinas Pelayanan Pajak	

Tabel di atas menggambarkan bagaimana peta alir atau perubahan dari organisasi dinas daerah dari yang ada saat ini berdasarkan Perda Nomor 3 Tahun 2001 dengan Dinas Daerah yang baru dibentuk berdasarkan Perda Nomor 10 Tahun 2008. berikut ini juga dijelaskan peta lair perubahan organisasi Lembaga Teknis Daerah dari yang berlaku saat ini dengan hasil perubahan berdasarkan Perda Nomor 10 Tahun 2008.

Tabel 5.2  
Peta Alir Perubahan Organisasi  
Lembaga Teknis Daerah

No.	SKPD Lama (Perda 3/2001)	SKPD Baru (Perda 10/2008)	Ket.
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Badan Perencanaan Daerah	1. Badan Perencanaan Daerah	
2.	Badan Pengawasan Daerah	2. Inspektorat Daerah	
3.	Badan Kepegawaian Daerah	3. Badan Kepegawaian Daerah	
4.	Badan Kesatuan Bangsa	4. Badan Kesatuan Bangsa dan Politik	
5.	Badan Penanaman Modal dan Pendayagunaan Kekayaan dan Usaha Daerah	5. Badan Penanaman Modal dan Promosi	Fs. Pendayagunaan kekayaan dan usaha daerah diintegrasikan ke Badan Pengelola Keuangan Daerah
6.	Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup	6. Badan Pengelola Lingkungan Hidup Daerah	
7.	Kantor Taman Margasatwa Ragunan		
8.	Badan Pemberdayaan Masyarakat	7. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan perempuan dan KB	
9.	Kantor Pendidikan dan Pelatihan	8. Badan Pendidikan dan Pelatihan	
10.	Kantor Pengelola Teknologi Informasi	Hapus	Diintegrasikan ke Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan
11.	Kantor Arsip Daerah	9. Badan Perpustakaan dan Arsip Daerah	
12.	Kantor Perpustakaan Umum Daerah		
13.	Kantor Perbendaharaan dan Kas Daerah	10. Badan Pengelola Keuangan Daerah	Gab. Sebagian fs. Dinas Pendapatan Daerah dengan Kantor Perbendaharaan dan Kas daerah
14.	Kantor Tata Bangunan dan Gedung Pemda	Hapus	Fs. Diintegrasikan ke Dinas Perumahan dan Gedung Pemda serta Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan
15.	Kantor Pelayanan Pemakaman	Hapus	Diintegrasikan dalam Dinas Pertamanan dan Pemakaman

No.	SKPD Lama (Perda 3/2001)	SKPD Baru (Perda 10/2008)	Ket.
(1)	(2)	(3)	(4)
16.	Kantor Urusan Haji	Hapus	Fs. Diintegrasikan ke Setda
17.	-	11. RSUD	Sebelumnya merupakan UPT Dinas Kesehatan
18.	-	12. RSKD	

Kondisi organisasi yang berlaku saat ini tetap harus menjadi pertimbangan utama karena melakukan perubahan organisasi bukan persoalan yang sederhana tetapi akan terkait dengan banyak aspek. Bahkan Osborn dan Plastrik (1997) menyampaikan bahwa melakukan perubahan dalam organisasi pemerintah membutuhkan jauh lebih banyak upaya politik, karena organisasi pemerintah hidup dilautan politik.

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta nampaknya menempuh cara *radically inovative change* dalam melakukan penataan organisasi, sehingga dilakukan perubahan-perubahan secara radikal terhadap keseluruhan sistem yang ada dalam organisasi. Strategi perubahan ini terjadi karena dorongan kuat dari kebijakan publik yaitu adanya undang-undang dan Peraturan Pemerintah baru yang menghendaki perubahan menyeluruh pada desain organisasi. Pemilihan strategi radikal ini membutuhkan persiapan yang matang dan dikomunikasikan secara intensif pada pihak-pihak terkait sehingga gejala yang timbul dapat diminimalkan.

#### d. Potensi daerah dan tingkat urgensi

Penetapan jenis dan besaran organisasi perangkat daerah, dilakukan melalui identifikasi fungsi-fungsi yang relevan dengan potensi yang dimiliki dan tingkat urgensi yang dibutuhkan. Oleh karena itulah rumpun urusan bidang pekerjaan umum yang dalam Perda Nomor 3 Tahun 2001 diwadahi dalam 10 (sepuluh) Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) meliputi Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas, Dinas Tata Kota, Dinas

Penataan dan Pengawasan Bangunan, Dinas Pertamanan, Dinas Perumahan, Dinas Kebersihan, Dinas Pemadam Kebakaran, Dinas Pertanahan dan Pemetaan, Kantor Pelayanan Pelayanan Pemakaman, menjadi diwadahi dalam 7 (tujuh) SKPD dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008 yaitu Dinas Pekerjaan Umum, Dinas Perumahan dan Gedung Pemda, Dinas Tata Ruang, Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan, Dinas Pertamanan dan Pemakaman, dan Dinas Kebersihan.

Demikian pula dengan dinas yang menangani pengelolaan sumber daya alam juga dilakukan evaluasi kembali untuk disesuaikan dengan potensi dan tingkat urgensi yang dibutuhkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta. Dikatakan bahwa pembentukan Dinas Kehutanan adalah kekeliruan dalam melakukan identifikasi fungsi. Fungsi yang melekat pada kehutanan adalah fungsi produksi dan konservasi. Kedua fungsi tersebut tidak terdapat di Provinsi DKI Jakarta, baik yang bersifat riil maupun potensial. Argumentasi yang sama juga digunakan untuk melikuidasi keberadaan Dinas Pertambangan, Dinas Pertanian, Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan. Meskipun ada potensi dalam arti produksi pertanian dan perikanan, tetapi potensi yang ada sangat terbatas dan tidak efisien untuk diurus oleh suatu SKPD setingkat dinas, sehingga fungsi tersebut diintegrasikan dalam satu unit kerja yang serumpun diintegrasikan menjadi satu dinas yaitu Dinas Kelautan dan Pertanian, seperti yang disampaikan oleh Kabag Kelembagaan Setda Provinsi berikut:

*“...potensi disini dalam arti apakah DKI Jakarta punya potensi di bidang tertentu, sebagai contoh sebelumnya DKI Jakarta memiliki Dinas Pertanian dan Kehutanan dan Dinas Peternakan, Kelautan dan Perikanan, setelah dilakukan evaluasi pada dasarnya potensi di dua bidang ini tidak ada maka dua dinas tersebut dihapus dan fungsinya digabung menjadi Dinas Kelautan dan Pertanian yang didalamnya juga ditambahkan fungsi ketahanan pangan”.*

Demikian pula dengan keberadaan Dinas Tata Kota dan Dinas Pertanahan dan Pemetaan, berdasarkan hasil wawancara disampaikan bahwa:

*“...sebelumnya terdapat Dinas Pemetaan dan Pertanahan dan Dinas Tata Kota, karena pemetaan di DKI semakin habis dan pertanahan urusannya tidak diserahkan maka digabung menjadi satu dinas yaitu Dinas Tata Ruang”.*

Selain itu, juga dilakukan penggabungan SKPD yang memiliki kesamaan tugas seperti SKPD yang menangani bidang pendidikan, sebelumnya ditangani oleh 2 (dua) SKPD yaitu Dinas Pendidikan Dasar dan Dinas Pendidikan Menengah dan Tinggi dengan pertimbangan efisiensi, efektivitas dan dalam rangka mempermudah pelayanan kepada masyarakat, maka digabung menjadi satu dinas yaitu Dinas Pendidikan. Pengintegrasian tugas tersebut juga diperlukan dalam rangka kebutuhan sinkronisasi atau pengintegrasian tujuan-tujuan yang padu, sebagai contoh Dinas Pariwisata dan Dinas Kebudayaan digabung karena budaya bukan menjadi objek tetapi diharapkan menjadi bagian dari komoditas pariwisata atau menjadi tujuan dari pariwisata.

Dasar pertimbangan yang disampaikan di atas, sejalan dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yang memberikan acuan bahwa penetapan besaran organisasi perangkat daerah diantaranya mempertimbangkan kebutuhan daerah dan potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani.

**e. Ketersediaan sumber daya (sumber daya manusia, pembiayaan, sarana dan prasarana)**

Aspek ketersediaan sumber daya ikut menjadi salah satu pertimbangan Provinsi DKI Jakarta pada saat menentukan jumlah dan jenis organisasi perangkat daerah yang dibentuk. Faktor ketersediaan sumber daya menjadi pertimbangan dalam pembentukan organisasi perangkat daerah karena tanpa adanya sumber daya yang memadai organisasi tidak dapat berjalan optimal.

Sumber daya aparatur merupakan salah satu faktor penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Berdasarkan data yang penulis peroleh, Pegawai Negeri Sipil (PNS) Pemerintah Provinsi DKI Jakarta saat ini berjumlah  $\pm$  81.196 personel (delapan puluh satu ribu seratus sembilan puluh enam). Jumlah ini dianggap terlalu besar ditinjau dari aspek kuantitas secara keseluruhan dibandingkan dengan kebutuhan nyata. Sementara disisi lain banyak unit-unit yang kekurangan pegawai dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya serta dalam pemberian pelayanan kepada masyarakat, khususnya untuk tenaga-tenaga teknis seperti dokter dan guru. Hal ini terjadi karena pegawai yang ada dari aspek kualitas dan kompetensinya tidak sesuai dengan kebutuhan unit dalam hal tuntutan sifat pekerjaannya. Selain dilema kelebihan jumlah dan kekurangan tenaga teknis tertentu, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta saat ini dihadapkan pada persoalan kesenjangan persebaran pegawai antar unit. Dibeberapa unit jumlah pegawai melebihi kebutuhan, namun dibeberapa unit yang lain justru kurang.

Menyadari pentingnya dukungan sumber daya manusia dalam organisasi, maka dalam restrukturisasi organisasi diberikan perhatian terhadap lembaga yang akan mendukung peningkatan kualitas sumber daya manusia yaitu dengan dilakukan peningkatan status Kantor Diklat menjadi Badan Diklat agar aksesnya lebih besar.

Terkait dengan dukungan pembiayaan, adanya perampingan birokrasi melalui penataan organisasi yang rasional di Provinsi DKI Jakarta diharapkan akan dapat mengubah alokasi pembiayaan yang lebih rasional. Dengan rasionalisasi ini diharapkan akan dapat menggeser komposisi anggaran yang lebih besar pada sektor aparatur menjadi lebih dominan di sektor publik sehingga terjadi keseimbangan antara belanja aparatur dengan alokasi belanja publik, sebagaimana disampaikan dalam petikan wawancara dengan Kabag Kelembagan berikut:



*“keinginan Bapak Gubernur, dengan restrukturisasi terjadi alokasi anggaran yang rasional antara belanja aparatur dan belanja publik karena terjadi pengurangan jabatan struktural sehingga tunjangan jabatan, sarana kerja dan sarpras lainnya menjadi berkurang”.*

Sedangkan mengenai dukungan sarana dan prasarana, secara umum di lingkungan Provinsi DKI Jakarta dapat dikatakan memadai, apalagi dengan adanya pengurangan SKPD maka sarana dan prasarana penunjang tugas bagi lembaga yang dibentuk juga cukup memadai bahkan dapat dikatakan lebih dari cukup, seperti disampaikan dalam petikan wawancara dengan Kabag Tatalaksana Setko Administrasi Jakarta Pusat berikut:

*“...dukungan sarana prasarana di DKI lebih dari cukup, bahkan teknologi infomasi sudah mulai dikembangkan, sehingga Lurah bisa mobile berkomunikasi dengan Walikota setiap saat”.*

Berkaitan dengan ketersediaan sumber daya dalam organisasi, Cushway dan Derek Lodge, menyampaikan bahwa terdapat tiga faktor yang perlu diperhatikan begitu misi dan strategi yang jelas telah ditetapkan. Dari ketiga faktor tersebut salah satu diantaranya adalah sumber daya manusia. Dikatakan bahwa sumber daya inti setiap organisasi adalah sumber daya manusia. Sumber daya yang lain akan tetap seperti semula tanpa adanya campur tangan manusia. Bahkan sumber daya manusia seringkali menjadi unsur dominan yang menentukan struktur dan proses organisasi. Seringkali struktur dan proses yang disusun menurut teori paling logis diubah demi menyesuaikan dengan sumber daya manusia yang ada.

Sejalan dengan Cushway, Galbraith dalam Toha (2008) juga mengatakan bahwa setiap upaya menata ataupun menyusun organisasi, menurut Galbraith perlu dilakukan tiga langkah. Langkah ketiga atau terakhir yang perlu dilakukan adalah menentukan siapa pejabat yang akan diangkat untuk menduduki jabatan yang tersedia.

Demikian pula, sumber daya manusia juga tidak dapat menjalankan aktivitas tanpa adanya dukungan pembiayaan dan sarana prasarana. Dengan demikian setiap pembentukan organisasi akan berpengaruh terhadap kebutuhan pemenuhan 3P yaitu personel, pembiayaan dan prasarana dan sarana. Ketiga aspek tersebut saling mendukung dan saling melengkapi.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa proses penetapan kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta yang dituangkan dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008 baik proses maupun tahapan dalam penetapan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah menurut pendapat penulis telah mengakomodasikan prinsip-prinsip pengorganisasian Organisasi disusun berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas. Selanjutnya desain struktur organisasinya disusun berdasarkan kebutuhan nyata dan mengikuti strategi dalam pencapaian visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan (*structure follows strategy*). Selain itu, juga dilakukan penyederhanaan pembedangan melalui upaya *regrouping* organisasi yang memiliki sifat tugas yang sama seperti dinas pendidikan dan dinas yang menangani urusan di bidang pekerjaan umum, sehingga memungkinkan penanganan masalah menjadi lebih terintegrasi (mendukung terwujudnya *institutional coherence*) karena tugas-tugas yang bersesuaian tidak perlu dipecah-pecah ke dalam banyak unit, tetapi disatukan dalam satu kesatuan wadah organisasi.

Bila dilihat dari desain struktur organisasi yang dibentuk melalui Perda Nomor 10 Tahun 2008, menurut pendapat penulis sudah mulai mengarah pada efektif dan efisien. Kondisi ini terlihat dengan adanya keseriusan Provinsi DKI Jakarta untuk memangkas birokrasi dengan mengurangi jumlah dan besaran organisasi perangkat daerah yang cukup signifikan sehingga dapat diwujudkan organisasi dengan ukuran yang pas atau proporsional. Pendapat yang sama juga disampaikan oleh LSM Forum Warga Kota Jakarta (Fakta) sebuah LSM yang memiliki keprihatinan terhadap masalah kehidupan kaum miskin kota Jakarta serta ingin

membangun sebuah pemerintahan daerah di Jakarta yang bersih, partisipatif dan transparan, bahwa perampangan yang dilakukan oleh Provinsi DKI Jakarta saat ini dianggap tepat dan dapat menjadi salah satu wujud konkret janji Provinsi DKI Jakarta untuk melaksanakan reformasi birokrasi.

## 5.2. Analisis Implementasi Kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta

Dalam rangka untuk mengetahui apa yang terjadi ketika suatu kebijakan diimplementasikan, maka perlu untuk mengungkap tahap-tahap yang berkaitan dalam proses kebijakan yang cukup kompleks. Implementasi merupakan bagian dalam proses kebijakan, sehingga dalam mempertimbangkan implementasi perlu *overview* terhadap keseluruhan proses kebijakan. Salah satu cara terpenting dalam melakukan kajian implementasi suatu kebijakan adalah melihat proses kebijakan sebagai sebuah sistem yang ditandai dengan adanya elemen-elemen yang saling berkaitan. Masing-masing saling terkait satu sama lainnya baik secara langsung maupun tidak langsung. Sistem tersebut akan mempermudah proses kebijakan ke dalam satu kesatuan elemen-elemen dan keterkaitan-keterkaitan antar elemen tersebut. Melalui cara ini, akan lebih mudah untuk memahami dimana dan bagaimana implementasi dapat menghidupkan suatu kebijakan.

Menurut Ripley dan Franklin, fokus perhatian dalam penelitian implementasi kebijakan menyangkut 2 (dua) hal yaitu: *compliance* (kepatuhan) dan *what's happening* (apa yang terjadi). Dalam penelitian ini analisis terhadap implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah akan melihat dari sisi “apa yang terjadi”, yaitu ingin mengetahui bagaimana implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah, hambatan apa yang muncul, apa yang berhasil dicapai.

Analisis terhadap implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi ini akan fokus melihat: pertama, bagaimana perubahan yang diinginkan dalam kebijakan restrukturisasi dan implikasinya, kedua bagaimana

penyusunan peraturan pelaksanaan atau peraturan penjelas, dan ketiga bagaimana sosialisasi terhadap kebijakan tersebut dilakukan.

### **5.2.1. Perubahan yang Diinginkan dari Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah dan Implikasinya**

Secara faktual, perubahan yang diinginkan dari penataan organisasi perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan *good governance* sesuai dengan visi dan misi Pemerintah Daerah. Gubernur menyampaikan bahwa, ke depan diharapkan perangkat daerah semakin efektif, efisien, rasional dan proporsional, sehingga mampu merespon dinamika perkembangan dan harapan masyarakat dengan lebih baik lagi, serta mampu mewujudkan terciptanya pelayanan publik yang prima, sehingga pada akhirnya dapat bermuara pada meningkatnya akseptabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah .

Mengacu pada kondisi faktual di atas, berdasarkan informasi yang penulis dapatkan, Gubernur dan Wakil Gubernur berkeinginan harus tercipta organisasi yang proporsional. Untuk itulah maka dalam kebijakan penataan organisasi yang dilakukan melalui Perda Nomor 10 Tahun 2008, dilakukan pengurangan jumlah SKPD yaitu Dinas Daerah yang semula 26 (dua puluh enam) menjadi 20 (dua puluh) dan Lembaga Teknis Daerah (LTD) yang semula 16 (enam belas) menjadi 12 (dua belas). Disampaikan bahwa kondisi ini merupakan bukti konkret adanya keinginan menciptakan organisasi yang proporsional. Janji Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan perampingan organisasi perangkat daerah sesuai dengan PP Nomor 41 Tahun 2007 benar-benar dibuktikan (berita jakarta, 30 Desember 2008). Untuk mewujudkan target efektivitas kinerja mulai Januari 2009, pada tanggal 30 Desember 2008 sebanyak 80 (delapan puluh) pejabat eselon II dilantik Gubernur DKI Jakarta Fauzi Bowo

untuk mengisi jabatan di jajaran Dinas, Biro, dan LTD yang telah dirampingkan.

Pengurangan ini juga merupakan bagian dari upaya mewujudkan efisiensi, efektivitas dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jumlah perangkat daerah tersebut diharapkan mampu menangani penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan gerak yang lebih cepat, tanggap dan antisipatif. Jumlah perangkat daerah yang ditetapkan selain dianggap lebih rasional juga lebih fungsional. Disebut lebih fungsional karena beberapa fungsi yang sebelumnya diwadahi dalam 2 (dua) atau beberapa satuan kerja perangkat daerah, diintegrasikan dalam satu satuan kerja perangkat daerah, seperti pariwisata dan kebudayaan, pertamanan dan pemakaman, perumahan dan gedung pemerintah daerah, serta pendidikan dan satuan kerja yang menangani pengelolaan sumber daya alam.

Dengan dilakukannya penggabungan dinas tersebut, pelayanan kepada masyarakat diharapkan lebih mudah karena lembaga yang harus didatangi untuk keperluan pengurusan dokumen menjadi hanya satu lembaga (satu tempat), sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris Dinas Pendidikan dalam petikan wawancara berikut:

*“dengan penggabungan menjadi satu lembaga kebijakan lebih mudah disinkronkan karena dirumuskan oleh satu lembaga, pada waktu terpecah menjadi dua lembaga kebijakan bisa berbeda, kondisi ini diharapkan akan memudahkan pada tataran pelaksanaan”.*

Penggabungan lembaga tersebut juga memudahkan pembagaian peran karena dikoordinasikan oleh satu pimpinan, seperti yang dilakukan oleh Dinas Pendidikan yaitu ijin prinsip bagi penyelenggaraan pendidikan diberikan oleh Suku Dinas di Kota/Kabupaten Administrasi, sedangkan ijin operasional tetap

diberikan oleh Dinas Pendidikan dalam rangka mempermudah pengawasan dan pengendalian.

Kondisi yang berbeda disampaikan pada saat penulis wawancara dengan Dinas Pertamanan dan Pemakaman, dalam kesempatan tersebut disampaikan bahwa:

*“penggabungan Dinas Pertamanan dengan Kantor Pemakaman menjadi satu dinas, pada dasarnya secara jujur tidak pas/tidak tepat karena sifat tugas dan fungsinya yang jauh berbeda, pertamanan merupakan kegiatan pengelolaan dan pembangunan ruang terbuka hijau kota, sedangkan pemakaman merupakan pelayanan pemakaman orang meninggal”.*

Selain itu, di tataran legislatif (DPRD) dua fungsi tersebut juga ditangani oleh dua komisi yang berbeda yaitu pertamanan oleh Komisi D dan pemakaman ditangani oleh Komisi E (bidang kesejahteraan). Untuk itu diperlukan seorang Kepala Dinas yang memiliki kemampuan manajerial dan kompetensi yang memadai. Namun karena penggabungan tersebut merupakan kebijakan pimpinan daerah maka menurut mereka harus diikuti.

Berkaitan dengan penataan organisasi, Lee G. Bolman (1997) menyebutkan bahwa salah satu faktor yang menyebabkan suatu organisasi memerlukan penataan adalah adanya perubahan kepemimpinan. Kepemimpinan baru seringkali membawa visi baru yang berbeda dengan visi pemimpin sebelumnya. Visi tersebut, bersama dengan kebijakan lain, akan diterjemahkan menjadi misi organisasi dan akan dirumuskan ke dalam fungsi-fungsi dengan berbagai strategi pelaksanaannya, untuk kemudian disusun struktur organisasi. Demikian pula perampingan dan penentuan jenis organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta juga dilakukan selain melaksanakan peraturan perundangan juga untuk mengakomodasikan visi dan misi pemimpin daerah yang baru.

Perampingan organisasi perangkat daerah ini juga disambut baik oleh salah satu LSM yang ada di Jakarta yaitu Forum Warga Kota Jakarta (Fakta), sebuah LSM yang memiliki keprihatinan terhadap masalah kehidupan kaum miskin kota Jakarta serta ingin membangun sebuah pemerintahan daerah di Jakarta yang bersih, partisipatif dan transparan, sebagaimana disampaikan melalui kutipan berikut:

*“kebijakan perampingan yang dilakukan sudah oke, dinas-dinas dikurangi, langkah cukup bagus, sudah lumayan dengan perampingan agar birokrasi lincah karena saat ini secara umum pelayanan birokrasi di Jakarta masih sangat panjang dan birokratis”.*

Namun demikian, menurut penilaian mereka dalam implementasinya, para pelaksana di bawah visinya masih belum sejalan dengan visi yang diinginkan oleh pimpinan daerah dalam hal ini Gubernur yaitu bagaimana mempermudah pelayanan. *Mind set* para pelaksana di level bawah masih belum banyak berubah dan kondisi ini menurut mereka menjadi salah satu tantangan berat bagi Gubernur dalam mewujudkan peningkatan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Berkaitan dengan upaya mewujudkan *good governance*, berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Yayasan Inovasi Pemerintah Daerah (YIPD) sebuah LSM yang memfokuskan diri pada upaya penguatan kapasitas manajerial Pemerintah Daerah di Indonesia, dikatakan bahwa:

*“transparansi dan akuntabilitas saat ini di Provinsi DKI Jakarta sudah mulai kelihatan mengarah ke lebih baik, informasi mulai terbuka, formulasi kebijakan sedang mulai melibatkan kelompok masyarakat (CSO)”.*

Kondisi ini ditandai dengan adanya pembenahan di bidang pelayanan masyarakat khususnya di bidang perijinan yang saat ini sedang dirintis yaitu dengan akan dibentuknya Unit Pelayanan Terpadu satu pintu yang akan menyatukan fungsi perijinan sehingga

akan memudahkan masyarakat karena tidak perlu datang ke banyak kantor tetapi cukup disatu lokasi untuk menyelesaikan pelayanan perijinan. Dikatakan bahwa salah satu bentuk pelayanan yang sudah mulai baik adalah pelayanan penerbitan Kartu Tanda Penduduk (KTP).

Komentar yang hampir sama juga disampaikan oleh Forum warga Kota Jakarta (Fakta), bahwa akuntabilitas, transparansi dan perbaikan pelayanan (*services*) kepada masyarakat saat ini sudah mulai mengarah ke lebih baik. Demikian pula keterlibatan masyarakat dalam merumuskan kebijakan mulai dikembangkan. Salah satu bukti konkret yang disampaikan adalah diakomodasikannya usulan adanya program penerbitan Akta Kelahiran untuk masyarakat miskin di Jakarta oleh Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil dan diterbitkannya kartu berobat gratis bagi warga miskin (Gakin) oleh Dinas Kesehatan. Keluhan yang disampaikan oleh warga masyarakat terkait dengan pelayanan dua kebutuhan dasar tersebut direspon secara baik oleh Pemerintah Daerah.

Perampingan organisasi yang dilakukan, tentu saja berimplikasi pada pengurangan jumlah jabatan struktural yang telah ada, sebagaimana digambarkan dalam matrik pada bab sebelumnya. Untuk mengatasi kemungkinan adanya keresahan dan gejala, Wakil Gubernur Jakarta Prijanto menyampaikan (Sinar Harapan, 1 Mei 2009) mereka yang sudah pensiun tidak diperpanjang sehingga memberi peluang bagi yang lain termasuk mereka yang kehilangan jabatan karena restrukturisasi. Selain itu, kebijakan yang ditempuh berkaitan dengan permasalahan perampingan jabatan pasca restrukturisasi di Provinsi DKI Jakarta adalah sebagai berikut:

1. Objektivitas dalam penempatan pejabat, sebagaimana disampaikan oleh Gubernur Fauzi Bowo dalam pidato penyampaian Raperda di hadapan DPRD bahwa:



*“para pejabat tidak usah resah dan khawatir, karena mereka yang dedikasinya baik dan tidak tercela akan mendapat perhatian, saya tidak akan pilih kasih”* (Berita Jakarta, 21 November 2008).

2. Dilakukan *fit and proper test* yaitu pengangkatan kembali pejabat didasarkan pada rekam jejak jabatan, pengujian kompetensi, dan pengujian kesehatan. Pejabat yang memenuhi syarat menjadi prioritas untuk diangkat.
3. Pejabat yang belum tertampung pada pengangkatan tahap pertama dimasukkan dalam database untuk dipertimbangkan dalam pengangkatan tahap selanjutnya.
4. Tidak dilakukan promosi pejabat baru kecuali untuk hal sangat mendesak, yang diutamakan adalah penempatan kembali dalam jabatan.

Diharapkan dengan adanya penempatan pejabat sesuai dengan bidang dan kompetensinya, maka mulai tahun 2009 kinerja Pemerintah Provinsi DKI Jakarta semakin meningkat. Harapan ini dapat dilihat dari kutipan pernyataan Gubernur Fauzi Bowo, pada saat pelantikan pejabat eselon II di lingkungan Provinsi DKI Jakarta, sebagai berikut:

*“Saya berharap semua pejabat yang dilantik ini punya kesadaran yang sama bahwa setiap rupiah yang kita gunakan untuk belanja pemerintah harus bermanfaat untuk warga dan kota Jakarta”.*

Sementara itu, Wakil gubernur DKI Jakarta, Prijanto berharap dengan adanya penempatan pejabat sesuai dengan keahlian dan bidang masing-masing, Provinsi DKI Jakarta bisa lebih efektif dan efisien memberikan pelayanan kepada masyarakat dan meningkatkan pembangunan Jakarta.

Selain kebijakan tersebut di atas, dilakukan pula alternatif lain yaitu dalam masa transisi dimungkinkan pejabat diangkat dalam jabatan yang lebih rendah, misalnya terdapat pejabat yang semula eselon III duduk dalam jabatan eselon IV. Alternatif ini ditempuh

sepanjang pejabat yang bersangkutan bersedia dan akan diangkat kembali dalam jabatan setingkat sebelumnya bila telah terdapat jabatan yang kosong.

Namun demikian, dalam implementasinya kebijakan tersebut tidak bisa berlangsung dengan mulus karena implementasi kebijakan bukan sekedar berkaitan dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik kedalam prosedur-prosedur lewat birokrasi, melainkan lebih dari itu, menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa. Demikian pula dalam penempatan kembali pejabat di Provinsi DKI Jakarta pasca restrukturisasi tidak luput dari gejolak dan kesalahpahaman meskipun pada akhirnya dapat diatasi, seperti adanya pejabat yang menolak dan tidak bersedia dilantik untuk ditempatkan pada posisi jabatan dan lokasi tertentu, seperti yang disampaikan pada petikan wawancara berikut:

*“ada kejadian kecil, sekitar enam belas pejabat Dinas Perumahan dan Gedung Pemda yang semula ditempatkan di Suku Dinas di Kecamatan, pada waktu restrukturisasi ditempatkan di kelurahan tetapi mereka menolak dan tidak mau dilantik”.*

Kejadian yang sama juga terjadi di Dinas Pendidikan, dimana pejabat yang semula ditempatkan di dinas menolak dipindahkan ke kecamatan dan pejabat yang semula ditempatkan di Kecamatan juga menolak dipindahkan ke Kelurahan. Penolakan ini terjadi karena para pejabat pada umumnya merasa lebih suka bila ditempatkan di unit utama (dinas misalnya) daripada ditempatkan di wilayah (Kecamatan dan Kelurahan). Mereka memandang bekerja di unit utama lebih prestisius. Padahal disisi yang lain Gubernur menginginkan pelayanan di tingkat paling bawah yaitu kecamatan dan kelurahan akan menjadi ujung tombak.

Resistensi para pejabat ini dapat dimaklumi, karena pada dasarnya memang struktur dan budaya organisasi dapat menjadi

hambatan untuk berubah. Ketika organisasi menyusun struktur organisasinya, tersusunlah pola hubungan tugas yang stabil yang berpengaruh terhadap hubungan antar pegawainya. Keengganan individual dalam melakukan perubahan organisasi dapat terjadi ketika suatu perubahan mengharuskan keluar dari sistem yang biasa dilakukan (*permanen system*), apalagi bila perubahan tersebut bertentangan atau mengganggu “kepentingan” individu. Resistensi umumnya muncul karena kemapanan dalam posisinya.

Perubahan strategis lain yang diinginkan dari kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI adalah akan meningkatkan pemberdayaan kota administrasi, kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pemberdayaan tersebut dilakukan melalui:

1. pelimpahan tugas yang lebih luas dan nyata ke kota administrasi, kabupaten administrasi, kecamatan, dan kelurahan;
2. penegasan hubungan antara kota administrasi dan kabupaten administrasi dengan suku dinas dan kantor yang lebih jelas dan nyata;
3. penyesuaian susunan organisasi sekretariat kota administrasi relatif kecil;
4. optimalisasi susunan organisasi kecamatan dan kelurahan.

Pemberdayaan kota administrasi, kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan diutamakan dalam pelayanan langsung kepada masyarakat. Hal ini dimaksudkan agar masyarakat lebih dekat dan lebih mudah mendapatkan pelayanan pemerintah daerah.

Untuk menghindari tumpang tindih pelaksanaan tugas dan untuk mewujudkan kepastian kepada masyarakat, dalam penataan organisasi perangkat daerah sekaligus diperjelas pembagian peran antara perangkat daerah pada tingkat provinsi dengan unit kerja pada kota administrasi dan kabupaten administrasi sebagai berikut:

1. Sekretariat daerah sebagai perumus, pengkoordinasi, pemantau, pembina, dan pengevaluasi kebijakan pemerintah daerah pada skala makro;
2. Dinas dan badan sebagai perumus, pembina, monitoring, dan evaluasi teknis pelaksanaan kebijakan pemerintah daerah secara mikro/teknis sesuai tugas dan fungsi masing-masing;
3. Kota administrasi/kabupaten administrasi sebagai koordinator, pengawas dan pengendali pelaksanaan tugas pemerintahan daerah di wilayahnya oleh suku dinas dan kantor;
4. Suku dinas, kantor, kecamatan dan kelurahan sebagai pelaksana pelayanan.

Dengan pembagian peran tersebut, maka SKPD yang dibentuk berdasarkan Perda Nomor 10 Tahun 2008 diberi tugas yang lebih besar, jelas perannya. Seperti biro di lingkungan Sekretariat Daerah Provinsi sebelumnya hanya melaksanakan tugas yang bersifat dukungan dan fasilitasi administrasi, sekarang diberi tugas membantu Sekretaris Daerah dalam merumuskan kebijakan, menyebarluaskan dan memantau.

Berdasarkan informasi yang disampaikan, Gubernur DKI Jakarta mendukung perubahan peran tersebut, namun untuk tataran kecamatan dan kelurahan perlu dilakukan evaluasi. Gubernur menilai pembentukan seksi-seksi di kecamatan saat ini belum benar-benar mencerminkan kebutuhan pelayanan di kecamatan. Penilaian ini didukung oleh Staf Kecamatan Cakung sebagaimana petikan wawancara berikut:

*“kemampuan wilayah dan jumlah penduduk serta karakteristik setiap wilayah berbeda sehingga penyeragaman struktur di Kecamatan yang ditetapkan kurang pas dan cenderung terlalu besar, seperti misalnya di Kecamatan ada Seksi Kebudayaan dan Seksi Pariwisata yang berdiri sendiri seharusnya bisa digabung agar lebih efisien karena beban kerja di bidang tersebut tidak terlampau besar. Selain itu, di seluruh Kecamatan ada seksi Pertanian, padahal potensi pertanian disetiap wilayah berbeda-beda.*

Berdasarkan kondisi tersebut, mereka menyampaikan perlu dilakukan evaluasi kembali terhadap struktur organisasi kecamatan. Demikian pula di kelurahan, dinilai terdapat ketidakseimbangan struktur organisasi antar seksi, contohnya ada satu seksi yaitu Seksi Sosial, Pemberdayaan Masyarakat, Kesehatan dan KB, beban kerjanya dianggap terlampau besar sehingga penanganan tugasnya menjadi tidak efektif. Untuk itu, disarankan agar dipecah menjadi dua seksi. Disampaikan pula bahwa *concern* dari Gubernur saat ini adalah peningkatan dan pemberdayaan SKPD yang memberikan pelayanan paling bawah yaitu kecamatan dan kelurahan sehingga dalam restrukturisasi tersebut dilakukan optimalisasi struktur organisasi di kecamatan dan kelurahan. Optimalisasi yang dilakukan adalah berupa penambahan jumlah seksi yang semula 5 menjadi 7, agar dapat mengakomodasikan tuntutan peningkatan pemberian pelayanan kepada masyarakat.

Terhadap organisasi kecamatan dan kelurahan, Forum warga Kota Jakarta (Fakta) menyampaikan bahwa perbaikan yang dilakukan seharusnya tidak hanya fokus pada struktur tetapi sistem dan juga personel yang ada. Pendapat ini disampaikan karena menurut pandangan mereka visi dan keinginan Kepala Daerah saat ini belum tersosialisasi sampai level bawah sehingga kebijakan dan visi yang bagus dari pimpinan daerah sering tidak diikuti oleh pejabat dan staf pada level bawah. Kondisi ini menurut mereka terjadi juga karena kurang optimalnya mekanisme pembinaan dan pengawasan/kontrol yang dilakukan dari level atas. Pendapat ini sejalan dengan yang disampaikan oleh Staf di Kecamatan Cakung bahwa Gubernur menetapkan penguatan wilayah khususnya kecamatan dan kelurahan, tetapi pimpinan di tingkat kecamatan dan kelurahan tidak dibekali dengan manajemen pengelolaan perkotaan (*city management*) sehingga mereka tidak bisa menetapkan skala prioritas program apa yang seharusnya dikembangkan di wilayahnya

atau dapat dikatakan inovasi sangat terbatas sehingga sering tidak sinkron dengan program di level atas.

### **5.2.2. Penyusunan Peraturan Pelaksanaan atau Peraturan Penjelas**

Penyusunan peraturan pelaksanaan dari satu kebijakan publik seperti peraturan pelaksanaan dari Perda Nomor 10 Tahun 2008 perlu menjadi perhatian karena esensi regulasi atau kebijakan adalah untuk menciptakan keteraturan, kepastian hukum dan komitmen yang jelas. Demikian pula kondisi yang harus diciptakan di Provinsi DKI Jakarta dimana tercipta keteraturan, kepastian hukum dan komitmen yang jelas agar seluruh SKPD pada berbagai level yang ada dapat memahami perubahan strategis yang diinginkan dari adanya kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah oleh Pimpinan Daerah. Tanpa adanya petunjuk pelaksanaan yang jelas maka maksud dan tujuan dari suatu kebijakan publik akan sulit untuk dapat dipahami dan dilaksanakan secara efektif apalagi kebijakan tersebut menyangkut berbagai sektor dan berbagai tingkatan atau level organisasi.

Hal tersebut sesuai dengan pendapat Nugroho (2008:494), bahwa untuk mengimplementasikan kebijakan publik, maka terdapat dua pilihan langkah yang bisa diambil, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program-program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut. Perda adalah jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Tujuan-tujuan dari kebijakan yang ditetapkan melalui Perda harus diterjemahkan/dijabarkan dalam peraturan-peraturan khusus, prosedur-prosedur pelaksanaan yang baku, sehingga aturan-aturan yang masih bersifat umum dapat diterapkan secara berhasil pada situasi yang lebih konkrit.

Sebagai ilustrasi, kebijakan restrukturisasi organisasi berimplikasi terhadap perampingan jabatan struktural yang cukup signifikan, mekanisme pengangkatan kembali pejabat, tidak dituangkan dalam aturan formal tetapi hanya merupakan kebijakan yang didasarkan pada pidato Gubernur yang disampaikan dalam kesempatan penyampaian Raperda kepada DPRD. Seharusnya agar seluruh pejabat memahami bagaimana kebijakan yang ditempuh pemerintah daerah pasca kebijakan restrukturisasi dilakukan seharusnya kebijakan tersebut dituangkan dalam aturan formal yang dapat diakses oleh seluruh pejabat sehingga dapat menghindari terjadinya resistensi.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya bahwa salah satu perubahan strategis yang diinginkan dari kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI adalah akan meningkatkan pemberdayaan kota administrasi, kabupaten administrasi, kecamatan dan kelurahan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan adanya kejelasan pembagian peran antara perangkat daerah pada tingkat provinsi dengan unit kerja pada kota administrasi dan kabupaten administrasi untuk menghindari terjadinya tumpang tindih dalam pelaksanaan tugas.

Dalam implementasinya, berdasarkan informasi yang penulis dapatkan, pembagian peran tersebut tidak dituangkan secara tegas dalam bentuk peraturan pelaksanaan misalnya peraturan kepala daerah secara tersendiri, tetapi secara implisit hanya dituangkan dalam rumusan tugas dan fungsi masing-masing organisasi dan tata kerja SKPD yang bersangkutan.

Seharusnya perubahan yang cukup strategis tersebut dituangkan secara jelas dalam satu peraturan tersendiri sehingga dapat menjadi pedoman dan memudahkan pemahaman kepada

seluruh SKPD. Pendapat penulis tersebut didukung oleh Dinas Pertamanan dan Pemakaman, bahwa:

*“pengaturan yang lebih jelas dan rinci mengenai pembagian peran dan mekanisme tata kerja seluruh SKPD dalam satu payung peraturan pelaksanaan diperlukan sehingga setiap SKPD mengetahui siapa melakukan apa agar tidak terjadi overlapping dalam melaksanakan tugas, fungsi dan penyusunan program kegiatan”.*

Pendapat yang hampir sama disampaikan oleh Kabag Kelembagaan Setda Provinsi bahwa, seharusnya pembagian peran tersebut diatur dalam satu peraturan tersendiri sehingga bisa menjadi acuan (*guidance*) banyak pihak.

Sewaktu dilakukan konfirmasi kepada Kantor Walikota Jakarta Pusat, pendapat yang hampir sama juga disampaikan bahwa peraturan atau petunjuk pelaksanaan dalam rangka pembagian peran dan pemberdayaan kota dan Kabupaten Administrasi belum dibuat, sehingga mereka belum memahami sepenuhnya sejauhmana pelimpahan tugas yang lebih luas dan nyata kepada kota administrasi. Demikian pula penegasan hubungan antara kota administrasi dengan suku dinas dan kantor yang lebih jelas dan nyata. Kondisi ini menimbulkan ketidakjelasan dalam pelaksanaan tugas seperti yang dialami oleh Sekretariat Kota Administrasi dengan Kantor Kepegawaian Daerah dalam hal kewenangan melakukan pengelolaan pegawai pada SKPD yang berada di wilayah kota administrasi termasuk Kecamatan dan Kelurahan. Sekretariat Kota Administrasi merasa dengan peran sebagai koordinator pelaksanaan tugas pemerintahan di wilayah memiliki kewenangan dalam pengelolaan pegawai pada SKPD di wilayah, demikian pula Kantor Kepegawaian. Kondisi ini terjadi karena rumusan tugas dan fungsi di bidang kepegawaian muncul pada rumusan tugas dan fungsi kedua SKPD tersebut. Kabag Kelembagaan Biro Organisasi Setda Provinsi menyampaikan tugas dan fungsi SKPD dirumuskan masih dalam bahasa umum, seharusnya dirinci menjadi kegiatan agar operasional.



Namun unit organisasi yang seharusnya menyusun pedoman tersebut nampaknya disibukkan dengan kegiatan rutin selain itu juga pejabatnya masih baru sehingga diperlukan waktu yang relatif lama untuk menyesuaikan dengan tugas yang baru.

Seperti dijelaskan dalam bab sebelumnya bahwa, Provinsi DKI Jakarta merupakan satu-satunya Provinsi yang memiliki otonomi tunggal yang diletakkan pada tingkat Provinsi. Dengan demikian kota dan kabupaten bukan merupakan daerah otonom melainkan sebagai perangkat daerah seperti dinas dan badan.

Pengaturan Kota/Kabupaten administrasi dalam penataan organisasi perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta membutuhkan pemikiran yang lebih serius dibandingkan dengan penataan dinas dan lembaga yang lain. Hal ini berkenaan dengan penempatan posisi kota/kabupaten administrasi dalam susunan organisasi pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang berbeda dengan posisi kota dan kabupaten pada provinsi yang lain. Mengenai kedudukan kota/kabupaten administrasi, UU Nomor 29 Tahun 2007 memberi makna walikota/bupati adalah berkedudukan sebagai kepala pemerintahan kota/kabupaten administrasi di wilayah Provinsi DKI Jakarta sebagai perangkat pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang bertanggung jawab kepada Gubernur.

Menempatkan kota/kabupaten administrasi sebagai wilayah pemerintahan berarti tugas, fungsi dan wewenangnya adalah mengkoordinasikan pelaksanaan urusan pemerintahan di wilayah kota/kabupaten administrasi oleh suku dinas dan kantor. Disisi yang lain, sebagai implikasi dari format otonomi tunggal di Provinsi DKI Jakarta, maka suku dinas dan kantor adalah merupakan bagian dari Dinas dan Badan yang ada di Provinsi. Format pengaturan dan kedudukan kota/kabupaten administrasi yang demikian dalam implementasinya seringkali menimbulkan terjadinya tarik menarik

dalam hal mekanisme peranggungjawaban dan pelaksanaan tugas dan fungsi suku dinas dan kantor di Kota/Kabupaten Administrasi. Tarik menarik tersebut terjadi karena suku dinas dan kantor mempunyai dua atasan yaitu Walikota/Bupati untuk pertanggungjawaban teknis operasional serta Kepala Dinas dan Kepala Badan untuk peranggung jawaban teknis administrasi.

Pangkal persoalan tarik menarik terjadi karena, hingga saat ini ternyata belum disusun peraturan pelaksanaan dan bentuk pertanggungjawaban teknis operasional maupun teknis administratif sebagaimana dimaksudkan dalam pengaturan di atas. Demikian pula definisi dan ruang lingkup pertanggungjawaban teknis administratif dan teknis operasional berdasarkan informasi yang penulis dapatkan juga belum dirumuskan secara jelas sehingga dalam implementasinya juga sering menimbulkan ketidakjelasan, karena masing-masing memiliki persepsi yang berbeda dalam menafsirkan batas pertanggungjawaban tersebut. Dengan demikian penegasan hubungan antara kota administrasi dan kabupaten administrasi dengan suku dinas dan kantor yang lebih jelas dan nyata belum sepenuhnya dapat direalisasikan.

Dalam kesempatan wawancara dengan Kantor Walikota Administrasi, disampaikan bahwa kondisi tersebut mengakibatkan pembagian peran antara perangkat daerah pada tingkat provinsi dengan unit kerja pada kota administrasi sebagaimana diinginkan dalam kebijakan penataan organisasi melalui Perda Nomor 10 Tahun 2008 menjadi belum dapat dilaksanakan secara optimal. Demikian pula, dengan peran yang diberikan kepada kota administrasi/kabupaten administrasi sebagai koordinator, pengawas dan pengendali pelaksanaan tugas pemerintahan daerah di wilayahnya oleh suku dinas dan kantor juga belum terlaksana secara efektif.

Implikasi lain dengan tidak diaturnya secara jelas mekanisme pertanggungjawaban SKPD yang ada di Kota/Kabupaten Administrasi adalah terjadi tarik menarik kewenangan antara Kepala Dinas/Kepala Badan dengan Bupati/Walikota Administrasi karena masing-masing merasa memiliki kewenangan yang sama, yaitu secara kewilayahan Bupati/walikota merasa SKPD yang ada di wilayah menjadi tanggung jawabnya, demikian pula dari sisi penyelenggaraan pemerintahan dengan diterapkannya otonomi tunggal di provinsi maka tugas dan fungsi SKPD di wilayah merupakan bagian dari tugas SKPD Provinsi. Oleh karena itu, Kepala Dinas/Kepala Badan merasa bahwa Suku Dinas dan Kantor merupakan aparat mereka karena mereka yang mengangkat dan memberhentikan Kepala Suku Dinas dan Kantor, meskipun pengangkatan dan pemberhentian tersebut tetap dilakukan melalui persetujuan Bupati/walikota Administrasi. Dalam wawancara dengan Kabag Kelembagaan, Biro Organisasi Setda Provinsi disampaikan bahwa:

*“dinas provinsi ingin menguasai Suku Dinas demikian pula Badan di Provinsi dengan Kantor, disisi yang lain Walikota/Bupati ingin berkuasa karena merasa sebagai koordinator di wilayah, pengaturan ini banyak membuat orang bingung mereka menganggap seharusnya one man one coment, keduanya tidak benar dalam format otonomi tunggal harusnya fifty-fifty dilakukan pembagian tugas yang jelas”.*

Selanjutnya dikatakan bahwa saat ini keberhasilan mekanisme pelaksanaan pertanggungjawaban SKPD di wilayah, tergantung pada seni manajemen pejabat yang bersangkutan.

Untuk itu, mereka menyampaikan bahwa melalui kebijakan restrukturisasi ini seharusnya diikuti dengan adanya juklak/juknis yang jelas dan tegas sehingga SKPD yang ada mengetahui batas kewenangan serta tugas dan fungsi yang harus dilakukan yang pada akhirnya dapat mendorong ke arah sinkronisasi pelaksanaan tugas.

Salah satu prasyarat agar organisasi dapat berjalan dengan baik dan struktur organisasi dapat berjalan efisien dan efektif maka organisasi yang dibentuk harus didasarkan pada asas-asas yang berlaku umum. Salah satu asas organisasi yang penting untuk diperhatikan adalah asas kesatuan perintah (*unity of command*), bahwa tiap-tiap pejabat dalam organisasi hendaknya hanya dapat diperintah dan bertanggung jawab kepada seorang pejabat atasan tertentu, seperti disampaikan oleh W. Warren Haynes dan Joseph L. Massie bahwa “*No man can serve two bosses*” (tidak ada orang yang dapat melayani dua kepala).

Garis-garis saluran perintah dan tanggung jawab harus dengan jelas menunjukkan dari siapa seorang pejabat menerima perintah dan kepada siapa dia bertanggung jawab. Sebaliknya harus jelas juga kepada siapa dia melapor dan dari siapa menerima laporan. Tidak adanya kesatuan perintah akan menimbulkan kebingungan dan keragu-raguan dari para pejabat bawahan, serta menimbulkan pula ketidakjelasan tanggung jawab. Kesatuan perintah hanya sekedar bahwa yang memberi perintah kepada pejabat tertentu adalah pejabat atasan tertentu pula, sehingga alur perintah tersebut menjadi jelas.

Memiliki karakteristik institusi yang demikian, seharusnya Provinsi DKI Jakarta telah menyusun *grand design* mekanisme pelaksanaan tugas dan fungsi serta mekanisme pertanggungjawaban seluruh SKPD dalam berbagai level pemerintahan. Karakteristik institusi yang demikian, seharusnya segera diikuti dengan adanya peraturan pelaksanaan agar terdapat kejelasan dalam implementasinya siapa mengerjakan apa bertanggungjawab kepada siapa. Dalam konteks konsep manajemen, implementasi kebijakan berada dalam kerangka *organizing-leading-controlling*, sehingga aktifitas selanjutnya setelah sebuah kebijakan diformulasikan adalah mengorganisasikan, melaksanakan, dan melakukan pengendalian pelaksanaan kebijakan tersebut.

### 5.2.3. Sosialisasi Terhadap Kebijakan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah

Agar kebijakan yang ditetapkan dapat diimplementasikan secara efektif tidak cukup hanya dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan, tetapi muatan materi dari kebijakan tersebut juga harus dipahami. Agar muatan materi kebijakan dapat dipahami maka perlu diinternalisasikan kepada seluruh stakeholder dalam hal ini seluruh SKPD pada semua level, sehingga mereka memahi tujuan dan isi dari kebijakan yang ditetapkan.

Sosialisasi seharusnya menjadi langkah pertama atau kegiatan awal dalam serangkaian kegiatan implementasi kebijakan restrukturisasi yang harus dilakukan. Biro organisasi Setda Provinsi selaku koordinator dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi menyampaikan bahwa kegiatan sosialisasi pada dasarnya telah dilakukan sejak Rancangan Perda disusun yaitu dalam bentuk menerima saran dan masukan sebelum disampaikan kepada DPRD. Setelah Perda diterbitkan juga dilakukan sosialisasi. Namun sosialisasi yang dilakukan dirasakan belum secara optimal dilakukan oleh Provinsi DKI Jakarta, sebagaimana disampaikan oleh Kabag Tata Laksana Sekretariat Kota Administrasi Jakarta Pusat berikut:

*“pada saat penyusunan Rancangan Perda memang perwakilan dari walikota dilibatkan, namun setelah Perda ditetapkan tetap perlu dilakukan sosialisasi karena yang terlibat dalam pembahasan Rancangan Perda dengan Dewan sangat terbatas”.*

Selanjutnya mereka juga menyampaikan bahwa:

*“hingga saat ini sosialisasi terhadap Perda Nomor 10 Tahun Tahun 2008 beserta Peraturan Gubernur yang mengatur mengenai organisasi dan tata kerja Kota Administrasi belum dilakukan, kita hanya dibagikan Perda dan Peraturan Gubernur yang mengatur tentang Organisasi dan Tata Kerja Kota Administrasi, selanjutnya mempelajari sendiri materi berkaitan dengan kebijakan penataan organisasi tersebut”.*

Sosialisasi yang dilakukan oleh Biro Organisasi Setda Provinsi baru terbatas pada beberapa SKPD yang berada di Provinsi (dinas dan badan), seharusnya sosialisasi yang efektif perlu dilakukan di tingkat wilayah karena disana banyak timbul permasalahan khususnya berkaitan dengan mekanisme pertanggung jawaban dan hubungan kerja antara SKPD di tingkat wilayah.

Komentar yang sama juga disampaikan oleh Staf Kecamatan Cakung bahwa, sebagaimana petikan wawancara berikut:

*“sosialisasi secara utuh terhadap Perda dan Organisasi Kecamatan belum dilakukan, hanya dilakukan launching terhadap Perda Nomor 10 Tahun 2008”*

Melalui sosialisasi yang efektif, mereka berharap SKPD yang ada di wilayah mengetahui dan memahami muatan materi Perda baru dan juga perubahan peran, tugas dan fungsi SKPD yang baru, sehingga terdapat persamaan persepsi dan tidak terdapat interpretasi yang berbeda-beda terhadap perubahan peran yang diatur dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008. Mereka mencontohkan, bahwa SKPD Provinsi yang ada di wilayah seperti suku dinas dan kantor saat ini masih merasa orangnya Dinas dan Badan di Provinsi, padahal disini yang lain berdasarkan Perda yang baru Walikota diberi amanat supaya mengawasi seluruh SKPD yang ada di wilayah seperti yang disampaikan oleh Kabag Kelembagaan Setda Provinsi berikut:

*“diamanatkan kepada Walikota/Bupati supaya mengawasi kecamatan dan kelurahan dan selanjutnya mengawasi suku dinas dan kantor mulai dari perencanaan sampai dengan pertanggungjawaban pelaksanaan pemerintahan di wilayah”.*

Berdasarkan kondisi tersebut di atas, dapat dikatakan bahwa sosialisasi terhadap kebijakan restrukturisasi organisasi belum secara optimal dilakukan baik dari jangkauan pelaksanaan maupun pihak-pihak yang dilibatkan.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikemukakan bahwa implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta belum terlaksana secara optimal. Tujuan kebijakan restrukturisasi khususnya berkaitan dengan penguatan wilayah kecamatan dan kelurahan belum berjalan optimal karena fokus perbaikan masih ditataran struktural padahal untuk penguatan tidak hanya dibutuhkan struktur yang memadai tetapi juga perlu perbaikan sistem dan personel.

Tahapan-tahapan kegiatan yang seharusnya dilakukan setelah kebijakan ditetapkan belum dilakukan, seperti tahapan sosialisasi maupun monitoring terhadap pelaksanaan kebijakan sehingga perubahan strategis yang diinginkan belum sepenuhnya dipahami oleh seluruh SKPD pada seluruh tingkatan sehingga pada akhirnya menghambat proses sinkronisasi pelaksanaan tugas. Demikian pula penyusunan peraturan pelaksanaan (juklak dan juknis) dari Perda Nomor 10 Tahun 2008 yang seharusnya segera dilakukan hingga saat ini belum diselesaikan sehingga tujuan yang diharapkan dari ditetapkannya kebijakan restrukturisasi seperti dalam hal pemberdayaan kota dan kabupaten administrasi belum sepenuhnya berjalan seperti yang diharapkan atau dapat dikatakan terjadi *implementation gap*, yaitu kesenjangan atau perbedaan antara apa yang dirumuskan dengan apa yang dilaksanakan. Pembagian peran antara perangkat daerah pada tingkat provinsi dengan unit kerja pada kota administrasi dan kabupaten administrasi yang lebih jelas dan nyata, dalam realitasnya juga belum dilaksanakan secara efektif.

Kurang optimalnya implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah ini pada akhirnya juga disebabkan karena kurang memadainya kualitas dan kompetensi sumber daya manusia sehingga diperlukan waktu yang lama untuk penyesuaian dengan tugas yang baru dan untuk menyelesaikan pekerjaan seperti menyusun peraturan pelaksanaan dari Perda Nomor 10 Tahun 2008. Kondisi ini sejalan dengan apa yang dikatakan oleh Walter Williams bahwa kesenjangan tersebut sedikit banyak tergantung pada apa yang disebut sebagai "*implementation capacity*" yang

tidak lain adalah kemampuan suatu organisasi/aktor untuk melaksanakan keputusan kebijakan (*policy decision*) sedemikian rupa sehingga ada tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan dalam dokumen formal kebijakan dapat dicapai (Wahab, 2008:61)

Penilaian penulis didukung oleh pernyataan Kepala Bagian Kelembagaan Biro Organisasi Sekretariat Daerah Provinsi DKI Jakarta, bahwa implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta belum berhasil seratus persen atau dapat dikatakan belum berjalan secara optimal, karena masih terjadi transisi yang harus dipandu, sebagai implikasi dari adanya penggabungan lembaga seperti penggabungan Biro Keuangan, Biro Perlengkapan, Kantor Perbendaharaan dan Kas Daerah menjadi Badan Pengelola Keuangan Daerah, maupun penggabungan dinas yang lain hingga saat ini masih melakukan penyesuaian. Demikian pula peraturan pelaksanaan dari Perda Nomor 10 tahun 2008 banyak yang belum disusun dengan alasan faktor kesibukan sehingga SKPD banyak yang masih melaksanakan kegiatan dengan mendasarkan pada peraturan pelaksanaan Perda sebelumnya seperti peraturan gubernur yang mengatur mengenai pelimpahan wewenang sebagian urusan pemerintahan daerah dari Gubernur kepada Walikota/madya/Bupati Kabupaten Administrasi, Camat dan Lurah .

### **5.3. Faktor-faktor yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta**

Banyak faktor yang mempengaruhi implementasi suatu kebijakan mengingat pelaksanaan suatu kebijakan merupakan kegiatan yang sifatnya interaktif, maka tidak bisa terlepas dari berbagai faktor yang dapat mempengaruhi keberhasilan maupaun kegagalan dalam pelaksanaannya. Demikian pula halnya dalam implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta. Beberapa faktor yang diidentifikasi mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi



organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta adalah: komunikasi dan koordinasi, sumber daya, dan struktur birokrasi. Masing-masing faktor atau variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

### 5.3.1 **Komunikasi dan Koordinasi**

Komunikasi merupakan faktor yang sangat penting karena komunikasi berkaitan dengan penyampaian informasi, ide, peraturan dan lain-lain menggunakan sarana tertentu kepada pihak yang berhak menerimanya (Arifin, 2005:5). Komunikasi merupakan salah satu tolok ukur untuk melihat sejauhmana kebijakan atau peraturan, dalam hal ini kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah harus disampaikan secara jelas sehingga terdapat interpretasi yang sama dan dapat dilakukan secara konsisten oleh para pelaksana pada berbagai tingkatan.

Menurut Edward (1980), komunikasi dalam implementasi kebijakan mempunyai peranan yang penting tidak hanya bagi *implementor*, tetapi juga bagi *policy maker*. Implementasi yang efektif, para pembuat kebijakan dalam meminta para pelaksana tidak sekedar dengan suatu petunjuk yang jelas, tetapi yang lebih penting adalah adanya konsistensi komunikasi dari atas ke bawah yaitu arus komunikasi yang terjadi harus jelas dan tegas. Dengan kata lain, agar dicapai implementasi yang efektif apabila para pelaksana mengetahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut.

Untuk itu Edwards menyampaikan bahwa, persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan kebijakan dan perintah-perintah harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan-keputusan dan perintah-perintah itu dapat diikuti. Tentu saja komunikasi-komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh

para pelaksana. Jika kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya harus dipahami, melainkan juga petunjuk-petunjuk itu harus jelas agar tidak timbul interpretasi. Jika petunjuk-petunjuk pelaksanaan itu tidak jelas, maka para pelaksana (*implementators*) akan mengalami kebingungan tentang apa yang harus mereka lakukan.

Kondisi ini terjadi dalam implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi di Provinsi DKI Jakarta dimana hingga saat ini petunjuk pelaksanaan dari kebijakan restrukturisasi organisasi banyak yang belum disusun sehingga komunikasi antar SKPD khususnya antara SKPD Provinsi yang ada di wilayah Kota dan Kabupaten Administrasi dengan unit kerja di Kota dan Kabupaten Administrasi menjadi terkendala karena mereka menginterpretasikan kebijakan sesuai pandangan mereka sendiri, sebagaimana disampaikan oleh informan dari kantor Walikota Administrasi Jakarta Pusat. Problem antar lembaga dalam implementasi kebijakan publik dapat terjadi karena instruksi yang tidak jelas dan hubungan yang tidak harmonis antar lembaga/pejabat.

Disampaikan pula oleh informan dari Kantor Walikota bahwa ketidakjelasan petunjuk pelaksanaan ini sering menimbulkan konflik dan miskomunikasi khususnya antara Kantor Walikota dengan SKPD yang ada di wilayah tersebut. Adapun contoh konkret konflik yang terjadi dari tidak adanya petunjuk pelaksanaan yang jelas diantaranya adalah, mekanisme pelantikan pejabat pada SKPD yang ada di wilayah kota administrasi yang seharusnya menjadi bidang tugas Sekretariat Daerah dilakukan oleh Kantor Kepegawaian yang ada Kota Administrasi. Mereka menganggap karena Kantor Kepegawaian lebih dekat dengan pimpinan di Provinsi maka tugas dan fungsi yang seharusnya menjadi bagian tugas Sekretariat daerah Kota menjadi terambil dan dilaksanakan oleh kantor Kepegawaian yang merupakan bagian dari Badan Kepegawaian di Provinsi. Kondisi ini

mengakibatkan mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, dimana pandangan-pandangan itu mungkin berbeda dengan pandangan-pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Kendala komunikasi ini juga disampaikan pada saat wawancara dengan Dinas Pertamanan dan Pemakaman, bahwa:

*“overlapping antar SKPD masih sering terjadi seperti yang kita alami dengan Dinas Pekerjaan umum dalam hal penyediaan lampu taman yang seharusnya sudah menjadi kewenangan Dinas Pertamanan dan Pemakaman tetapi juga masih dilakukan oleh Dinas Pekerjaan Umum”.*

Dalam hal ini komunikasi diperlukan untuk menghindari terjadinya tumpang tindih dalam penyusunan program dan kegiatan. Kondisi yang dialami oleh Dinas Pertamanan dan Pemakaman terjadi karena komunikasi dan koordinasi antar SKPD belum dilakukan secara optimal sehingga sinkronisasi program dan kegiatan juga tidak berjalan optimal.

Untuk itu, implementasi yang efektif akan dapat dicapai apabila para pelaksana mengetahui apa yang menjadi tujuan yang hendak dicapai dalam implementasi kebijakan tersebut. Tujuan tersebut dapat diketahui dan dipahami apabila komunikasi dilakukan secara efektif. Dengan komunikasi yang baik maka pada akhirnya koordinasi yang efektif juga dapat dicapai.

Koordinasi merupakan suatu proses untuk mengintegrasikan tujuan-tujuan dan kegiatan-kegiatan dari satuan-satuan (unit-unit) yang terpisah untuk mencapai tujuan secara efisien. *Key word* dalam pelaksanaan kebijakan restrukturisasi organisasi adalah “koordinasi”, yang dalam kenyataannya *”koordinasi merupakan sesuatu yang mudah diucapkan tetapi sulit dilaksanakan”.*

Kenyataan ini juga penulis dapatkan pada saat wawancara baik di Biro Organisasi Setda Provinsi maupun di Kantor Walikota, pada intinya disampaikan bahwa ego sektoral SKPD pada umumnya masih tinggi sehingga menghambat pelaksanaan koordinasi yang efektif bahkan koordinasi agak sulit dilakukan karena masing-masing memiliki persepsi yang berbeda. Dikatakan oleh Bagian Tata Laksana Sekretariat Kota Administrasi Jakarta Pusat bahwa:

*“permasalahan koordinasi ini terjadi hampir disetiap lini, koordinasi agak sulit, pertanggungjawaban tergantung persepsi dan mengandalkan disposisi/arahan”.*

Untuk itu, ke depan koordinasi akan didorong melalui pertemuan berkala yang akan dikoordinasikan oleh Setda Provinsi dalam hal ini Biro Organisasi selaku koordinator pelaksanaan restrukturisasi organisasi.

Pada dasarnya koordinasi merupakan fungsi melekat dan harus dilakukan oleh setiap organisasi karena dalam pelaksanaan tugasnya tidak ada satupun organisasi yang dapat bekerja sendirian tanpa berhubungan dengan organisasi lain. Koordinasi merupakan instrumen untuk menyinkronkan kegiatan-kegiatan dalam rangka pelaksanaan tugas organisasi dengan berbagai nilai dan kepentingan pihak lain yang terkait. Pada akhirnya dapat disampaikan bahwa komunikasi dan koordinasi yang belum efektif berpengaruh terhadap implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah. Oleh karena itu, dalam rangka membangun tata hubungan kerja yang sinergis dan efektif, perlu meningkatkan koordinasi antara SKPD dalam berbagai level.

### 5.3.2 Sumber Daya

Van Mater dan Van Horn (1974:465) dalam Widodo, (2001:201) mengemukakan bahwa sumber daya kebijakan tidak kalah pentingnya

dalam implementasi kebijakan yang telah ditetapkan. Kurangnya atau terbatasnya sumber daya dalam implemenatsi kebijakan, adalah merupakan faktor yang menyebabkan terjadinya kegagalan dalam implemenatsi kebijakan. Bagaimanapun jelas dan konsistennya ketentuan-ketentuan atau aturan-aturan, jika para pelaksana kebijakan yang bertanggungjawab untuk melaksanakan kebijakan tidak mempunyai kemampuan (*skill*) untuk melakukan pekerjaan dengan baik, maka implementasi kebijakan tersebut tidak akan efektif.

Dengan demikian, faktor sumber daya ini mempunyai peranan penting dalam implementasi kebijakan. Sumber-sumber yang penting meliputi: staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka dan sarana prasarana atau fasilitas-fasilitas lain yang diperlukan. Jumlah staf yang banyak tidak secara otomatis mendorong implementasi yang berhasil. Para pelaksana harus memiliki ketrampilan dan keahlian/kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan. Kurang memadainya personel dapat menghambat pelaksanaan kebijakan-kebijakan yang menjangkau banyak pembaruan.

Sumber daya yang penting dalam implemenatsi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta adalah sumber daya manusia (aparatur). Secara umum kondisi sumber daya manusia di Provinsi DKI Jakarta belum memadai khususnya dari sisi kualitas dan kompetensi. Pernyataan yang sama penulis dapatkan dari hasil wawancara dengan Biro Organisasi Setda Provinsi, Dinas Pertamanan dan Pemakaman, maupun Dinas Pendidikan yang pada prinsipnya menyampaikan bahwa dari sisi kualitas dan kompetensi sumber daya manusia di Provinsi DKI Jakarta masih belum memadai sehingga dalam penempatan pejabat baru diperlukan waktu penyesuaian yang lama dan juga waktu penyelesaian pekerjaan yang relatif lama. Kondisi ini berimplikasi pada belum optimalnya implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi karena banyak

konsep kebijakan pelaksanaan yang seharusnya disusun belum dilaksanakan. Demikian pula sosialisasi terhadap kebijakan restrukturisasi organisasi tersebut juga tidak dilaksanakan secara optimal karena keterbatasan sumber daya manusia yang ada.

Sebagai contoh gambaran, berikut data yang penulis peroleh dari Dinas Pertamanan dan Pemakaman, yang memiliki 253 (dua ratus lima puluh tiga) Personel dengan komposisi tingkat pendidikan sebagai berikut:

- S2 : 18 Orang
- S1 : 56 orang
- D.3 : 14 orang
- SLTA : 151 orang
- SLTP : 14 orang

Dari komposisi aparat di atas, Sekretaris Dinas Pertamanan dan Pemakaman menyampaikan bahwa:

*“saat ini secara kuantitas maupun kualitas sumber daya yang ada di dinas masih kurang memadai untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi dinas, dan saya rasa kondisi ini terjadi hampir di seluruh lembaga di provinsi”.*

Secara kualitas, sumber daya manusia yang memiliki kompetensi teknis di bidang pertamanan masih kurang karena sebagian besar sumber daya manusia yang ada adalah berpendidikan SLTA yang lebih banyak memiliki kemampuan di bidang pelayanan administrasi. Secara konkret dikatakan bahwa:

*“untuk tataran pejabat struktural, secara kuantitas cukup tetapi dari sisi kualitas kurang, sedangkan untuk dukungan staf, kurang baik dari sisi kuantitas maupun kualitas”.*

Kondisi personel yang demikian, berpengaruh terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi dinas tersebut. Kurang memadainya kualitas di tataran pejabat struktural dan pada tataran staf maka memunculkan permasalahan sebagai berikut:

- pelaksanaan tugas tersebut karena para pejabat struktural tersebut harus selalu diberi petunjuk secara jelas dan rinci dalam melaksanakan satu pekerjaan. Padahal disisi yang lain Kepala Dinas atau pejabat struktural yang lebih tinggi perlu fokus pada pekerjaan lainnya.
- Para pejabat tidak sigap dalam melaksanakan pekerjaan.
- Perintah dan petunjuk harus detail sehingga memerlukan waktu lama dalam menyelesaikan pekerjaan.
  - Penyelesaian suatu pekerjaan harus dipantau terus.

Demikian pula data yang disampaikan oleh Dinas Pendidikan, yang memiliki 291 (dua ratus sembilan puluh satu) personel dengan komposisi usia sebagai berikut:

- Usia 31-35 : 6 orang
- Usia 36-40 : 28 Orang
- Usia 41-45 : 67 orang
- Usia 46-50 : 81 orang
- Usia 51-56 : 109 orang

Sedangkan data jumlah sekolah yang ada di Provinsi DKI Jakarta adalah sebagai berikut:

Tabel 5.3  
Jumlah sekolah di Provinsi DKI Jakarta

NO.	Jenis Sekolah	Status dan Jumlah Sekolah	
		Negeri	Swasta
1.	TK	9	1.799
2.	SD	2.239	767
3.	SMP/SMPT	289	639
4.	SMA	117	385
5.	SMK	62	512
	Jumlah	2.716	4.102

Sumber: Dinas Pendidikan DKI Jakarta

Dengan komposisi aparat di atas, Sekretaris Dinas Pendidikan menyampaikan bahwa:

*“dari sisi kualitas perlu semacam ada strategi lain karena tuntutan perkembangan jaman/teknologi informasi yang semakin berkembang karena saat ini pegawai-pegawai senior masih kurang kemampuannya atau apa ya istilahnya gaptek barangkali”*

Dengan banyaknya pegawai senior sedikit banyak berpengaruh terhadap semangat kerja, pada umumnya mereka bekerja sekedar melaksanakan tugas tidak ada inisiatif untuk berinovasi. Padahal disisi yang lain dengan adanya penggabungan dua dinas menjadi satu dinas tuntutan pekerjaan semakin tinggi karena beban kerja yang semula ditangani oleh dua dinas menjadi ditangani oleh satu dinas dengan jumlah personel yang tentu saja menjadi berkurang.

Selain melakukan wawancara pada dua dinas tersebut, penulis juga melakukan konfirmasi pada Kantor Walikota Jakarta Pusat. Kondisi personel pada Kantor Walikota Jakarta Pusat, dalam waancara dikatakan:

*“secara kuantitas personel di Setko kurang sedangkan secara kualitas dirasakan cukup karena sifat pekerjaan pada kantor Walikota lebih banyak bersifat administratif”.*

Sedangkan pada Sekretariat Daerah Provinsi, penulis juga mendapat informasi dari Biro Organisasi yang menjadi koordinator dalam pelaksanaan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta bahwa, secara umum secara kuantitas personel di lingkungan Setda Provinsi DKI Jakarta cukup namun dari sisi kualitas belum memadai sehingga dalam penempatan pejabat baru diperlukan waktu penyesuaian diri yang cukup lama.

Pendapat yang sama juga disampaikan oleh dua LSM yaitu Yayasan Inovasi Pemerintah Daerah (YIPD) dan Forum warga Kota Jakarta (Fakta) bahwa kapabilitas aparat dan penempatan pejabat di DKI Jakarta perlu mendapat perhatian yang serius karena saat ini kondisinya masih belum memadai. Bahkan mereka mengatakan:

*“pejabat dan pegawai yang kapabel bisa dihitung dengan jari, khususnya pada unit-unit yang secara langsung memberikan pelayanan kepada masyarakat”.*

Unit yang mengani pelayanan langsung pada pelayanan masyarakat diperlukan adanya personel yang akan menjadi *front office*



yang handal. Perlu pembenahan pemimpin di unit-unit khususnya perubahan *mind set*, sehingga bisa merubah stigma yang melekat pada birokrasi “*kalau bisa dipersulit kenapa dipermudah*”. Kondisi personel yang demikian ini mengakibatkan lamanya penyelesaian suatu pekerjaan misalnya penyusunan kebijakan atau peraturan. Belum lagi masalah *mind set* yang masih sulit untuk berubah sehingga berimplikasi pada pelayanan yang secara umum masih dianggap birokratis, padahal disisi yang lain Kepala Daerah saat ini dinilai telah memiliki visi dan misi yang bagus, kemauan politik yang konsisten tetapi begitu di level pelaksana menjadi berbeda kondisinya. Mereka menyampaikan bahwa aparat di tingkat pelaksana perlu didorong kualitas dan kompetensinya sehingga memahami apa yang harus dilakukan. Bukti konkret mengenai kualitas personel di Provinsi DKI Jakarta bahkan disampaikan oleh Informan dari Fakta berikut:

*“ada pejabat kepala dinas yang baru dilantik datang kepada Gubernur bukan untuk melaporkan pelaksanaan tugas tetapi dia malah bertanya harus melakukan apa....”*

Kondisi ini menurut mereka menjadi tantangan yang berat bagi DKI Jakarta yang ingin mewujudkan *good governance* dalam penyelenggaraan pemerintahan.

Kualitas aparat tidak hanya ditunjang oleh pendidikan formal, akan tetapi juga pendidikan non formal dalam bentuk pelatihan-pelatihan. Untuk itu, Sekretaris Dinas Pendidikan mengharapkan adanya strategi lain dalam rangka mendorong peningkatan kemampuan aparat yang ada di dinas tersebut misalnya melalui pelatihan teknologi informasi agar mereka dapat mengikuti perkembangan dan memiliki motivasi untuk berkembang.

Kondisi sumber daya manusia seperti tersebut di atas, pada akhirnya ikut berpengaruh terhadap optimalisasi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta. Sedangkan untuk sumber daya yang lain yaitu pembiayaan dan

sarana prasarana di Provinsi DKI Jakarta cukup memadai bahkan dapat dikatakan lebih dari cukup.

### 5.3.3 Struktur Birokrasi

Birokrasi sebagai penyelenggara pemerintahan sangat berperan dalam menentukan keefektifan implementasi kebijakan. Birokrasi tersebut mencakup aspek struktur organisasi, pembagian kewenangan, dan koordinasi yaitu hubungan antar unit dalam organisasi yang bersangkutan dan hubungan dengan organisasi luar. Birokrasi ini penting supaya tidak terjadi duplikasi, dan petunjuk pelaksanaan atau prosedur operasi kerja dibuat sehingga tidak menyulitkan aparat pelaksana.

Menurut Edwards, ada dua karakteristik utama dari birokrasi yaitu prosedur-prosedur kerja atau sering disebut *standard operating procedures* (SOP) dan fragmentasi. SOP merupakan rutinitas-rutinitas yang memungkinkan para pejabat publik membuat sejumlah besar keputusan umum sehari-hari, dan SOP merupakan jawaban terhadap terbatasnya waktu dan sumber-sumber daya pelaksanaan organisasi yang kompleks dan beragam.

Sedangkan fragmentasi merupakan pembagian tanggung jawab suatu daerah kebijakan diantara beberapa unit organisasi. Inefektivitas implementasi kebijakan dapat terjadi karena kurangnya koordinasi dan kerja sama di antara lembaga-lembaga. Struktur organisasi pemerintahan yang terpecah-pecah akan meningkatkan probabilitas kegagalan komunikasi. Semakin banyak orang yang harus menerima perintah-perintah implementasi, maka semakin besar pula kemungkinan-kemungkinan pesan didistorsi.

Provinsi DKI Jakarta yang memiliki karakteristik otonomi tunggal di tingkat Provinsi memiliki struktur birokrasi yang berbeda

dengan Provinsi lain pada umumnya. Dengan format otonomi tunggal, maka struktur birokrasi di Provinsi DKI Jakarta lebih kompleks karena Provinsi memiliki aparat pelaksana sampai ke tingkat wilayah. Dengan karakteristik birokrasi seperti ini maka tanggung jawab bagi suatu bidang kebijakan tersebar diantara beberapa unit organisasi di level yang berbeda. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya SOP. SOP ini akan menjadi pedoman bagi setiap implementor dalam bertindak. Untuk itu, agar efektivitas pelaksanaan tugas dapat dicapai maka penting dibuat petunjuk pelaksanaan atau prosedur operasi kerja yang sekaligus dapat dijadikan alat kontrol.

Dalam kenyataannya, implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah belum diikuti dengan adanya petunjuk pelaksanaan atau prosedur operasi kerja yang memadai. Kondisi nyata yang terjadi adalah karena masing-masing SKPD merasa memiliki kewenangan maka mendorong mereka untuk menghindari koordinasi, padahal penyebaran wewenang untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang kompleks membutuhkan koordinasi yang efektif agar sinergitas pelaksanaan tugas dapat diwujudkan. Kondisi ini lebih sering terjadi antara SKPD Provinsi dengan unit kerja yang ada Wilayah Kota Administrasi. Sebagai jawaban dari permasalahan ini diantaranya adalah perlunya disusun SOP sebagai acuan dalam pelaksanaan tugas organisasi yang kompleks dan beragam.

Struktur birokrasi di Provinsi DKI Jakarta yang relatif lebih kompleks dengan sistem otonomi tunggal di Provinsi ditambah lagi dengan belum adanya petunjuk pelaksanaan atau prosedur operasi kerja yang memadai, pada akhirnya turut mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah.