

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam perjalanan otonomi daerah sejak ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 84 Tahun 2000 sebagai pedoman bagi Daerah dalam menyusun organisasi perangkat daerahnya. PP Nomor 84 Tahun 2000 memberikan diskresi yang sangat luas kepada Daerah dalam penyusunan organisasi perangkat daerah. Namun demikian, tujuan ideal di balik peluang diskresi tersebut ternyata juga banyak mengalami distorsi dalam implementasinya. Justru yang lebih terlihat adalah terjadinya pembengkakan organisasi perangkat daerah secara sangat signifikan. Hal ini tentu berpengaruh besar pada inefisiensi alokasi anggaran yang tersedia pada masing-masing daerah, sebagian besar tersedot untuk membiayai birokrasi Pemerintah Daerah sehingga kepentingan publik kurang mendapat perhatian yang proporsional.

Kemudian lahirlah PP Nomor 8 Tahun 2003 yang secara filosofis bertujuan mewujudkan postur organisasi perangkat daerah yang proporsional, efisien, dan efektif yang disusun berdasarkan prinsip-prinsip organisasi secara rasional dan obyektif. Sebagai instrumen untuk mengendalikan pembengkakan organisasi perangkat daerah yang tidak rasional, PP Nomor 8 Tahun 2003 menetapkan batasan jumlah maksimal unit organisasi perangkat daerah. Pembatasan ini pula yang kemudian dalam beberapa kasus ternyata menjadi kendala utama penataan kelembagaan dalam tataran implementasi di lapangan karena kondisi eksisting kelembagaan perangkat daerah sudah terlanjur besar.

Dalam perkembangannya sebelum PP Nomor 8 Tahun 2003 secara efektif berlaku, Pemerintah bersama dengan DPR melakukan langkah korektif dengan menerbitkan UU Nomor 32 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 22 Tahun 1999. Dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tersebut, ada

beberapa perubahan pengaturan yang berkaitan dengan aspek kelembagaan. Kelembagaan perangkat daerah diatur dalam Pasal 120 sampai dengan Pasal 128 UU Nomor 32 Tahun 2004. Terdapat Perbedaan pengaturan kelembagaan lain menyangkut keberadaan perangkat daerah, yakni Sekretariat DPRD yang dalam UU Nomor 22 tahun 1999 merupakan bagian dari perangkat daerah (Sekretariat Daerah) sekarang menjadi perangkat daerah yang berdiri sendiri. Sebaliknya Satuan Polisi Pamong Praja yang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 ditetapkan sebagai perangkat daerah sekarang tidak diatur lagi secara tegas. Demikian pula pada Pemerintah Kabupaten/Kota, selain perbedaan tersebut, Kelurahan yang semula merupakan perangkat Kecamatan, berdasarkan UU Nomor 32 Tahun 2004 ditegaskan sebagai perangkat Daerah Kabupaten/Kota. Pengertian Lembaga Teknis Daerah yang dalam UU Nomor 22 Tahun 1999 tidak dijelaskan maka dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan sebagai unsur pendukung tugas kepala daerah dalam penyusunan dan pelaksanaan kebijakan daerah yang bersifat spesifik. Dengan demikian, susunan perangkat daerah berbeda dengan UU Nomor 22 Tahun 1999, urusan pemerintahan juga mengalami perubahan, demikian pula prosedur dan pengendalian organisasi perangkat daerah juga mengalami pergeseran. Semua perubahan tersebut perlu diatur dan diakomodasikan dalam pedoman organisasi perangkat daerah. Selanjutnya dalam Pasal 128 ayat (1) UU Nomor 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Peraturan Daerah dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Dengan demikian, seiring telah digantinya UU Nomor 22 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004, maka Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 juga perlu di "*review*" dan disempurnakan untuk disesuaikan dengan perubahan UU tersebut. Menindaklanjuti amanat ketentuan tersebut, diterbitkan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang merupakan penyempurnaan dari peraturan sebelumnya.

Peraturan Pemerintah tersebut pada prinsipnya dimaksudkan untuk 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 simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah (penjelasan umum PP 41 tahun 2007).

Dalam Peraturan Pemerintah tersebut, ditetapkan batasan jumlah organisasi perangkat daerah yang boleh dibentuk oleh satu Daerah. Pembatasan tersebut didasarkan pada parameter yang jelas dengan ditetapkan adanya kriteria untuk menentukan jumlah besaran organisasi perangkat daerah pada masing-masing pemerintah daerah dengan menggunakan variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah APBD. Penetapan kriteria tersebut juga mempertimbangkan perbedaan karakteristik dan kondisi geografis dari wilayah yang ada sehingga dilakukan pembedaan antara daerah Provinsi dan Kabupaten/Kota yang berada di Pulau Jawa dengan di luar Pulau Jawa. Selanjutnya dilakukan pembobotan terhadap masing-masing variabel yang telah dibagi dalam beberapa kelas interval sebagaimana diformulasikan dalam tabel berikut:

Tabel 1.1
Penetapan Variabel Besaran
Organisasi Perangkat Daerah Provinsi

No.	Variabel	Kelas Interval	Nilai
1.	Jumlah Penduduk (Jiwa) Untuk Provinsi di Pulau Jawa	≤ 7.500.000	8
		7.500.001 – 15.000.000	16
		15.000.001 – 22.500.000	24
		22.500.001 – 30.000.000	32
		> 30.000.000	40
2.	Jumlah Penduduk (Jiwa) Untuk Provinsi di luar Pulau Jawa	≤ 1.500.000	8
		1.500.001 – 3.000.000	16
		3.000.001 – 4.500.000	24
		4.500.001 – 6.000.000	32
		> 6.000.000	40
3.	Luas Wilayah (KM2) Untuk Provinsi di Pulau Jawa	≤ 10.000	7
		10.001 – 20.000	14
		20.001 – 30.000	21
		30.001 – 40.000	28
		> 40.000	35
4.	Luas Wilayah (KM2) Untuk Provinsi di luar Pulau Jawa	≤ 20.000	7
		20.001 – 40.000	14
		40.001 – 60.000	21
		60.001 – 80.000	28
		> 80.000	35
5.	Jumlah APBD (juta)	≤ Rp. 500.000.000.000,-	5
		Rp. 500.000.000.001,- s/d 1.000.000.000.000	10
		Rp. 1.000.000.000.001,- s/d 1.500.000.000.000,-	15
		Rp. 1.500.000.000.001,- s/d 2.000.000.000.000,-	20
		> 2.000.000.000.000,-	25

Sumber: PP 41 Tahun 2007

Tabel di atas merupakan penetapan kelas interval untuk daerah Provinsi. Demikian pula bagi daerah kabupaten dan kota juga ditetapkan kelas interval dengan skala yang berbeda karena setiap daerah memiliki karakteristik yang berbeda-beda. Berikut ini adalah penetapan variabel besaran organisasi perangkat daerah untuk masing-masing tingkat dan jenis pemerintahan:

Tabel 1.2
Penetapan Variabel Besaran
Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten

No.	Variabel	Kelas Interval	Nilai
1.	Jumlah Penduduk (Jiwa) Untuk Kabupaten di Pulau Jawa dan Madura	≤ 250.000	8
		250.001 – 500.000	16
		500.001 – 750.000	24
		750.001 – 1.000.000	32
		$> 1.000.000$	40
2.	Jumlah Penduduk (Jiwa) Untuk Kabupaten di luar Pulau Jawa dan Madura	≤ 150.000	8
		150.001 – 300.000	16
		300.001 – 450.000	24
		450.001 – 600.000	32
		> 600.000	40
3.	Luas Wilayah (KM2) Untuk Kabupaten di Pulau Jawa dan Madura	≤ 500	7
		501 – 1.000	14
		1.001 – 1.500	21
		1.501 – 2.000	28
		> 2.000	35
4.	Luas Wilayah (KM2) Untuk Kabupaten di luar Pulau Jawa dan Madura	≤ 1.000	7
		1.001 – 2.000	14
		2.001 – 3.000	21
		3.001 – 4.000	28
		> 4.000	35
5.	Jumlah APBD (juta)	$\leq \text{Rp. } 200.000.000.000,-$	5
		$\text{Rp. } 200.000.000.001,-$ s/d $400.000.000.000,-$	10
		$\text{Rp. } 400.000.000.001,-$ s/d $600.000.000.000,-$	15
		$\text{Rp. } 600.000.000.001,-$ s/d $800.000.000.000,-$	20
		$> 800.000.000.000,-$	25

Sumber: PP 41 Tahun 2007

Demikian pula penetapan skala bagi daerah kota juga dibedakan karena karakteristik daerah kota juga berbeda dengan daerah kabupaten. Pembedaan dilakukan agar terdapat objektivitas dalam penetapan skoring. Berikut ini adalah penetapan skala dari variabel untuk daerah kota:

Tabel 1.3
Penetapan Variabel Besaran
Organisasi Perangkat Daerah Kota

No.	Variabel	Kelas Interval	Nilai
1.	Jumlah Penduduk (Jiwa) Untuk Kota di Pulau Jawa dan Madura	≤ 100.000	8
		100.001 – 200.000	16
		200.001 – 300.000	24
		300.001 – 400.000	32
		> 400.000	40
2.	Jumlah Penduduk (Jiwa) Untuk Kota di luar Pulau Jawa dan Madura	≤ 50.000	8
		50.001 – 100.000	16
		100.001 – 150.000	24
		150.001 – 200.000	32
		> 200.000	40
3.	Luas Wilayah (KM2) Untuk Kota di Pulau Jawa dan Madura	≤ 50	7
		51 – 100	14
		101 – 150	21
		151 – 200	28
		> 200	35
4.	Luas Wilayah (KM2) Untuk Kota di luar Pulau Jawa dan Madura	≤ 75	7
		76 – 150	14
		151 – 225	21
		226 – 300	28
		> 300	35
5.	Jumlah APBD (juta)	≤ Rp. 200.000.000.000,-	5
		Rp. 200.000.000.001,- s/d 400.000.000.000	10
		Rp. 400.000.000.001,- s/d 600.000.000.000,-	15
		Rp. 600.000.000.001,- s/d 800.000.000.000,-	20
		> 800.000.000.000,-	25

Sumber: PP 41 Tahun 2007

Berdasarkan variabel tersebut ditentukan total skoring yang akan menjadi dasar bagi pemerintah daerah dalam menetapkan besaran organisasi perangkat daerah. Adapun besaran organisasi yang dapat dibentuk berdasarkan hasil skoring dapat dijelaskan dalam tabel berikut:

Tabel 1.4
Pola Besaran Organisasi Perangkat Daerah

No.	JENIS SKPD	NILAI		
		< 40	40 – 70	> 70
1.	Setda	3 Asisten	3 Asisten	4 Asisten
2.	Dinas Daerah	12	15	18
3.	Lembaga Teknis Daerah	8	10	12

Sumber: Diolah dari PP 41 Tahun 2007

Penetapan kriteria tersebut, secara legal juga mendasarkan pada amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 yang menetapkan bahwa besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor kemampuan keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, serta sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu, kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

Penetapan klasifikasi yang diatur dalam PP Nomor 41 Tahun 2007, lebih untuk menyeimbangkan antara kebutuhan dengan kemampuan sehingga kelembagaan yang dibentuk memang benar-benar merupakan cerminan dari karakteristik dan potensi yang dimiliki masing-masing daerah dan dibutuhkan dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat serta proporsional. Pengaturan terhadap hal ini cukup relevan mengingat terlalu besarnya organisasi akan mengakibatkan banyaknya penyerapan sumber-sumber daya baik manusia maupun keuangan.

PP Nomor 41 Tahun 2007 juga menetapkan adanya pengelompokan (*regrouping*) terhadap urusan-urusan pemerintahan untuk memberikan acuan bagi daerah dalam menerapkan prinsip pengelompokan fungsi yang sejenis ke dalam unit organisasi perangkat daerah. Hasil *regrouping* terhadap urusan-urusan tersebut dapat dijadikan acuan penggabungan beberapa urusan ke dalam satu dinas/LTD. Sedangkan bagaimana besaran lembaga tersebut apakah dibentuk dalam organisasi perangkat daerah tersendiri atau digabung dengan urusan lain yang sejenis, ditentukan dari kebijakan daerah sendiri dalam menentukan analisis kebutuhan organisasi perangkat daerah. Penentuan besaran (*magnitude*) organisasi secara teoritis bergantung pada analisis kebutuhan organisasi dan beban kerja yang akan ditangani.

Diskresi diberikan kepada daerah untuk menentukan jenis lembaga perangkat daerah apa yang akan dibentuk disesuaikan dengan potensi dan

karakteristik daerah yang bersangkutan. Melalui peraturan pemerintah ini diharapkan dapat menjadi instrumen bagi daerah melakukan *self organizing assesment*, dalam menentukan jenis dan besaran organisasi perangkat daerah yang akan dibentuk serta untuk menentukan sendiri tingkat urgensi organisasi yang akan dibentuk dengan pertimbangan yang lebih terukur. Melalui mekanisme ini dimaksudkan agar pemerintah daerah dapat menentukan organisasi perangkat daerahnya disesuaikan dengan kebutuhan dan kemampuan daerah untuk membiayainya. Dengan demikian, maka perbedaan daerah satu dengan yang lain terjamin dan sesuai dengan kebutuhan dan kemampuannya yang berbeda-beda antar daerah.

Berkaitan dengan implementasi terhadap kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah, Pressman dan Wildavsky (dalam Wahab) menyatakan bahwa kegagalan implementasi terhadap kebijakan kemungkinan penyebabnya dapat bersumber pada ketidaktepatan teori yang menjadi landasan kebijakan tersebut dan bukan karena implementasinya yang keliru. Dalam kaitan ini, Weiner dan Vining (1999:396) sebagaimana dikutip Subarsono, menyatakan bahwa salah satu variabel penting yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan adalah logika dari suatu kebijakan, maksudnya adalah agar suatu kebijakan yang ditetapkan masuk akal (*reasonable*) dan mendapat dukungan teoretis. Ini berarti bahwa isi dari suatu kebijakan harus mencakup berbagai aspek yang dapat memungkinkan kebijakan tersebut dapat diimplementasikan pada tataran praktis. Selanjutnya Grindle (1980:11), juga menyatakan bahwa implementasi kebijakan diantaranya juga dipengaruhi oleh faktor *content of policy* yang menunjuk pada isi kebijakan itu sendiri, yaitu sifat dan karakteristik dari isi kebijakan yang berupa kejelasan manfaat dan tujuan kebijakan.

Berdasarkan penjelasan tersebut, penulis beranggapan bahwa penetapan PP Nomor 41 Tahun 2007 dilihat dari sisi isi kebijakan (*content of policy*) cukup *reasonable* dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara teoretis maupun dari aspek legal. Untuk itulah maka dalam penelitian ini penulis lebih fokus membahas tentang bagaimana implementasi kebijakan restrukturisasi

organisasi perangkat daerah yang merupakan pelaksanaan lebih lanjut dari PP Nomor 41 Tahun 2007.

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, menjadi pedoman bagi pemerintah daerah dalam melakukan penataan (restrukturisasi) organisasi perangkat daerah. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 juga berlaku bagi Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (DKI Jakarta) sebagai daerah otonom yang berkedudukan sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan kekhususan sebagai ibukota Negara, maka Pasal 227 UU Nomor 32 Tahun 2004 menetapkan bahwa Provinsi DKI Jakarta diatur dengan Undang-undang tersendiri.

Bagi pemerintah Provinsi DKI Jakarta, terbitnya UU Nomor 32 Tahun 2004 yang kemudian disusul dengan diterbitkannya UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, menjadikan Provinsi DKI Jakarta merupakan satu-satunya provinsi yang menganut otonomi tunggal yang diletakkan di tingkat provinsi (Pasal 9 UU Nomor 29 Tahun 2007). Dengan pengaturan ini berarti di bawah pemerintahan provinsi tidak terdapat *enclave* wilayah administratif atau bentuk otonom lainnya. Dengan demikian kota/Kabupaten administrasi tidak sebagai perangkat wilayah tetapi menjadi perangkat daerah.

Kondisi tersebut menjadi tantangan tersendiri bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam mengimplementasikan PP Nomor 41 Tahun 2007 yang berbeda dengan kondisi Provinsi lain pada umumnya, disamping tetap harus menyesuaikan besaran organisasi perangkat daerah sesuai dengan ketentuan dan batasan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah tersebut. Meskipun dengan kekhususannya Provinsi DKI Jakarta dapat mengusulkan kepada Pemerintah Pusat penambahan jumlah organisasi perangkat daerah.

Menindaklanjuti amanat ketentuan peraturan perundang-undangan tersebut di atas yaitu UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, UU Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi DKI

Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan PP Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, telah ditetapkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta. Peraturan Daerah (Perda) tersebut ditetapkan pada tanggal 10 Desember 2008.

Berdasarkan Perda Nomor 10 Tahun 2008, Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta terdiri dari Sekretariat Daerah, Sekretariat DPRD, Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah (Badan, Kantor dan Rumah Sakit Umum Daerah/Rumah Sakit Khusus Daerah), Kota Administrasi, Kabupaten Administrasi, Kecamatan, dan Kelurahan. Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta yang ditetapkan dalam Perda tersebut berbeda dengan Provinsi atau Kabupaten/Kota lain di Indonesia. Perbedaan ini merupakan bagian dari kekhususan Provinsi DKI Jakarta karena kedudukannya sebagai Ibukota Negara.

Kedudukan Kota Administrasi, Kabupaten Administrasi, Kecamatan dan Kelurahan sebagai perangkat daerah provinsi memerlukan pengaturan khusus agar terwujud keharmonisan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Pengaturan yang dilakukan yakni menempatkan kota administrasi dan kabupaten administrasi sebagai unsur pelaksana tugas pemerintahan daerah di wilayah Kota Administrasi/Kabupaten Administrasi (vide Pasal 137 Perda 10 tahun 2008). Sementara itu Kecamatan diatur sebagai perangkat daerah di bawah Kota Administrasi/Kabupaten Administrasi dan Kelurahan sebagai perangkat daerah di bawah Kecamatan (vide pasal 143 perda 10 tahun 2008).

Melaksanakan kebijakan restrukturisasi organisasi tersebut bukan hal mudah karena pemerintah daerah dituntut menyusun organisasi yang proporsional dengan mempertimbangkan faktor-faktor tertentu yang telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Untuk mengimplementasikan kebijakan restrukturisasi tersebut, Provinsi DKI Jakarta harus melakukan perampingan dengan menggabung dan bahkan menghapus beberapa organisasi perangkat daerah agar dapat mewujudkan

organisasi yang *rightsized* dan proporsional serta sesuai dengan batasan Peraturan Pemerintah. Adapun Jumlah perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta yang ditetapkan dalam Perda Nomor 10 tahun 2008 terdiri dari:

- a. Sekretariat Daerah dengan 4 (empat) asisten;
- b. Dinas daerah sebanyak 20 (dua puluh) Dinas;
- c. Lembaga Teknis Daerah sebanyak 12 (dua belas).

Jumlah perangkat daerah tersebut lebih ramping dibandingkan dengan jumlah perangkat daerah yang diatur dalam Perda sebelumnya yaitu Perda Nomor 3 Tahun 2001. Dengan adanya perampingan tersebut, terdapat pengurangan pada seluruh level sebagaimana tercantum dalam tabel berikut:

Tabel 1.5
Perbandingan Organisasi Perangkat Daerah
Provinsi DKI Jakarta Sebelum dan Setelah Restrukturisasi

No.	Kondisi Sebelum Restrukturisasi (Perda Nomor 3 Tahun 2001)	Setelah Restrukturisasi (Perda Nomor 10 tahun 2008)
1.	Setda terdiri dari 5 Asisten, 11 Biro	Setda terdiri dari 4 Asisten, 10 Biro
2.	Jumlah Dinas Daerah 26 Dinas	Jumlah Dinas Daerah 20 Dinas
3.	Jumlah Lembaga Teknis Daerah (Badan dan Kantor) 16 Lembaga	Jumlah Lembaga Teknis Daerah (Badan dan Kantor) 12 Lembaga

Sumber: Perda Prov. DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2008

Pengurangan tersebut berdasarkan penjelasan umum Perda Nomor 10 Tahun 2008, merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan efisiensi, efektifitas, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan daerah. Jumlah perangkat daerah yang diatur dalam Perda tersebut diharapkan mampu menangani penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan gerak yang lebih cepat, tanggap dan antisipatif.

Melalui kebijakan restrukturisasi organisasi tersebut, organisasi pemerintah daerah diharapkan memiliki ciri-ciri: *pertama*, 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*). Kelembagaan yang seperti itu selanjutnya diisi oleh sumber

daya manusia yang handal dengan mekanisme, sistem dan prosedur yang efisien. Dengan visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terutama mampu menyeimbangkan antara kemampuan sumber daya organisasi dengan kebutuhan nyata masyarakat. Di samping itu, dengan adanya strategi yang jelas dalam pencapaian visi dan misi organisasi, maka akan dapat ditentukan desain organisasi yang tepat dalam rangka menjamin efektivitas dan efisiensi organisasi. *Kedua*, organisasi *flat* atau datar. Sebagai organisasi yang langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat, maka organisasi perangkat daerah hendaknya lebih berbentuk *flat* atau datar yang berarti struktur organisasinya tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki. Dengan demikian, proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan lebih cepat. *Ketiga*, organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembedangan. Dengan organisasi yang berbentuk ramping maka jumlah pembedangan secara horisontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban dan sifat tugasnya, sehingga *span of control*-nya berada pada posisi ideal. Di samping itu, penyederhanaan pembedangan melalui upaya *regrouping* 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.

Namun demikian dalam tataran empiris, segala impian normatif teoritis tersebut di atas, tidaklah selalu menjadi kenyataan karena implementasi kebijakan bukanlah sesuatu yang sederhana. Implementasi menyangkut dimensi interpretasi, komitmen, organisasi, dan dukungan sumber daya yang ada. Demikian pula dalam konteks penataan kelembagaan pemerintah daerah, peluang diskresi yang diberikan dalam penataan kelembagaan sebagaimana dijelaskan di atas, ternyata tidak selalu memunculkan *output* dan *outcome* yang positif.

Fenomena tersebut terjadi karena dalam penataan organisasi perangkat daerah tidak hanya berlandaskan kebutuhan untuk mencapai visi dan misi

organisasi, akan tetapi seringkali terjadi adanya intervensi berbagai kepentingan dari para pelaku maupun *stakeholders* kelembagaan di daerah. Kedua hal tersebut seringkali pula berada pada dua kutub yang saling berhadapan secara diametris. Akhirnya penataan kelembagaan melahirkan organisasi perangkat daerah dalam bentuk yang lebih bersifat kompromistis dari berbagai kepentingan tetapi menjadi kurang efisien dan efektif jika ditinjau dari prinsip-prinsip organisasi. Kondisi tersebut terjadi karena kewenangan dan keleluasaan dalam penataan kelembagaan pada tahap implementasi diterjemahkan secara berbeda-beda oleh masing-masing daerah dan cenderung diinterpretasikan sesuai dengan keinginan masing-masing daerah. Di samping itu, pertimbangan yang digunakan dalam pengambilan keputusan dalam penataan kelembagaan seringkali cenderung lebih bernuansa politis daripada pertimbangan rasional-obyektif, efisiensi, dan efektivitas.

Sejauhmana prinsip-prinsip pengorganisasian sebagaimana tersebut di atas diakomodasikan dalam implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi di Provinsi DKI Jakarta menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut.

Penggabungan (*merger*) antara unit organisasi perangkat daerah dari sudut pandang organisasi bukan merupakan persoalan yang sederhana. Terdapat banyak faktor baik bersifat tangible maupun intangible sehingga apabila tidak dimanage dengan baik, memungkinkan birokrasi semakin tidak efektif dan efisien, sehingga komitmen pemberian pelayanan kepada masyarakat yang lebih baik melalui perubahan organisasi tidak tercapai secara optimal

Dalam pelaksanaan restrukturisasi tersebut, terdapat persoalan lain yang juga perlu perhatian yaitu sebagai konsekwensi dari peletakkan otonomi pada tingkat Provinsi, perlu pengaturan secara lebih jelas mengenai mekanisme pertanggungjawaban Satuan kerja Perangkat Daerah (SKPD) Provinsi DKI Jakarta yang berada sampai pada wilayah kota administrasi dan kabupaten administrasi. Selain itu juga perlu memperjelas *sharing of power*

antara provinsi dengan kota administrasi dan kabupaten administrasi yang merupakan bagian dari wilayah Provinsi DKI Jakarta karena wilayah tersebut juga dipimpin oleh Kepala Pemerintahan Kota Administrasi dan Kabupaten Administrasi.

Implementasi kebijakan yang merupakan salah satu tahap dari keseluruhan proses kebijakan publik bukanlah hal yang mudah untuk dilakukan. Oleh karena itu adalah keliru apabila menganggap bahwa implementasi kebijakan akan 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 (Grindle 1980).

Untuk itu, faktor kepemimpinan dalam proses penataan kelembagaan pemerintah mempunyai posisi yang sangat menentukan. Misalnya, ketika ada restrukturisasi organisasi, maka seluruh anggota organisasi akan menggantungkan diri pada pemimpin mereka. Kepemimpinan yang handal muncul justru ketika organisasi yang terus bergerak, di mana keluhan, frustrasi, dan kejutan selalu membayangi. Kepemimpinan ini harus mampu memelihara semangat para pegawai dan memberikan harapan kepada mereka ketika ada tuntutan perbaikan dalam pelayanan publik, ketika tuntutan organisasi yang terlalu tambun harus dirampingkan, atau ketika jabatan yang tidak efisien harus dihapus. Pada saat kepemimpinan muncul dalam situasi seperti itu, ia menjadi bagian fundamental dalam struktur organisasi.

Pada tataran pemerintah daerah, dua lembaga utama yang berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah disamping pemerintah pusat adalah Kepala Daerah dan DPRD. Kepala Daerah adalah pejabat yang menjalankan hak, wewenang dan kewajiban pimpinan pemerintah daerah atau pejabat yang memimpin penyelenggaraan pemerintahan dan bertanggung jawab sepenuhnya tentang jalannya pemerintahan daerah. Oleh karena itu, peran pemimpin begitu vitalnya dalam kebijakan publik sehingga dapat

dikatakan bahwa tanpa pemimpin dengan kepemimpinan yang baik maka kebijakan publik akan sia-sia (Nugroho: 2008: 655).

Persoalan dan kondisi di atas, menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian lebih lanjut. Untuk melihat bagaimana proses implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi tersebut, maka studi ini akan fokus membahas bagaimana implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta.

1.2. Pokok Permasalahan

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka pokok permasalahan yang diketengahkan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana proses kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dilakukan?
- b. Bagaimana implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta?
- c. Faktor-faktor apa yang mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang diharapkan dari hasil penelitian ini adalah :

- a. untuk menjelaskan proses kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dilakukan.
- b. untuk menjelaskan implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.
- c. untuk menjelaskan faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

1.4. Manfaat dan Signifikansi Penelitian

Manfaat dan signifikansi penelitian merupakan ”*outcome*” dari penelitian yakni pemanfaatan hasil penelitian untuk suatu keperluan. Manfaat dan signifikansi penelitian dibagi menjadi dua, yaitu manfaat dan signifikansi dari segi praktis dan akademis.

- a. Manfaat dan signifikansi dari segi praktis adalah untuk memberikan informasi mengenai analisis proses dan implementasi dari kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta.
- b. Manfaat dan signifikansi dari segi akademis adalah berupaya untuk melihat sejauhmana relevansi teori-teori perubahan organisasi dan kebijakan publik dalam menjawab permasalahan dalam lingkungan administrasi publik, khususnya dalam implementasi kebijakan yang menyangkut restrukturisasi organisasi perangkat daerah.

1.5. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, pokok permasalahan, tujuan penelitian, manfaat dan signifikansi penelitian, serta sistematika penulisan.

BAB II KERANGKA TEORI

Berisi tentang tinjauan pustaka dan teori yang akan dipergunakan yaitu teori-teori tentang konsep implementasi kebijakan publik, faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan publik, konsep perubahan organisasi, dan restrukturisasi organisasi.

BAB III METODE PENELITIAN

Bab ini berisikan mengenai metode yang digunakan dalam melakukan penelitian dan terakhir disajikan model analisis yang dipergunakan dalam penelitian ini.

BAB IV GAMBARAN UMUM ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA

Bab ini akan menguraikan secara detail mengenai organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta yang ditetapkan melalui Perda Nomor 10 Tahun 2008, yaitu meliputi landasan hukum penetapan Perda, struktur organisasi, mekanisme hubungan kerja antar perangkat daerah, dan jumlah jabatan struktural.

BAB V ANALISIS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN RESTRUKTURISASI ORGANISASI PERANGKAT DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA

Sebelum diuraikan secara komprehensif analisis terhadap implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta beserta faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan tersebut, dalam bab ini terlebih dahulu akan dijelaskan mengenai proses kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta (Proses penetapan organisasi dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008). Selain itu, akan diulas pula hasil temuan lapangan yang dianalisis dengan menggunakan teori-teori yang ada.

BAB VI PENUTUP

Berisi kesimpulan dari penelitian ini, selanjutnya diajukan saran-saran berdasarkan kesimpulan yang dikemukakan.