

**PENATAAN ORGANISASI DAN KEPEGAWAIAN  
MELALUI REFORMASI BIROKRASI  
(STUDI KASUS DI DINAS PERINDUSTRIAN DAN ENERGI PROVINSI  
DKI JAKARTA)**

**TESIS**

**JARDEN DAWANA K. PAKPAHAN**

**1006766610**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JUNI 2012**

**PENATAAN ORGANISASI DAN KEPEGAWAIAN  
MELALUI REFORMASI BIROKRASI  
(STUDI KASUS DI DINAS PERINDUSTRIAN DAN ENERGI  
PROVINSI DKI JAKARTA)**

**TESIS**

**Diajukan sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar  
Magister Hukum**

**JARDEN DAWANA K. PAKPAHAN**

**1006766610**



**UNIVERSITAS INDONESIA  
FAKULTAS HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA  
JAKARTA  
JUNI 2012**

## HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS

Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri,  
dan semua sumber baik yang dikutip maupun dirujuk  
telah saya nyatakan dengan benar

Nama : Jarden Dawana K. Pakpahan

NPM : 1006766610

Tanda Tangan :



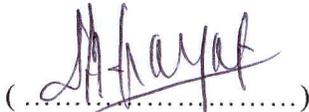
Tanggal : 19 Juni 2012

## HALAMAN PENGESAHAN

Tesis ini diajukan oleh :

Nama : Jarden Dawana K. Pakpahan  
NPM : 1006766610  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul Tesis : Penataan Organisasi Dan Kepegawaian  
Melalui Reformasi Birokrasi  
(Studi Kasus di Dinas Perindustrian dan  
Energi Provinsi DKI Jakarta)

Telah berhasil dipertahankan di hadapan Dewan Penguji dan diterima sebagai bagian persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Studi Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum, Universitas Indonesia.

Pembimbing : Dr. Tri Hayati, SH, MH (  )

Penguji : Dr. Dian P N Simatupang, SH, MH (  )

Penguji : Dr. Andhika Danesjvara S.H., M.Si (  )

Ditetapkan di : Jakarta

Tanggal : 19 Juni 2012

## KATA PENGANTAR

Puji syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yesus atas segala limpahan berkat, karunia dan anugerah-Nya yang tak terhingga, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini sebagai syarat untuk menyelesaikan program Pascasarjana Ilmu Hukum konsentrasi Hukum Kenegaraan, untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Indonesia.

Dalam proses penyelesaian penulisan tesis ini, penulis meyakini sepenuhnya bahwa tidak mungkin dapat menyelesaikan tesis ini tanpa penyertaan Tuhan Yesus, doa, bantuan dan dukungan baik secara langsung maupun tidak langsung. Pada kesempatan ini penulis ingin mengucapkan terima kasih kepada:

1. Dr. Tri Hayati, SH, MH, selaku pembimbing yang telah menyediakan waktu, tenaga, dan pikiran untuk mengarahkan penulis dalam penyusunan tesis ini.
2. Dr. Dian P. Simatupang, SH, MH, dan Bapak Dr. Andhika Danesjvara S.H., M.Si selaku penguji sehingga tesis ini telah diterima sebagai persyaratan yang diperlukan untuk memperoleh gelar Magister Hukum pada Program Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Indonesia.
3. Pihak Dinas Perindustrian dan Energi, Badan Kepegawaian Daerah, dan Biro Organisasi dan Tata Laksana Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, yang telah membantu dalam pemberian dokumen dan informasi dalam penyusunan tesis ini.
4. Rekan-rekan di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta serta Banda Pendidikan dan Pelatihan Provinsi DKI Jakarta, atas segala dukungan yang diberikan.

6. Orang tua tercinta, Papi dan Mami serta Papa dan Mama, yang memberikan kasih sayang dan doa tak henti-hentinya untuk selalu mendukung kemajuan anak-anaknya, semoga Tuhan kita Yesus Kristus selalu memberikan kasih sayang kepada mereka di dunia dan di Surga.
7. Isteriku tercinta Lydia Lytafatma dan putra-putriku tersayang, Mesakh Dean Benedict Pakpahan dan Jezania Sandra Pakpahan yang selalu memberikan keceriaan dan menyegarkan kehidupan penulis sehingga terus semangat menyelesaikan kuliah dan tesis ini.
8. Teman-teman Program Pascasarjana Magister Ilmu Hukum Konsentrasi Hukum Kenegaraan Universitas Indonesia angkatan 2010 atas kebersamaannya selama menempuh pendidikan dan berbagi pengetahuan.
9. Para Dosen dan Staf Pengajaran yang telah memberikan ilmu dan pelayanan yang tulus kepada penulis selama menyelesaikan perkuliahan di Universitas Indonesia.
10. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Penulis mengharapkan kritik dan saran yang membangun dari semua pihak berkaitan dengan tesis ini agar menjadi lebih baik. Semoga tesis ini dapat bermanfaat bagi semua pihak dan dapat berguna sebagai bahan penambah ilmu pengetahuan, terutama ilmu hukum.

Jakarta, 12 Juni 2012

Penulis,  
Jarden Dawana K. Pakpahan

## HALAMAN PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI TUGAS AKHIR UNTUK KEPENTINGAN AKADEMIS

---

Sebagai sivitas akademik Universitas Indonesia, saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : Jarden Dawana K. Pakpahan  
NPM : 1006766610  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Departemen : Pasca Sarjana Magister Hukum  
Fakultas : Hukum  
Jenis Karya : Tesis

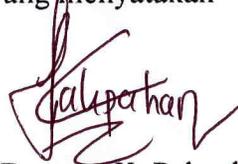
demikian pengembangan ilmu pengetahuan, menyetujui untuk memberikan kepada Universitas Indonesia Hak Bebas Royalti Noneksklusif (Non-exclusive Royalty Free Right) atas karya ilmiah saya yang berjudul:

PENATAAN ORGANISASI DAN KEPEGAWAIAN MELALUI REFORMASI BIROKRASI (STUDI KASUS DI DINAS PERINDUSTRIAN DAN ENERGI PROVINSI DKI JAKARTA)

berserta perangkat yang ada (jika diperlukan). Dengan Hak Bebas Royalti Non eksklusif ini Universitas Indonesia berhak menyimpan, mengalihmedia/formatkan, mengelola dalam bentuk pangkalan data (*database*), merawat, dan mempublikasikan tugas akhir saya tanpa meminta izin dari saya selama tetap mencantumkan nama saya sebagai penulis/pencipta dan sebagai pemilik Hak Cipta.

Demikian pernyataan ini saya buat dengan sebenarnya.

Dibuat di : Jakarta  
Pada tanggal : 19 Juni 2012  
Yang menyatakan



(Jarden Dawana K. Pakpahan)

## ABSTRAK

Nama : Jarden Dawana K. Pakpahan  
Program Studi : Ilmu Hukum  
Judul : Penataan Organisasi Dan Kepegawaian Melalui Reformasi Birokrasi (Studi Kasus Di Dinas Perindustrian Dan Energi Provinsi DKI Jakarta)

Penataan Organisasi Perangkat Daerah yang dilakukan oleh seluruh pemerintah daerah berdasarkan instruksi dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 membuat pemerintah daerah mengambil langkah melakukan kebijakan perampingan organisasi baik dengan menghapus beberapa organisasi ataupun menggabungkan beberapa fungsi agar dapat mewujudkan organisasi yang Right sizing serta sesuai dengan batasan Peraturan Pemerintah. Tujuan dari penelitian ini adalah untuk menjelaskan proses penataan organisasi dan kepegawaian di Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta dengan menganalisa penggabungan yang dilakukan dalam pembentukan Dinas Perindustrian dan Energi dengan menggunakan teori pembentukan dan perubahan organisasi serta mengkaji menggunakan Dinamika Norma Hukum yang Vertikal dan Horisontal dengan peraturan – peraturan yang berkaitan dengan penataan organisasi pemerintahan daerah.

Berdasarkan hasil penelitian, dapat dikatakan bahwa proses dan tahapan dalam penetapan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah yang dituangkan dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008 pada umumnya telah didasarkan pada prinsip-prinsip pengorganisasian. Namun dalam hal penggabungan Dinas Perindustrian dan Energi justru bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dan teori struktur organisasi organisasi. Hal ini menyebabkan timbulnya permasalahan di dalam menjalankan organisasi. Agar kebijakan restrukturisasi organisasi yang ditetapkan dapat diimplementasikan secara optimal maka perlu dilakukan penataan ulang yang disesuaikan dengan fungsi yang sama sehingga dapat mempersingkat birokrasi dan dapat mewujudkan organisasi yang Right sizing. Peningkatan kapasitas sumber daya manusia perlu menjadi perhatian karena sumber daya manusia mempunyai peranan yang penting dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan.

Kata kunci :

Reformasi Kelembagaan, Reformasi Sumber Daya Aparatur Negara, Penataan Organisasi dan Pegawai Negeri Sipil

## ABSTRACT

Name : Jarden Dawana K. Pakpahan  
Study of Program : Law Studies  
Judul : The Arrangement of Organization and Civil Service Through Bureaucracy Reforms (Case Studies in the Department of Industry and Energy of the Province of Jakarta)

Organization of the regional arrangement made by all local governments based on the instructions of the PP number 41 of 2007 makes local governments are taking steps to streamline organizational policies either by removing some of the organizations or combine several functions in order to realize the Right sizing the organization and in accordance with the limits of Government Regulation . The purpose of this study was to describe the process of structuring the organization and staffing in the Provincial Government of DKI Jakarta by analyzing the merging that was done in the establishment of the Department of Industry and Energy by using the theory of the formation and organization change and review using the Legal Norm Dynamics of Vertical and Horizontal with regulations - regulations relating to the arrangement of local government organizations.

Based on this research, it can be said that the processes and stages in determining the type and number of regional government as outlined in the Perda No. 10 of 2008 in general has been based on the principles of organizing. But in terms of the merger of Department of Industry and Energy would conflict with PP number 41 of 2007 and organizational structure theory. This led to the emergence of problems in the running order for the organization of organizational restructuring policy set can be implemented optimally there should be tailored to the rearrangement of the same functions so as to streamline the bureaucracy and the organization can realize the Right sizing. Increased human resource capacity needs to be a concern for human resources has an important role in supporting the successful implementation of the policy.

Key words:

Institutional Reform, Civil servants Reform, Organization and Personnel Planning

## DAFTAR ISI

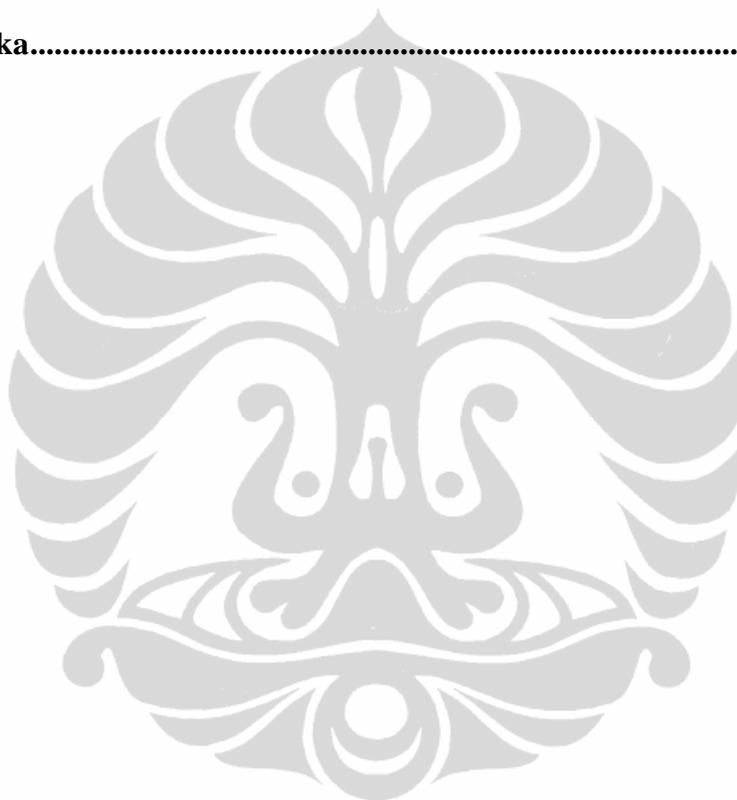
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PERNYATAAN ORISINALITAS .....	ii
LEMBAR PENGESAHAN .....	iii
KATA PENGANTAR.....	iv
LEMBAR PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH.....	vi
ABSTRAK .....	vii
ABSTRACT .....	viii
DAFTAR ISI .....	ix
DAFTAR TABEL.....	xii
DAFTAR GAMBAR .....	xiii
<b>Bab 1 Pendahuluan .....</b>	<b>1</b>
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Perumusan Masalah .....	5
1.3 Tujuan Penelitian .....	7
1.4 Kerangka Teori dan Konseptual.....	8
1.5 Manfaat Penelitian .....	18
1.6 Metode Penelitian .....	18
1.7 Sistematika Penulisan .....	19
<b>Bab 2 Reformasi Birokrasi Pemerintah.....</b>	<b>21</b>
2.1 Organisasi.....	21
2.1.1 Organisasi Publik.....	21
2.1.2 Tugas Pokok dan Tugas Pelayanan Dalam Organisasi .....	23
2.1.3 Perubahan Organisasi .....	25
2.1.3.1 Kekuatan Perubahan Greenberg dan Baron.....	26
2.1.3.2 Kekuatan Perubahan Robbins .....	28
2.1.4 Resistensi Terhadap Perubahan Organisasi.....	31
2.1.4.1 Resistensi Greenberg dan Baron .....	31
2.1.4.2 Resistensi Perubahan Robbins .....	33
2.1.5 Dasar Pembentukan Organisasi dan Prinsip Organisasi Modern..	38
2.1.6 Pembentukan Organisasi Pemerintah .....	40
2.1.6.1 Pemerintah Pusat.....	40
2.1.6.2 Pemerintah Daerah .....	41
2.1.7 Urusan Pemerintah Yang Dibagi.....	42
2.1.8 Perumpunan Urusan Pemerintah .....	43
2.2 Birokrasi.....	44
2.2.1 Pengertian Birokrasi .....	44
2.2.2 Redefinisi Peran Birokrasi.....	46
2.2.3 Reformasi Birokrasi.....	49
2.2.3.1 Reformasi Kelembagaan .....	54
2.2.3.2 Reformasi Kepegawaian .....	57
<b>Bab 3 Reformasi Birokrasi Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta .....</b>	<b>62</b>
3.1 Peraturan yang Melatarbelakangi Reformasi di Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta.....	62

3.2	Reformasi Birokrasi di Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta .....	65
3.3	Gambaran Tempat Penelitian.....	67
3.3.1	Sejarah Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta ..	67
3.3.2	Dasar Hukum.....	68
3.3.3	Tugas dan Fungsi.....	68
3.3.4	Gambaran Khusus .....	69
3.3.4.1	Layanan yang Disediakan .....	69
3.3.4.2	Bidang Kegiatan.....	70
3.4	Hambatan dan Permasalahan yang Timbul Pasca Penggabungan Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta .....	72
3.4.1	Kepentingan Jabatan.....	73
3.4.2	Budaya Kerja .....	75
3.4.3	Ketidak sesuaian Ruang Lingkup Pekerjaan .....	75
3.4.4	Ketidak sesuaian dengan Peraturan diatasnya.....	76
3.4.5	Koordinasi dengan Asisten Perekonomian dan Administrasi ....	77
3.4.6	Ditiadakannya jabatan Kepala Seksi Kecamatan pada Dinas Perindustrian dan Energi .....	77

**Bab 4 Analisa Penataan Organisasi dan Kepegawaian Melalui Reformasi Birokrasi Pemerintah pada Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta .....** **79**

4.1	Latar Belakang Penataan Organisasi Perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta .....	79
4.1.1	Aspek Yuridis.....	80
4.1.2	Aspek Kebutuhan Empiris.....	81
4.1.3	Aspek Akademis.....	82
4.1.4	Berdasarkan Karakteristik Daerah Khusus Ibukota Jakarta .....	85
4.1.4.1	Jakarta sebagai daerah otonom.....	85
4.1.4.2	Jakarta sebagai ibukota Negara.....	85
4.1.4.3	Berdasarkan kepadatan penduduk.....	86
4.1.4.4	Kompleksitas masalah perkotaan.....	87
4.1.4.5	Poleksosbud .....	88
4.1.4.6	Sarana & prasarana .....	89
4.1.4.7	Ketersediaan Sumber Daya Manusia .....	91
4.1.4.8	Visi dan misi .....	92
4.1.5	Berdasarkan kondisi yang berlaku saat ini ( <i>existing condition</i> ). .....	93
4.1.6	Berdasarkan Kebutuhan .....	96
4.2	Analisa Penataan Organisasi Dinas Perindustrian dan Energi.....	101
4.2.1	Analisa kedudukan dan permasalahan Dinas Perindustrian dan Energi berdasarkan Peraturan – Peraturan Pelaksana Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah .....	101
4.2.1.1	Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.....	105
4.2.1.2	Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.....	108
4.2.2	Analisa Hambatan Dan Permasalahan Yang Timbul Pasca Penggabungan Dinas Perindustrian Dan Energi.....	115
4.2.2.1	Jabatan yang berkurang.....	117
4.2.2.2	Budaya Organisasi .....	119

4.2.2.3	Ketidaksesuaian Ruang Lingkup Pekerjaan.....	120
4.2.2.4	Koordinasi dengan Asisten Perekonomian dan Administrasi .....	123
4.2.2.5	Ditiadakannya jabatan Kepala Seksi Kecamatan pada Dinas Perindustrian dan Energi setelah penggabungan.	127
4.3	Analisa Penataan Kepegawaian melalui reformasi birokrasi di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta.....	130
<b>Bab 5</b>	<b>Penutup .....</b>	<b>133</b>
5.1	Kesimpulan .....	133
5.2	Saran.....	136
<b>Daftar Pustaka</b> .....		<b>137</b>



## DAFTAR TABEL

Tabel 3.1 Peraturan yang menjadi Kerangka Pikir Penataan Organisasi Provinsi DKI Jakarta .....	64
Tabel 3.2 SKPD Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta .....	67
Tabel 3.3 Gambaran Umum Tugas dan Fungsi Dinas PJU dan SJU, Dinas Pertambangan dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan .....	75
Tabel 4.1 Jumlah Penduduk DKI Jakarta Menurut Kelompok Umur tahun 2008	86
Tabel 4.2 Perubahan Organisasi Berdasarkan Peraturan Daerah No. 3 Tahun 2001 dan Peraturan Daerah No. 10 tahun 2008.....	94
Tabel 4.3 Lampiran PP No.38 tahun 2007 Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral.....	102
Tabel 4.4 Lampiran PP No.38 tahun 2007 Bidang Perindustrian.....	103
Tabel 4.5 Lampiran PP No.38 tahun 2007 Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral.....	105
Tabel 4.6 Nomenklatur Bidang Perekonomian Unsur Industri dan Perdagangan Seluruh Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia .....	112
Tabel 4.7 Perbandingan Ruang Lingkup Tugas 3 (Tiga) Dinas .....	121
Tabel 4.8 Dimensi Kompetensi Ekselon III .....	130

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 2.1 Sumber Resistensi Individual.....	34
Gambar 2.2 Sumber Resistensi Organisasional .....	36
Gambar 2.3 Sumber Penataan Organisasi (J.R. GALBRATH).....	39
Gambar 2.4 Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025.....	53
Gambar 4.1 Kerangka Pikir Penataan Organisasi Provinsi DKI Jakarta .....	98



# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang.

Tuntutan masyarakat terhadap pemerintah pasca reformasi salah satunya adalah desakan untuk dilakukannya reformasi birokrasi. Desakan ini muncul karena adanya pengalaman buruk masyarakat terhadap birokrasi yang telah menjadi alat politik bagi rezim yang berkuasa pada saat itu. Birokrasi pada masa orde baru merupakan alat yang efektif untuk melanggengkan kekuasaan, akibatnya birokrasi lebih berperan sebagai abdi penguasa dibandingkan sebagai abdi negara. Dampaknya adalah rendahnya pelayanan birokrasi kepada masyarakat.<sup>1</sup>

Birokrasi terhadap masyarakat justru bersikap sebagai tuan yang harus dilayani oleh masyarakat. Birokrasi menjadi tidak responsif akan kebutuhan masyarakat dan lambat dalam mengambil sikap atas perubahan yang terjadi. Pada sisi lain birokrasi tumbuh menjadi kekuatan tersendiri yang terpisah dari masyarakat. Birokrasi yang direpresentasikan dengan aparatur negaranya baik pejabat negara dan pegawai negeri telah menggerogoti sendi-sendi negara dengan maraknya praktek korupsi yang sampai saat ini menjadi penyakit yang sulit untuk disembuhkan.<sup>2</sup>

Birokrasi adalah syarat dalam kehidupan bersama. Birokrasi menjadi alat untuk menjaga konsistensi, keteraturan, keseragaman, kekompakan begitu banyak orang dan kepentingan, tanpa menjadi anarkis. Birokrasi bukan

---

<sup>1</sup> Berdasarkan laporan dari *The world Competitiveness Yearbook* tahun 1999, birokrasi pelayanan publik Indonesia berada pada kelompok negara-negara yang memiliki indeks *competitiveness* paling rendah di antara 100 negara kompetitif di dunia. Lihat M. Mas'ud Said, *Birokrasi di negara Birokratis: Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, (Malang: UMM Press, 2009), h. 55.

<sup>2</sup> Berdasarkan survei yang dilakukan Transparansi Internasional terhadap persepsi pelaku bisnis atas korupsi di suatu negara, Indeks Persepsi Korupsi (*Corruption Perceptions Index*) di Indonesia menunjukkan bahwa korupsi di Indonesia masih sangat tinggi, nilai Indonesia masih di bawah angka 3 dimana dengan interval angka 0 sampai dengan 10, yaitu angka 0 menunjukkan tingkat korupsi yang sangat tinggi atau terkorup sedangkan angka 10 menunjukkan negara yang bersih dari korupsi. Indeks Persepsi Korupsi Indonesia pada tahun 2006 adalah 2,4 dan kemudian turun menjadi 2,3 pada tahun 2007. Pada tahun 2008 Indeks Persepsi Korupsi Indonesia meningkat menjadi 2,6 dan semakin meningkat menjadi 2,8 pada tahun 2009 namun stagnan di tahun 2010 pada nilai 2,8. Lihat *Transparency International Corruption Perceptions Index* diunduh dari <http://www.transparansi.or.id/images/stories/indekkorupsi> diakses tanggal 7 Agustus 2011.

hanya dibutuhkan di negara otoriter, tetapi juga di negara demokratis. Kalaupun ada yang berbeda dengan negara lain, itu adalah strategi birokratisasi di negeri ini, yang pada perkembangannya selalu diciptakan lebih sebagai alat untuk melanggengkan kekuasaan. Kinerja birokrasi berkembang menjadi jauh dari efisien. Birokrasi bahkan bukan cuma dianggap bagian dari permasalahan tetapi sudah menjadi akar dari permasalahan. Perilaku korup dan penuh kolusi menyebabkan birokrasi di Indonesia berkembang jauh meninggalkan fungsi idealnya. Birokrasi adalah sebuah konsep yang multidimensi. Dalam tataran praktik pun, keberadaan birokrasi senantiasa memancing kontroversi dan perdebatan. Birokrasi dibutuhkan sekaligus dikeluhkan, oleh karena itu birokrasi sering diandaikan seperti 2 sisi mata uang, yang walaupun dalam banyak hal sering menimbulkan masalah (a part of problem) yang disebabkan oleh ukurannya yang "gemuk", sehingga lamban, berbelit-belit, bahkan menjadi beban anggaran pemerintahan, tetapi birokrasi sulit ditolak keberadaannya, karena tidak sedikit contoh yang memperlihatkan bahwa birokrasi adalah juga solusi (a part of solution),<sup>3</sup> yang merupakan ujung tombak dalam penyelenggaraan pemerintahan, khususnya dalam pelayanan publik.

Berbicara mengenai "Birokrasi", selalu dianggap mengandung makna negative oleh masyarakat. Ketika seseorang mengalami hambatan dalam mendapatkan pelayanan dari Pemerintah, maka mereka akan segera memberikan tuding negative kepada birokrasi. Apalagi birokrasi dewasa ini yang demikian menggemuk, sehingga banyak terjadi penyimpangan-penyimpangan yang dirasakan merugikan masyarakat. Lalu pertanyaanya bagaimana upaya yang dilakukan agar birokrasi mampu melaksanakan misi utama yakni memberikan pelayanan secara efektif dan efisien kepada masyarakat.

Jawabannya harus dengan melakukan perubahan atau reformasi. Kata reformasi sampai saat ini masih menjadi idola atau primadona yang didambakan perwujudannya oleh sebagian besar masyarakat Indonesia yang diarahkan pada terwujudnya efisiensi, efektivitas, dan *clean government*. Reformasi birokrasi

---

<sup>3</sup> John Weiss, *Economic Policy in Developing Countries: The Reform Agenda*, (New York: Prentice Hall, 1995), h. 137. dalam *ibid*

dirasakan semakin mendesak dengan maraknya keluhan masyarakat akan kinerja birokrasi, seperti kelambanan aparatur dalam memberikan pelayanan, pelayanan yang berbelit-belit, masih banyaknya birokrat yang menerima "amplop", hal ini diperkuat dengan penelitian dari PERC (*Political and Economic Risk Consultancy*) yang menunjukkan bahwa birokrasi di Indonesia menduduki peringkat terburuk kedua di Asia setelah India dan terburuk pertama di ASEAN.<sup>4</sup> Ini tentunya mencoreng muka birokrat Indonesia yang terbukti masih jauh dari kata mampu melayani masyarakat Indonesia dan investor luar negeri.

Reformasi Birokrasi haruslah menjadi prioritas utama pemerintahan 2010-2014 ini. Reformasi birokrasi merupakan upaya untuk menyesuaikan berbagai hubungan di dalam birokrasi dan hubungan antara birokrasi dan masyarakat. Dalam hal ini, ruang lingkup reformasi birokrasi dapat meliputi restrukturisasi (*downsizing dan rightsizing*), rekayasa proses, pengembangan SDM aparatur, serta bentuk hubungan baru antara pemerintah dan masyarakat.<sup>5</sup>

Menjawab semangat tersebut Pemerintah Daerah Ibukota Jakarta mengeluarkan Peraturan mengenai Reformasi Birokrasi di instansi Pemerintahan Provinsi DKI Jakarta dalam Peraturan Gubernur Nomor 43 Tahun 2008 yang menyebutkan maksud Reformasi Birokrasi sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik pada seluruh perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta, sesuai dengan asas umum penyelenggaraan Negara yang baik, serta memiliki tujuan mengoptimalkan

---

<sup>4</sup> PERC yang bermarkas di Hong Kong meranking negara-negara di Asia dalam hal birokrasi dimana nilai 10 merupakan nilai terburuk yang melibatkan 1.373 eksekutif ekspatriat pada level menengah dan senior. Singapura menduduki peringkat pertama dengan skor 2,53, menyusul Hong Kong di peringkat kedua dengan skor 3,49. Singapura dan Hong Kong juga menduduki peringkat pertama dan ketiga secara global dalam survei teranyar Bank Dunia dalam hal kemudahan menjalankan bisnis (*the ease of doing business*). Survei oleh Bank Dunia itu dilakukan terhadap 153 ekonom. Secara urutan, posisi Indonesia persis satu peringkat lebih baik dari India sebagai negara di peringkat paling buncit. Para eksekutif bisnis dalam survei menyatakan India sebagai negara dengan kinerja birokrasi yang paling tidak efisien. India memiliki skor 9,41, sedang Indonesia 8,59. Menyusul di atasnya secara berturut-turut yakni Filipina dengan skor 8,37, Vietnam (8,13), China (7,93), Malaysia (6,97), Taiwan (6,60), Japan (6,57), Korea Selatan (6,13), dan Thailand 5,53 diunduh dari "KPK Sambut Positif Hasil Survei PERC HongKong" <http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=241> diakses tanggal 9 Oktober 2011.

<sup>5</sup> Eko Prasajo, Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi, (Jakarta: Salemba Humanika, 2009), h. 78.

kinerja perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, pada ruang lingkup:

- a. Kelembagaan Organisasi Perangkat daerah;
- b. Sumber Daya Manusia Aparatur Daerah;
- c. Prosedur Kerja dan
- d. Infrastruktur.

Salah satu bentuk reformasi birokrasi pada ruang lingkup Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah dan Sumber Daya Manusia Aparatur Daerah di instansi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Pada Peraturan Daerah tersebut dilakukan reformasi kelembagaan sebagaimana diperintahkan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah sehingga dibentuk Organisasi Perangkat Daerah yang terdiri atas : 20 Dinas; 10 Lembaga Teknis Daerah dan 5 Kota Administrasi, 44 Kecamatan serta 267 Kelurahan.

Reformasi Kelembagaan di Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta telah berlangsung selama hampir 4 tahun, Penggabungan, perampangan lembaga, perampangan jabatan dapat memberikan dampak positif bagi reformasi yang dijalankan, akan tetapi tidak menutup kemungkinan dapat juga menimbulkan konflik internal yang dapat menghambat reformasi yang dijalankan. Sebagai contoh misalnya dengan dihilangkannya unsur seksi di kecamatan, atau dipisahkannya bidang Industri dengan Perdagangan, sedangkan pemisahan tersebut tidak dilakukan oleh daerah-daerah lain di Indonesia, hanya dilakukan di Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta, dan masih banyak lagi hal yang menimbulkan dampak positif dan negative dengan adanya penggabungan atau perampangan kelembagaan ini.

Berdasarkan hal tersebut, penulis akan melakukan penelitian mengenai Penataan Organisasi Dan Kepegawaian melalui Reformasi Birokrasi yang mengambil tempat penelitian yaitu Dinas Perindustrian dan Energi yang berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perindustrian dan Energi pada Pasal 63 menyebutkan bahwa Dinas Perindustrian dan Energi merupakan penggabungan 3 (tiga) Unit Dinas

yaitu Dinas Perindustrian dan Perdagangan (Keputusan Gubernur Nomor 56 Tahun 2002), Dinas Pertambangan (Keputusan Gubernur Nomor 57 Tahun 2002) dan Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas (Keputusan Gubernur Nomor 11 tahun 2001).

Kajian terhadap Reformasi Birokrasi ini telah dilakukan dalam beberapa penelitian, diantaranya yang dilakukan oleh Myrna Nurbarani dengan mengambil Tema Reformasi Birokrasi Pemerintah Kota Surakarta yang menitikberatkan pada memaksimalkan fungsi yang telah ada tanpa diperlukannya perampingan kelembagaan dan kepegawaian. Sedangkan titik berat dalam penelitian ini adalah bagaimana penataan organisasi dan kepegawaian melalui Reformasi Birokrasi. serta penelitian yang dilakukan oleh Nurdin Doloksaribu pada tahun 2002 yang berjudul Reformasi Administrasi Perpajakan Pada Dinas Pendapatan Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang membahas aspek Proses reformasi administrasi dan faktor pendukung/penghambat pelaksanaan reformasi, serta dampak reformasi terhadap peningkatan penerimaan Pajak Daerah menjadi pokok pembahasan pada penulisan tesis ini. Namun dalam penelitian ini, lebih menitik beratkan kepada Reformasi Kelembagaan dan Reformasi Kepegawaian sebagai langkah yang harus ditempuh dalam rangka melakukan Reformasi Kepegawaian.

## **1.2. Perumusan Masalah.**

Reformasi Birokrasi harus dimulai dari penataan kelembagaan dan sumberdaya manusia aparatur. Langkah selanjutnya adalah membuat mekanisme, pengaturan, sistem, dan prosedur yang sederhana tidak berbelit-belit, menegakkan akuntabilitas aparatur, meningkatkan dan menciptakan pengawasan yang komprehensif, dan meningkatkan kualitas pelayanan publik menuju pelayanan publik yang berkualitas dan prima.<sup>6</sup>

Pada Peraturan Gubernur Nomor 43 Tahun 2008 tentang Reformasi Birokrasi Klausul Menimbang menyebutkan bahwa :

“Dalam upaya meningkatkan pelayanan masyarakat sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2007 — 2012 perlu diwujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, dan untuk mewujudkan hal

<sup>6</sup> Drs. Taufik Effendi, MBA, *Agenda Reformasi Birokrasi menuju Good Governance*, diunduh dari <http://www.setneg.go.id>.

tersebut perlu upaya reformasi birokrasi berkelanjutan melalui perencanaan dan pengendalian secara sistematis.”

Berdasarkan hal tersebut, Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 43 Tahun 2008 yang secara rinci menjelaskan maksud dari Reformasi Birokrasi di Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta yaitu sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik pada seluruh perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta, sesuai dengan asas umum penyelenggaraan Negara yang baik dan bertujuan untuk : mengoptimalkan kinerja perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta serta meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Menjawab hal tersebut Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang merupakan perubahan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Bentuk Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Ibukota Jakarta.

Penggabungan Dinas Perindustrian dan Perdagangan, Dinas Pertambangan dan Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas menjadi Dinas Perindustrian dan Energi dilakukan berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2009. Penggabungan tersebut dilaksanakan dalam rangka reorganisasi unit-unit yang ada di Pemda DKI Jakarta yang sebelumnya terdiri atas : 17 (unit Sekretaris daerah), 26 Dinas Daerah, 16 Lembaga Teknis Daerah, 5 Kota Administrasi dan 1 Kabupaten Administrasi (Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Bentuk Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Ibukota Jakarta) berubah menjadi 10 (unit Sekretaris Daerah), 20 Dinas, 10 Lembaga Teknis Daerah dan 5 Kota Administrasi, 1 Kabupaten Administrasi, 44 Kecamatan serta 267 Kelurahan (Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah).

Berdasarkan hal tersebut yang menjadi permasalahan penelitian (research problem) penelitian ini adalah untuk mencari tahu bagaimana penataan organisasi dan kepegawaian di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta dan apakah dengan penggabungan ke 3 (tiga) dinas tersebut dapat sesuai dengan

maksud dan tujuan Reformasi Birokrasi yang terdapat dalam pasal 2 dan 3 Peraturan Gubernur Nomor 43 Tahun 2008.

Berdasarkan permasalahan penelitian tersebut diatas, maka yang menjadi pertanyaan dalam penelitian ini adalah :

1. Apakah yang melatar belakangi Penataan Organisasi dan Kepegawaian di Daerah Khusus Ibukota Jakarta
2. Apakah dengan penggabungan 3 (tiga) unit dinas menjadi Dinas Perindustrian dan Energi telah sesuai dengan Undang undang Nomor 32 tahun 2004 beserta peraturan - peraturan dibawahnya yang mengatur mengenai Pemerintahan Daerah dan apakah kendala yang dihadapi dalam melaksanakan tugas pasca penggabungan Dinas Perindustrian dan Energi?
3. Bagaimana pengelolaan kepegawaian di Dinas Perindustrian dan Energi berkaitan dengan pembinaan kepegawaian, promosi jabatan, penempatan jabatan dan jenjang karier?

### **1.3. Tujuan Penelitian**

#### **1.3.1. Tujuan Umum**

Secara umum penelitian ini bertujuan unuk mengetahui secara mendalam mengenai Penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah dan Kepegawaian di Dinas Perindustrian dan Energi.

#### **1.3.2. Tujuan khusus**

Penelitian ini juga mempunyai tujuan-tujuan khusus yaitu sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui latar belakang Penataan Organisasi dan Kepegawaian di Daerah Khusus Ibukota Jakarta terutama terkait penggabungan Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas, Dinas Pertambangan dan Dinas Perindustrian!
2. Untuk mengetahui apakah penggabungan 3 (tiga) unit dinas telah sesuai dengan Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 beserta peraturan dibawahnya dan dan kendala yang dihadapi dalam melaksanakan tugas pasca penggabungan!
3. Untuk mengetahui pengelolaan kepegawaian di Dinas Perindustrian dan Energi berkaitan dengan pembinaan kepegawaian, promosi jabatan, penempatan jabatan dan jenjang karier!

#### 1.4. Kerangka Teori dan Konseptual

Untuk memberikan kerangka pemikiran yang menjadi dasar menganalisa penelitian perlu dijelaskan terlebih dahulu beberapa teori dalam tesis ini. Kerangka teori adalah pernyataan saling berhubungan dan tersusun dalam sistem deduksi.

##### 1.4.1 Birokrasi Pemerintah

Pengertian birokrasi pemerintah menurut Rod Hague dkk adalah institusi pemerintahan yang melaksanakan tugas negara. *“The bureaucracy is the institution that carries out the functions and responsibilities of the state. It is the engine-room of the state”*.<sup>7</sup> Sedangkan Pfiffner & Presthus mendefinisikan birokrasi adalah suatu sistem kewenangan, kepegawaian, jabatan dan metode yang dipergunakan pemerintah untuk melaksanakan program-programnya.<sup>8</sup>

Max Weber memandang birokrasi adalah sistem administrasi rutin yang dilakukan dengan keseragaman, diselenggarakan dengan cara-cara tertentu, didasarkan aturan tertulis, oleh orang-orang yang berkompoten di bidangnya.<sup>9</sup> Birokrasi lahir sebagai sebuah konsekuensi dari masyarakat yang otoritas kekuasaannya didasari atas legal rasional. Dimana dalam masyarakat tersebut hukum yang menjadi aturan yang mengikat masyarakat didasarkan pada hukum yang dikeluarkan oleh lembaga yang berwenang serta yang isinya rasional. Untuk itulah diperlukan birokrasi sebagai lembaga yang melaksanakan dan menegakkan aturan hukum tersebut. Max Weber menganggap birokrasi secara teknis merupakan organisasi yang paling efisien karena birokrasi bekerja atas dasar sistem aturan secara impersonal dan imparsial dimana birokrasi sendiri tidak turut terlibat dalam penyusunan sistem aturan tersebut.<sup>10</sup>

Weber kemudian menetapkan tipe ideal birokrasi yang rasional yaitu<sup>11</sup>:

- Individual pejabat secara personal bebas, akan tetapi dibatasi oleh jabatannya

<sup>7</sup> Dikutip oleh M. Mas'ud Said, *op.cit.*, h. 3.

<sup>8</sup> *Ibid.* h. 4.

<sup>9</sup> *Ibid.* h. 2.

<sup>10</sup> *Ibid.* h. 21-22.

<sup>11</sup> Miftah Thoha, *Birokrasi dan Politik di Indonesia*, (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2007), h. 17-18.

manakala ia menjalankan tugas-tugas atau kepentingan individual dalam jabatannya.

- Jabatan-jabatan itu disusun dalam tingkatan hierarki dari atas ke bawah dan ke samping.
- Tugas dan fungsi masing-masing jabatan dalam hierarki itu secara spesifik berbeda satu sama lainnya.
- Setiap pejabat mempunyai kontrak jabatan yang harus dijalankan.
- Setiap pejabat diseleksi atas dasar kualifikasi profesionalitas, idealnya dilakukan melalui ujian yang kompetitif.
- Setiap pejabat mempunyai gaji termasuk hak untuk menerima pensiun sesuai dengan tingkatan hierarki jabatan yang disandangnya.
- Terdapat struktur pengembangan karier yang jelas.
- Setiap pejabat tidak dibenarkan menjalankan jabatannya untuk kepentingan pribadi dan keluarganya.
- Setiap pejabat berada di bawah pengendalian dan pengawasan suatu sistem yang dijalankan secara disiplin.

Perkembangan birokrasi kemudian dipengaruhi oleh kepentingan-kepentingan yang timbul di masyarakat. Sebelum abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkraman kekuasaan para raja Eropa, timbul revolusi diberbagai negara menuntut kebebasan bagi rakyat dalam menghadapi penguasa negara. Ketika itu berkembang luas pengertian bahwa “*The least government is the best government*”. Tugas negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachtersstaat* (negara jaga malam).<sup>12</sup>

Selanjutnya, pada abad ke-19 ketika disadari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa, muncul lah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggung jawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, lahir doktrin *welfare state* atau negara kesejahteraan. Menurut doktrin *welfare state* (*welvaartsstaat*) atau negara kesejahteraan, negara diidealkan untuk

<sup>12</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia, 1980), h. 58.

menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, terjadi kecenderungan meluasnya dimensi tanggung jawab negara yang memberikan pembenaran terhadap gejala intervensi negara terhadap urusan-urusan masyarakat luas (*intervensionist state*).<sup>13</sup> Hal ini menyebabkan negara yang dalam hal ini birokrasi merambah ke semua sektor. Tidak ada yang tidak diurus oleh negara sehingga masyarakat dalam banyak hal bersentuhan dengan birokrasi. Posisi ini menjadikan birokrasi di atas masyarakat dan tidak responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Birokrasi kemudian menjadi gemuk dan dinilai tidak efisien untuk kepentingan pelayanan umum, juga dinilai cenderung korup, tertutup, dan tidak mampu menampung aspirasi masyarakat yang terus berkembang. Akibatnya, muncul banyak sekali kritik dan ketidakpuasan terhadap birokrasi. Warren G. Bennis dalam tulisannya "*The Coming Death of Bureaucracy*" seperti yang dikutip Jimly Asshiddiqie menyatakan "*bureaucracy has become obsolete*".<sup>14</sup>

Untuk mengatasi gejala *the death of bureaucracy* tersebut di berbagai negara dilakukan reformasi kelembagaan birokrasi dengan membentuk lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien. Di Inggris, pemerintah sudah biasa bekerja dengan menggunakan banyak ragam dan bentuk lembaga yang disebut *joint committees, boards* dan sebagainya dengan tujuan untuk menerapkan prinsip efisiensi sebanyak mungkin sehingga pelayanan umum dapat benar-benar terjamin dengan efektif. Lembaga-lembaga tersebut pada umumnya berfungsi sebagai *a quasi-governmental world of appointed bodies*, dan bersifat *non-departmental agencies, single purpose authorities*, dan *mixed public private institutions*.<sup>15</sup>

Karena demikian banyak jumlah dan ragam corak lembaga-lembaga ini, oleh para sarjana biasa dibedakan antara sebutan *agencies, institutions*, atau *establishment*, dan *quango's (quasi autonomous NGO's)*. Dari segi tipe dan fungsi administrasinya, oleh Yves Meny dan Andrew Knap, secara sederhana juga dibedakan adanya *three main types of specialized administration*, yaitu:

<sup>13</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*, (Cetakan Kedua; Jakarta; Setjen dan Kepaniteraan MKRI, 2006), h. 2.

<sup>14</sup> *Ibid*, h 4.

<sup>15</sup> *Ibid*, h. 5-8.

(i) *regulatory and monitoring bodies*; (ii) *those responsible for the management of public services*; and (iii) *those engaged in productive activities*.<sup>16</sup> Sekarang makin luas dikenal adanya konsep *noble industry* yang dibedakan dari konsepsi *commercial industry*. Lembaga-lembaga pelayanan seperti pendidikan dan kesehatan dituntut untuk ditransformasikan menjadi lebih efisien menjadi badan-badan yang bersifat independen, tidak komersial, tetapi juga tidak disubsidi lagi.<sup>17</sup>

#### 1.4.2 Teori Perundang-undangan

##### 1.4.2.1 Daya Dan Daya Guna Peraturan Perundang-Undangan

Suatu norma itu berlaku karena ia mempunyai daya laku (*validity/geltung*) atau keabsahan. Daya laku ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau lembaga yang berwenang membentuknya. Dalam pelaksanaannya berlakunya suatu norma dihadapkan pula pada daya guna (*efficacy*) dari norma tersebut. Dalam hal ini apakah suatu norma yang ada itu berdaya guna secara efektif atau tidak, atau apakah norma itu ditaati atau tidak.<sup>18</sup>

Dengan demikian, suatu peraturan perundang-undangan mempunyai daya laku apabila peraturan perundang-undangan tersebut memenuhi keabsahan dalam lembaga yang berwenang membentuknya, muatan peraturannya, dan teknik penyusunannya. Suatu peraturan perundang-undangan mempunyai daya laku apabila dibuat oleh lembaga yang berwenang membentuknya. Dalam hal ini terlihat jelas bahwa norma-norma yang diciptakan oleh lembaga-lembaga negara mempunyai kedudukan yang lebih tinggi daripada norma hukum yang dibentuk oleh masyarakat.<sup>19</sup>

Dalam hal pembentukan undang-undang misalnya, sesuai Pasal 20 ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kewenangannya terdapat pada Dewan Perwakilan Rakyat, namun pada ayat dua dinyatakan bahwa rancangan undang-undang dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat dan Presiden untuk mendapat persetujuan bersama. Dengan demikian, lembaga yang berwenang membentuk undang-undang adalah Dewan Perwakilan Rakyat bersama-sama dengan Presiden.

<sup>16</sup> *Ibid*, h. 10.

<sup>17</sup> *Ibid*, h. 12

<sup>18</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan: Buku 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007), h. 39.

<sup>19</sup> *Ibid.*, h. 43.

Selain itu, suatu peraturan perundang-undangan juga harus memenuhi daya laku dalam hal muatannya. Dalam hal ini muatan peraturan perundang-undangan harus bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi. Hans Kelsen yang mengemukakan teori mengenai jenjang norma hukum (*stufentheorie*) berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki (tata susunan), dimana suatu norma yang lebih rendah bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotetis dan fiktif yaitu norma dasar (*grundnorm*).<sup>20</sup>

Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan di Indonesia sesuai ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah:

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- d. Peraturan Pemerintah;
- e. Peraturan Presiden;
- f. Peraturan Daerah Provinsi;
- g. Peraturan Daerah kabupaten / Kota.

Dimana kekuatan hukum peraturan perundang-undangan adalah sesuai hierarki tersebut yang didasarkan pada asas bahwa peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Jenis peraturan perundang-undangan selain tersebut di atas menurut ketentuan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Terkait teknik penyusunan peraturan perundang-undangan, sesuai ketentuan Pasal 44 dan Pasal 54 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dinyatakan bahwa teknik

---

<sup>20</sup> Hans Kelsen dalam *Ibid.*, h. 41.

penyusunan suatu peraturan perundang-undangan harus berpedoman pada teknis penyusunan yang terdapat pada Lampiran Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Dalam hal daya guna suatu peraturan perundang-undangan, maka akan tergantung pada muatan peraturan perundang-undangan tersebut, apakah ketentuan-ketentuan yang ada dalam peraturan tersebut efektif untuk dilaksanakan atau tidak dapat dilaksanakan. Oleh karena itu suatu peraturan perundang-undangan muatannya harus mencerminkan keinginan dan kebutuhan masyarakat.

#### 1.4.2.2 Dinamika Norma Hukum Vertikal Dan Horizontal<sup>21</sup>.

##### a. Dinamika Norma Hukum yang Vertikal.

Dinamika Norma Hukum yang vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah, atau dari bawah ke atas. Dalam dinamika yang vertikal ini suatu norma hukum itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, norma hukum yang di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang dibawahnya.

##### b. Dinamika Norma Hukum yang Horizontal.

Dinamika Norma Hukum yang horizontal adalah dinamika yang Bergeraknya tidak ke atas atau ke bawah, tetapi ke samping . Dinamika norma hukum yang horizontal ini tidak membentuk suatu norma hukum yang baru, tetapi norma itu bergerak ke samping karena adanya suatu analogi yaitu penarikan suatu norma hukum untuk kejadian-kejadian lainnya yang dianggap serupa.

#### 1.4.3 Organisasi

Dalam perkembangan sejarah, teori dan pemikiran tentang pengorganisasian kekuasaan dan tentang organisasi negara berkembang sangat pesat.<sup>22</sup> Variasi struktur dan fungsi organisasi dan institusi-institusi kenegaraan itu berkembang dengan banyak ragam dan bentuknya, baik di tingkat pusat atau nasional maupun di tingkat daerah atau lokal. Gejala perkembangan semacam itu merupakan kenyataan yang tekterelakkan karena tuntutan keadaan dan kebutuhan

<sup>21</sup> *Ibid.*, h 23.

<sup>22</sup> Perkembangan teori .dan praktek mengenai organisasi Negara ini sama dinamisnya dengan perkembangan mengenai teori dan praktek organisasi pada umumnya. Tentang yang terakhir ini misalnya lihat Stephen P. Robbins, *Organization Theory : Structure Design dan Applications*,<sup>3</sup><sup>rd</sup> edition, Prentice Hall, New Jersey, 1990. dalam Jimly Asshiddiqie, *op. cit*, h. 1.

yang nyata, baik karena faktor-faktor sosial, ekonomi, politik dan budaya ditengah dinamika gelombang pengaruh globalisme versus lokalisme yang semakin kompleks dewasa ini.

Sebenarnya, semua corak, bentuk, bangunan dan struktur organisasi yang ada hanyalah mencerminkan respon negara dan para pengambil keputusan (*decision makers*) dalam suatu negara dalam mengorganisasikan berbagai kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul dalam masyarakat negara yang bersangkutan. Karena kepentingan-kepentingan yang timbul itu berkembang sangat dinamis, maka corak organisasi negaranya juga berkembang dengan dinamikanya sendiri. Sebelum Abad ke-19, sebagai reaksi terhadap kuatnya cengkaman kekuasaan para Raja di Eropa, timbul revolusi di berbagai negara yang menuntut kebebasan lebih bebas bagi rakyat dalam menghadapi penguasaan negara. Ketika itu berkembang luas pengertian bahwa "*the least government is the best government*"<sup>23</sup> menurut doktrin *nachwachersstaat*.

Tugas Negara dibatasi seminimal mungkin, seolah-olah cukuplah jika negara bertindak seperti hansip yang menjaga keamanan pada malam hari saja. Itulah yang dimaksud dengan istilah *nachwachersstaat* (negara jaga malam). Namun selanjutnya, pada abad ke-19 ketika disadari banyak dan luasnya gelombang kemiskinan di hampir seluruh negara Eropa yang tidak terurus sama sekali oleh pemerintahan Negara-negara yang diidealkan hanya menjaga penjaga malam itu, muncullah pandangan baru secara meluas, yaitu sosialisme yang menganjurkan tanggung jawab negara yang lebih besar untuk menangani soal-soal kesejahteraan masyarakat luas. Karena itu, muncul pula doktrin *welfarestate* atau Negara kesejahteraan dalam alam pikiran umat manusia.<sup>24</sup>

Menurut doktrin *welfarestate* (*welvaartsstaat*) atau Negara kesejahteraan, Negara diidealkan untuk menangani hal-hal yang sebelumnya tidak ditangani. Sampai pertengahan abad ke-20, umat manusia menyaksikan kecenderungan meluasnya dimensi tanggung jawab Negara yang memberikan pembenaran

<sup>23</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*; (Gramedia, Jakarta, 1980), H. 58. dalam Jimly Asshiddiqie, *ibid*, h. 2.

<sup>24</sup> Lihat Jimly Asshiddiqie, *gagasa Kedaulatan Rakyat dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia, Ichtiar Baru-van Hoeve, Jakarta 1994. dalam ibid.*

terhadap gejala intervensi Negara terhadap Negara-negara masyarakat luas (*Intervensionist state*). Bahkan, menurut Ian Gough, “ *the twentieth century, and in particular the period since the Second World War, can fairly be described as the era of Welfare State*”.<sup>25</sup>

Namun, gelombang intervensi Negara itu terus meningkat sampai pertengahan abad ke-20. Akibatnya corak organisasi Negara yang berkembang di seluruh dunia juga mencerminkan gejala *intervensionis* itu . Bahkan, dalam bentuknya yang paling ekstrim, banyak Negara mengadopsi ideologi sosialisme yang ekstrim, yaitu Komunisme yang memberikan pembenaran terhadap intervensi ekstrim Negara ke dalam kehidupan pribadi masyarakat, baik dalam bidang politik, ekonomi maupun sosial dan budaya. Corak Organisasi Negara menjadi makin terkonsentrasi di beberapa lembaga pengambil keputusan, dan sekaligus tersentralisasi ke pusat-pusat kekuasaan tertentu. Artinya, pusat penentu kebijakan atau pusat pengambil keputusan bersifat terkonsentrasi dan tersentralisasi. Karena itu, bangunan kelembagaan Negara dalam sistem komunis yang demikian itu dikenal sangat kaku, tetapi menjangkau obyek dan subyek yang sangat luas ke lini dan sektor.<sup>26</sup>

Ketika komunisme mengalami keruntuhan dan ideology liberalism-kapitalisme merajalela dimana-mana,<sup>27</sup> bentuk-bentuk organisasi Negara juga dituntut untuk menyesuaikan diri.<sup>28</sup> Diseluruh dunia, semakin disadari bahwa bentuk-bentuk organisasi Negara yang bersifat invensionis tidak dapat lagi dipertahankan, dan harus mengadakan reformasi kelembagaan dengan sebaik-baiknya. Karena itu, mendahului perkembangan bentuk-bentuk, corak dan prinsip-prinsip organisasi mutakhir, muncul banyak sekali kritik dan ketidakpuasan terhadap kinerja organisasi kekuasaan yang diwarisi dari masa lalu. Ratusan dan bahkan ribuan buku yang berlomba-lomba mengkritik kinerja birokrasi Negara modern yang dianggap tidak

<sup>25</sup> Ian Gough, *The Political Economy of the Welfare State*, (The Macmillan Press, London and Basingstoke, 1979), h. 1. dalam *ibid*.

<sup>26</sup> Lihat Donald C. Hodges, *The Bureaucratization of Socialism*, (The University of Massachusetts Press, USA, 1981), h.176-177. dalam *ibid*.

<sup>27</sup> Lihat Daniel Chirot (ed.)*The Crisis of Leninism and the Decline of The Left: The Revolution of 1989*,(University of Washington Press, Seattle and London, 1991). dalam *ibid*,h. 3.

<sup>28</sup> Lihat misalnya Arthur Brittan, *The Privatised World*. Routledge& Kegan Paul, London, Henley and Boston, 1977. Baca juga John Naisbitt and Patricia Aburdene, *Megatrends 2000, Sidwick and Jackson, London, 1990*. dalam *ibid*.

efisien.<sup>29</sup> Misalnya, seorang psikolog social, Warren G. Bennis, menggambarkan dalam tulisannya “*The coming Death Bureaucracy*”<sup>30</sup> bahwa “*Bureaucracy has become absolute*”. Untuk mengatasi gejala *The Death of Bureaucracy* tersebut, baik di tingkat pusat maupun di daerah di berbagai Negara dibentuk banyak lembaga baru yang diharapkan dapat bekerja lebih efisien.

#### 1.4.4 Pegawai Negeri Sipil

Di dalam masyarakat yang selalu berkembang, manusia senantiasa mempunyai kedudukan yang makin penting, meskipun negara Indonesia menuju kepada masyarakat yang berorientasi kerja, yang memandang kerja adalah sesuatu yang mulia, tidaklah berarti mengabaikan manusia yang melaksanakan kerja tersebut.

Demikian juga halnya dalam suatu organisasi, unsur manusia sangat menentukan sekali karena berjalan tidaknya suatu organisasi kearah pencapaian tujuan yang ditentukan tergantung kepada kemampuan manusia untuk menggerakkan organisasi tersebut ke arah yang telah ditetapkan.

Manusia yang terlibat dalam organisasi ini disebut juga pegawai. Untuk lebih jelasnya akan dikemukakan pendapat beberapa ahli mengenai definisi pegawai.

A.W. Widjaja berpendapat bahwa, “Pegawai adalah merupakan tenaga kerja manusia jasmaniah maupun rohaniah (mental dan pikiran) yang senantiasa dibutuhkan dan oleh karena itu menjadi salah satu modal pokok dalam usaha kerja sama untuk mencapai tujuan tertentu (organisasi).”<sup>31</sup>

Selanjutnya A.W. Widjaja mengatakan bahwa, “Pegawai adalah orang - orang yang dikerjakan dalam suatu badan tertentu, baik di lembaga-lembaga pemerintah maupun dalam badan-badan usaha.”<sup>32</sup>

Dari definisi di atas dapat diketahui bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi, baik itu organisasi pemerintah maupun

<sup>29</sup> Baca David Osborne and Tedd Gaebler, *Reinventing Government*, Longman, 1992; dan David Osborne and Peter Plastrik, *Banishing Bureaucracy*, A Plume Book, 1997. dalam *ibid*.

<sup>30</sup> Warren G. Bennis, “*The coming Death Bureaucracy*”, *Think*, Nov-Dec. 1966, h. 30-35. dalam *ibid*, hal. 4.

<sup>31</sup> A.W. Widjaja, *Administraasi Kepegawaian*. (Jakarta, Rajawali, 2006) h. 13

<sup>32</sup> Musanef, “*Manajemen Kepegawaian di Indonesia*”, (Gunung Agung, Jakarta, 1984), h..5.

organisasi swasta. Dikatakan bahwa pegawai merupakan modal pokok dalam suatu organisasi karena berhasil tidaknya suatu organisasi dalam mencapai tujuannya tergantung pada pegawai yang memimpin dalam melaksanakan tugas-tugas yang ada dalam organisasi tersebut.

Pegawai yang telah memberikan tenaga maupun pikirannya dalam melaksanakan tugas ataupun pekerjaan, baik itu organisasi pemerintah maupun organisasi swasta akan mendapat imbalan sebagai balas jasa atas pekerjaan yang telah dikerjakan.

Hal ini sesuai dengan pendapat Musanef yang mengatakan bahwa, "Pegawai adalah orang-orang yang melakukan pekerjaan dengan mendapat imbalan jasa berupa gaji dan tunjangan dari pemerintah atau badan swasta."

Selanjutnya Musanef memberikan definisi pegawai sebagai pekerja atau worker adalah, "Mereka yang secara langsung digerakkan oleh seorang manajer untuk bertindak sebagai pelaksana yang akan menyelenggarakan pekerjaan sehingga menghasilkan karya-karya yang diharapkan dalam usaha pencapaian tujuan organisasi yang telah ditetapkan."<sup>33</sup>

Dari definisi di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa pegawai sebagai tenaga kerja atau yang menyelenggarakan pekerjaan perlu digerakkan sehingga mereka mempunyai keterampilan dan kemampuan dalam bekerja yang pada akhirnya akan dapat menghasilkan karya-karya yang bermanfaat untuk tercapainya tujuan organisasi. Karena tanpa kemampuan dan keterampilan pegawai sebagai pelaksana pekerjaan maka alat-alat dalam organisasi tersebut akan merupakan benda mati dan waktu yang dipergunakan akan terbuang dengan percuma sehingga pekerjaan tidak efektif.

Oleh karena yang menjadi objek penelitian adalah pegawai negeri, maka ada dua pengertian pegawai negeri menurut Undang-Undang Pokok Kepegawaian No.43 Tahun 1999 Tentang Perubahan UU No.8 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian yaitu:

1. Pegawai negeri adalah unsur aparatur negara, abdi negara, dan abdi masyarakat yang dengan kesetiaan dan ketaatan kepada Pancasila dan

---

<sup>33</sup> *Ibid*, h. 4.

Undang-Undang Dasar 1945, negara dan pemerintah, menyelenggarakan tugas pemerintahan dan pembangunan.

2. Pegawai negeri adalah mereka yang telah memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan diserahi tugas dalam sesuatu jabatan negeri atau diserahi tugas negara lainnya yang ditetapkan berdasarkan sesuatu peraturan perundang-undangan dan digaji menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>34</sup>

Peranan pegawai negeri sebagai aparatur negara atau pelaksana dari birokrasi negara tersebut menjadikan kedudukan pegawai negeri menjadi strategis dalam mencapai tujuan negara. Menurut Eko Prasodjo baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Untuk itu perhatian terhadap pegawai negeri menjadi hal yang penting. Hal ini disebabkan kepegawaian negara merupakan faktor dinamis birokrasi yang memegang peranan penting dalam semua aspek pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>35</sup>

### 1.5. Manfaat Penelitian

Sedangkan manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

- 1.5.1. **Bagi peneliti**, hasil penelitian dapat menambah dan meningkatkan pengetahuan dan memahami masalah-masalah pemerintahan di dunia empirik.
- 1.5.2. **Bagi perkembangan ilmu pengetahuan**, hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna untuk pengembangan ilmu pemerintahan, terutama tentang fungsi pemerintah dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat.
- 1.5.3. **Bagi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta**, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan untuk perencanaan kebijakan dalam proses pelayanan publik.

### 1.6. Metode Penelitian

Dalam menjelaskan permasalahan yang ada dalam tesis ini digunakan

<sup>34</sup> Soewarno Handyaningrat, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*, (Gunung Agung, Jakarta, 1999), h. 147.

<sup>35</sup> Eko Prasodjo, "Reformasi Kepegawaian (*Civil Service Reform*) di Indonesia", dalam *Reformasi Birokrasi*, (Jakarta: Penerbit The Habibie Center, 2006), h. 5.

pendekatan yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perundangundangan, peraturan-peraturan dan kebijakan-kebijakan pemerintah.<sup>36</sup> Dalam penelitian hukum normatif ini, yang diteliti adalah bahan pustaka atau data sekunder yang mencakup bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier.<sup>37</sup> Data primer diperoleh melalui wawancara mendalam (in-depth interview) terhadap narasumber, sedangkan data sekunder diperoleh dari kepustakaan, dokumen-dokumen, kliping-kliping koran, websites, dan lain-lain.

Wawancara mendalam akan dilakukan terhadap pihak-pihak terkait yang mengetahui proses penggabungan ke tiga dinas tersebut, yaitu Biro Organisasi dan Tata Laksana Provinsi DKI Jakarta, Badan Kepegawaian Daerah Provinsi DKI Jakarta, dan Dinas Perindustrian dan Energi. Sedangkan data sekunder diambil dari peraturan perundang-undangan dan dokumen lainnya terkait dengan penggabungan organisasi baik berupa undang-undang, peraturan pemerintah, peraturan menteri, peraturan gubernur sampai dengan peraturan dan keputusan di Dinas Perindustrian dan Energi.

Dalam penyajian, data yang telah diperoleh akan disajikan dengan pendekatan deskriptif-analitis. Pendekatan deskriptif-analitis dilakukan dengan menganalisa peraturan yang telah dideskriptifkan terhadap peraturan di atasnya atau dengan teori-teori tindakan hukum pemerintah untuk mendapatkan gambaran bagaimana kedudukan peraturan yang diteliti tersebut.

## **1.7. SISTEMATIKA PENULISAN**

Untuk mencapai tujuan penelitian, pembahasan permasalahan dilakukan dengan sistematika sebagai berikut:

### **BAB 1 PENDAHULUAN**

Terdiri dari Latar Permasalahan, Permasalahan, Tujuan Penelitian, Kerangka Teori dan Konsepsional, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, dan

---

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta: Radjawali, 1985), h. 14.

<sup>37</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986), h. 10

Sistematika Penulisan.

## **BAB 2 REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN**

Di sini akan dipaparkan mengenai pengertian Birokrasi Pemerintahan, Sejarah Birokrasi di Indonesia, Reformasi Birokrasi, Peraturan – Peraturan yang mendukung pelaksanaan Reformasi Birokrasi, Reformasi Birokrasi Kelembagaan, Organisasi Pemerintahan, Teori kepegawaian negara yaitu pengertian pegawai negeri, kedudukan.

## **BAB 3 REFORMASI BIROKRASI DI PEMDA DKI JAKARTA.**

Membahas mengenai Reformasi Birokrasi di Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta, Peraturan – Peraturan yang melatar belakangi Reformasi Birokrasi di Pemda DKI Jakarta, Gambaran Umum tempat penelitian, Latar Belakang penggabungan Dinas Penerangan Jalan Umum, Dinas Pertambangan serta Dinas Perindustrian, Penataan Pegawai Pasca Penggabungan, masalah dan kendala yang dihadapi pasca penggabungan.

## **BAB 4 ANALISIS PENATAAN ORGANISASI DAN KEPEGAWAIAN MELALUI REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN PADA DINAS PERINDUSTRIAN DAN ENERGI PROVINSI DKI JAKARTA**

Bab ini menganalisa penggabungan 3 (tiga) unit dinas menjadi Dinas Perindustrian dan Energi baik dari sisi Reformasi kelembagaan maupun Reformasi kepegawaian dikaitkan PP Nomor 41 Tahun 2007 dan teori – teori yang ada pada Bab 2. Selain itu dipaparkan pula beberapa penggabungan Dinas Perindustrian dan Energi di beberapa daerah.

## **BAB 5 PENUTUP**

Bab ini merupakan penutup yang memuat beberapa kesimpulan dari jawaban permasalahan-permasalahan yang dibahas serta saran konstruktif.

## BAB 2

### REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAH

#### 2.1 Organisasi

##### 2.1.1 Organisasi Publik

Secara teoretis, organisasi dapat dipahami dari berbagai macam sudut pandang atau perspektif.<sup>38</sup> yaitu: sebagai kesatuan rasional dalam upaya untuk mengejar tujuan, sebagai koalisi pendukung yang kuat di mana organisasi merupakan instrumen untuk mengejar kepentingan masing-masing, sebagai suatu sistem terbuka di mana kelangsungan hidup organisasi sangat tergantung input dari lingkungan, sebagai alat dominasi dan banyak lagi perspektif yang dapat dipakai untuk memaknai organisasi.

Namun demikian, dalam pengertian yang umum dipakai, organisasi itu adalah sekumpulan orang-orang yang melakukan tugas-tugas yang berbeda yang dikoordinir untuk mencapai suatu tujuan tertentu dari organisasi tertentu.<sup>39</sup> Dari pengertian tersebut maka jika diuraikan secara lebih terperinci setiap organisasi pasti akan memiliki berbagai dimensi yang penting sebagai ciri suatu organisasi yaitu, antara lain:<sup>40</sup>

- a. Wadah atau struktur yang menjadi kerangka orang-orang yang menjadi bagian dari organisasi tersebut melakukan aktivitasnya;
- b. Anggota yang menjadi bagian dari organisasi;
- c. Interaksi yang terpolakan dengan mekanisme tertentu sehingga terjadi koordinasi yang baik antara satu orang atau bagian dengan orang atau bagian yang lain; dan
- d. Tujuan bersama yang ingin diwujudkan oleh orang-orang yang menjadi bagian dari organisasi tadi.

Agar organisasi dapat menjadi instrumen yang efektif dalam mewujudkan tujuan bersama, berbagai macam teori tentang organisasi telah disampaikan oleh para ahli. Pada awalnya, teori-teori klasik lebih banyak mendominasi di dalam

---

<sup>38</sup> W Richard Scott, *Orgonization, Rational, Natural, and Open Systems*, dalam Miftah Thoha, Prof. Dr., *Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi (Cet-2; Jakarta : Kencana, 2008)*,h.35

<sup>39</sup> Abdulsyani, Drs., "*Manajemen Organisasi*", (Jakarta, PT. Bina Aksara, 1987),h. 24

<sup>40</sup> Miftah Thoha, Prof. Dr., "*Birokrasi Pemerintah Indonesia*", *op. cit*, h. 36

memberikan *guidance* tentang bagaimana suatu organisasi harus dikelola. Aliran ini misalnya, sebagaimana dianut oleh Frederick Taylor, Henry Fayol, dan Max Weber. Salah satu prinsip yang paling berpengaruh tentu saja adalah "Tipe Ideal Birokrasi" Weber. Menurut model birokratis itu, organisasi yang efektif adalah organisasi yang memiliki struktur ideal dengan ciri-ciri: adanya pembagian kerja, adanya hierarki kewenangan yang jelas, adanya prosedur seleksi formal, adanya peraturan yang rinci, dan adanya hubungan kerja yang bersifat impersonal<sup>41</sup>.

Organisasi dapat pula diartikan sebagai *artifact* artinya organisasi buatan manusia, bukan natural buatan alam. Karena buatan manusia, maka organisasi tidak ada yang sempurna. Oleh sebab itu, organisasi dan proses perubahan atau proses reformasi tidak bisa lagi dihindari. Ia akan mengalami perubahan sepanjang masa.<sup>42</sup> Organisasi bisa juga dimaknai sebagai kesatuan yang mempunyai arah tujuan yang jelas (*goal directed*). Oleh karena itu, suatu organisasi harus mengidentifikasi arah tujuan agar bisa dipahami oleh semua pihak. Organisasi juga bisa diartikan sebagai kesatuan yang mempunyai aktivitas yang terprogram (*structural activities*). Dengan demikian, di dalam suatu organisasi tidak bisa diterima kalau ada anggota organisasi, karyawan dan pejabat yang tidak mempunyai kegiatan untuk mencapai tujuan organisasi. Tidak diperbolehkan dalam organisasi ada pegawai yang "nganggur", "*non-activities*". Selain itu, organisasi juga bisa diartikan sebagai *social activities*, artinya di dalam organisasi terdapat banyak orang yang harus terpola hubungan sosialnya. Dalam organisasi tidak bisa diterima anggapan hanya mementingkan kepentingan sendiri atau kelompok atau satuannya sendiri. Organisasi juga mempunyai *domain boundary*, artinya batas-batas kewenangan, tanggung jawab, jenis pekerjaan yang dilakukan, dan pelanggan yang dilayani satu organisasi dengan organisasi lainnya harus berbeda. Kalau ada kesamaan atau tidak ada bedanya satu sama lain kegiatan yang harus dilakukan oleh suatu organisasi maka bisa dilakukan penggabungan, peleburan pembubaran atau penghapusan.<sup>43</sup>

Organisasi pemerintah dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, yaitu: melindungi kepentingan masyarakat, melayani kebutuhan masyarakat, dan pada

---

<sup>41</sup> *Ibid*

<sup>42</sup> *Ibid*, h. 37

<sup>43</sup> *Ibid*

akhirnya tujuan yang paling utama adalah mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Agar dapat mewujudkan tujuan organisasi pemerintah tersebut, maka organisasi pemerintah perlu dikelola dengan efektif. Cara mengelola organisasi publik dengan efektif tersebut selama ini banyak dipengaruhi oleh teori-teori organisasi klasik, terutama teori birokrasi yang dirumuskan oleh Max Weber dengan struktur idealnya, sebagaimana sudah dijelaskan di atas.

Namun demikian, organisasi publik bukanlah suatu sistem yang statis. Organisasi akan terus mengalami perubahan karena unsur-unsur yang membentuk organisasi tersebut juga ikut mengalami perubahan. Menggunakan metafora yang dipakai oleh Morgan,<sup>44</sup> organisasi sering dipandang sebagai suatu organisme hidup yang kelangsungannya sangat tergantung pada lingkungannya. Dengan metafora seperti itu, maka organisasi publik pun harus secara terus-menerus menyesuaikan diri (melakukan perubahan-perubahan internal) agar dapat menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan lingkungan eksternal di mana organisasi tersebut berada. Dalam konteks organisasi publik, perubahan eksternal yang saat ini harus segera direspons adalah tuntutan akan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk merespons tuntutan tersebut maka organisasi birokrasi harus melakukan reformasi internal yang menyangkut: penyesuaian visi dan misi, menyesuaikan struktur, kapasitas SDM, dan lain sebagainya.

### 2.1.2 Tugas Pokok Dan Tugas Pelayanan Dalam Organisasi

Di dalam setiap organisasi akan dijumpai dua macam warna tugas aktivitas yang dilakukan:

- a. Tugas pokok atau tugas substansinya merupakan suatu tugas yang berkaitan dengan jawaban atas pertanyaan mengapa organisasi itu diadakan. Jawabannya adalah untuk mewujudkan tugas substansinya itu menjadi kenyataan. Tugas pokok ini tidak bisa dijalankan dengan baik dan berhasil dilakukan kalau tugas pokok itu tidak difasilitasi, ditunjang dan dibantu oleh tugas yang kedua yang disebut sebagai,

---

<sup>44</sup> *Ibid*,

- b. Tugas administratif atau pelayanan atau *auxiliary work*. Tugas administratif atau tugas perbantuan ini sifatnya memperlancar semua tugas pokok bisa dijalankan dengan baik. Selain dua macam warna dan corak tugas tersebut ada lagi kelengkapannya, yakni tugas-tugas yang bersifat memberikan bantuan pengawasan dan analisis kebijakan tertentu.

Di dalam Kementerian pemerintah maupun organisasi perangkat daerah, pembagian warna dan corak tugas tersebut diwadahi dalam satuan-satuan kerja. Dalam organisasi perangkat daerah diwadahi dalam satuan sekretariat daerah, biro, bagian, subbagian, dan seterusnya. Tugas pengawasan diwadahi dalam satuan kerja inspektorat daerah di pemerintahan daerah. Tugas analisis diwadahi dalam satuan kerja badan dan, seterusnya.

Karakteristik macam-macam warna tugas tersebut amat berbeda satu sama lain. Sesuai dengan prinsip *diferensiasi* dan *integrasi* yang telah dikemukakan oleh Lawrence dan Lorch<sup>45</sup>. Dalam setiap organisasi, maka satuan tugas pokok mempunyai karakteristik hanya mementingkan untuk tercapainya tugas pokoknya sendiri. Menurut prinsip *diferensiasi* dan *integrasi* ini setiap organisasi harus dirancang berdasarkan pembagian kerja di sekitar fungsi-fungsi suatu organisasi yang saling berbeda, dan pengoordinasian satuan-satuan tersebut berdasarkan kondisi lingkungan yang dihadapi.

*Diferensiasi* merupakan usaha untuk membagi semua tugas dan fungsi secara habis ke dalam masing-masing pelaksana dan satuan organisasinya. Tugas dan fungsi tersebut diperoleh dari visi dan misi berikut tujuan yang akan dicapainya. Visi, misi dan tujuan ini kemudian dijabarkan ke dalam masing-masing tugas pokok dan fungsi masing-masing satuan dan pelaksanaannya. Pengertian habis ialah tidak ada satuan organisasi dan petugasnya yang tidak mempunyai tugas pokok dan fungsi. Atau tidak ada tugas pokok dan fungsi yang tumbuh, duplikasi, dan kevakuman. Konsep *diferensiasi* menghendaki adanya perbedaan tugas pokok dan fungsi masing-masing pelaksana dan satuan organisasi yang dibentuk.

*Integrasi* merupakan usaha lanjutan dari *diferensiasi di atas*. Jika dalam suatu organisasi telah dilakukan proses *diferensiasi*, kalau tidak diikuti dengan

---

<sup>45</sup> Lawrence, P.R., Lorsch, J.W., *Organization and Environment :Managing Differentiation and Integration*, dalam *ibid*, h. 41

proses *integrasi*, akan mengakibatkan pemisahan yang tragis dari masing-masing petugas atau satuan organisasi. Proses *integrasi* ini menjinakkan keliaran dari proses *diferensiasi*. Keliaran *diferensiasi* ini dapat mengakibatkan gerakan pemisahan dari pusatnya. Hal ini sangat bahaya bagi suatu organisasi. Inilah yang sering disebut sebagai ego sektoral yang amat merugikan suatu organisasi. Tugas pokok seperti yang diuraikan di depan karakteristiknya, boleh dikatakan tidak mau tahu tugas pokok satuan organisasi yang lain dan cenderung jika tidak diikuti oleh prinsip *integrasi* menjadi ego sektoral yang berlebihan. Prinsip *diferensiasi* dalam organisasi mengharuskan bahwa setiap organisasi sesuai dengan kebijakan strategis yang ditetapkan dibagi atas beberapa satuan organisasi yang mempunyai tugas pokok dan fungsi yang berbeda satu sama lain. Adapun tugas pelayanan atau perbantuan atau *auxiliary* sangat memerhatikan tugas satuan-satuan organisasi lainnya. Bahkan semua tugas pokok sangat tergantung pada seberapa jauh tugas perbantuan dan pelayanan itu berjalan dengan baik. Demikian juga, tugas pengawasan dan analisis yang dilakukan oleh inspektorat daerah dan badan-badan bisa berpengaruh terhadap keberhasilan tugas pokok. Dengan demikian, tugas pelayanan bisa disamakan dengan prinsip *integrasi* menurut Lawrence dan Lorch tersebut.

### 2.1.3 Perubahan Organisasi

Strategi organisasi dan struktur adalah hasil yang paling nyata dari suatu pengambilan keputusan organisasi. Seringkali pengambilan keputusan membawa perubahan pada keduanya. Perubahan menurut Robbins adalah membuat sesuatu menjadi berbeda.<sup>46</sup> Perubahan tersebut merupakan perubahan organisasional yang merupakan transformasi secara terencana atau tidak terencana di dalam struktur organisasi, teknologi dan atau orang.<sup>47</sup> Potts dan LaMarsh melihat bahwa perubahan merupakan pergeseran dari keadaan sekarang suatu organisasi menuju pada keadaan yang diinginkan di masa depan.<sup>48</sup> Pada hakikatnya perubahan organisasi diliputi oleh perubahan secara berkelanjutan. Perubahan organisasi menjadi suatu kebutuhan ketika organisasi sudah tidak lagi sesuai dengan

---

<sup>46</sup> Robbins dalam Wibowo, Prof. Dr, SE., M.Phil. “*Manajemen Perubahan*”, (Ed. 3, Jakarta, Rajawali Pers; 2011)h. 105

<sup>47</sup> Greenberg dan Baron dalam *ibid*

<sup>48</sup> Potts dan LaMarsh dalam *ibid*

kebutuhan lingkungannya. Begitu pentingnya penyesuaian organisasi terhadap perubahan lingkungan akhirnya menjadi syarat utama apabila organisasi tersebut agar tetap survive.

Perubahan organisasi merupakan hasil dari pembuatan keputusan organisasi. Pimpinan mengevaluasi kondisi saat ini, lalu memutuskan arah kemana masa depan yang diinginkan organisasi, selanjutnya mengelola proses perubahan yang diinginkan. Untuk itu, terdapat 3 (tiga) langkah perubahan organisasi yaitu, pertama, menentukan perlunya perubahan; kedua, identifikasi hambatan perubahan; dan ketiga, menentukan strategi perubahan.

Semua organisasi menghadapi lingkungan yang dinamis dan berubah. Lingkungan eksternal organisasi cenderung merupakan kekuatan yang mendorong untuk terjadinya perubahan. Di sisi lain, bagi organisasi secara internal merasakan kebutuhan akan perubahan. Oleh karena itu, setiap organisasi menghadapi pilihan antara berubah atau mati tertekan oleh kekuatan perubahan. Perubahan organisasi sudah merupakan fenomena global yang tidak bisa dibendung karena kuatnya dorongan eksternal serta adanya kebutuhan internal. Beberapa kejadian yang dihadapi organisasi antara lain adalah restrukturisasi, merger, dan akuisisi, penurunan kesempatan kerja dan ekspansi internasional dengan segala konsekwensinya.<sup>49</sup>

Diantara para pakar ada yang menyebut faktor pendorong perubahan sebagai kebutuhan akan perubahan (Hussey; Kreitner dan Kinicki,). Sementara itu, Robbins dan Greenberg dan Baron menyebutkan sebagai kekuatan untuk perubahan. Terminologi tersebut mengandung makna bahwa kebutuhan akan perubahan lebih bersifat faktor internal organisasi, sedangkan kekuatan untuk perubahan dapat bersumber dari faktor eksternal dan internal.<sup>50</sup>

#### 2.1.3.1 Kekuatan Perubahan Greenberg dan Baron<sup>51</sup>

Greenberg dan Baron berpendapat bahwa terdapat beberapa faktor yang merupakan kekuatan di belakang kebutuhan akan perubahan. Mereka memisahkan antara perubahan terencana dan perubahan tidak terencana. Perubahan terencana adalah aktivitas yang dimaksudkan dan diarahkan dalam sifat dan desainnya untuk

---

<sup>49</sup> *ibid*, h. 82

<sup>50</sup> *ibid*

<sup>51</sup> *ibid*, h. 88-90

memenuhi beberapa tujuan organisasi. Sementara perubahan tidak terencana merupakan pergeseran dalam aktivitas organisasi karena adanya kekuatan yang sifatnya eksternal, diluar kontrol organisasi.

a. Perubahan terencana

Kekuatan dalam perubahan terencana yang dihadapi organisasi oleh Greenberg dan Baron adalah sebagai berikut:

- *Changes in organizational size and structure* (perubahan dalam ukuran dan struktur organisasi)

Perubahan yang terjadi menyebabkan banyak organisasi melakukan restrukturisasi, dan biasanya diikuti dengan *downsizing* dan *outsourcing*. Restrukturisasi cenderung membentuk organisasi yang lebih datar.

- *Changes in administrative system* (perubahan dalam sistem administrasi)

Perubahan sistem administrasi dimaksudkan untuk memperbaiki efisiensi, mengubah citra organisasi atau untuk mendapatkan kekuasaan dalam organisasi.

- *Introduction of new technologies* (introduksi teknologi baru)

Perubahan teknologi baru berlangsung secara cepat dan mempengaruhi cara bekerja orang-orang dalam organisasi. Teknologi baru diharapkan membuat organisasi semakin kompetitif.

b. Perubahan Tidak Terencana

Sementara itu, perubahan tidak terencana menurut Greenberg dan Baron terjadi karena adanya hal-hal berikut:

- *Shifting employee demographics* (pergeseran demografis pekerja)

Komposisi tenaga kerja mengalami perubahan dengan kecenderungan semakin beragam. Keberagaman tenaga kerja memerlukan perlakuan yang semakin beragam pula, sesuai dengan ciri kebutuhannya yang semakin berkembang.

- *Performance gaps* (kesenjangan kinerja)

Tujuan organisasi yang menjadi ukuran kinerja tidak selalu dapat dicapai. Terjadi kesenjangan antara yang diharapkan dan yang dapat dicapai. Kesenjangan yang terjadi perlu direspons dengan berbagai tindakan perubahan.

- *Government regulation* (Peraturan Pemerintah)

Kebijakan dan peraturan pemerintah yang baru 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.

- *Global competition* (kompetisi global)

Persaingan global tidak hanya menuntut organisasi bisnis semakin efisien tetapi juga bagi organisasi pemerintah dituntut untuk dapat menyesuaikan diri dengan persaingan global agar organisasi dapat selalu mengikuti perubahan dinamika lingkungan yang melingkupi.

- *Changing economic conditions* (perubahan kondisi ekonomi)

Perubahan kondisi ekonomi dapat menyebabkan usaha bisnis merugi dan menciptakan peluang terjadinya pengangguran. Untuk mengantisipasi kondisi tersebut, maka organisasi pemerintah selaku perumus kebijakan dituntut mampu menyusun strategi agar perubahan kondisi ekonomi tersebut tidak berpengaruh negatif terhadap kondisi perekonomian.

- *Advances in technology* (kemajuan dalam teknologi)

Kemajuan teknologi menyebabkan cara bekerja dalam organisasi harus berubah. Terjadinya perubahan tersebut menuntut organisasi mempersiapkan sumber daya manusia dapat menyerap dan mengikuti perkembangan teknologi.

#### 2.1.3.2 Kekuatan untuk perubahan Robbins<sup>52</sup>

Robbins mengungkapkan adanya enam faktor yang merupakan kekuatan untuk perubahan sebagai berikut:

- a. *Nature of the Workforce* (sifat tenaga kerja)

Hampir setiap organisasi harus menyesuaikan diri dengan lingkungan yang bersifat multikultural. Kebijakan manajemen sumber daya manusia harus berubah agar dapat menarik dan mempertahankan tenaga kerja yang semakin beragam. Organisasi harus dapat mengakomodasi kepentingan pekerja sebagai akibat keberagaman tersebut. Sementara itu, pekerja baru tidak mempunyai ketrampilan cukup sehingga

---

<sup>52</sup> *ibid*, h. 91-93

apabila dilakukan rekrutmen, organisasi harus mengeluarkan banyak dana untuk pelatihan di berbagai bidang.

b. *Technology* (teknologi)

Teknologi telah mengubah pekerjaan dan organisasi. Penggantian pengawasan dengan menggunakan komputer menyebabkan rentang kendali manajer semakin luas dan organisasi menjadi lebih datar. Teknologi informasi canggih membuat organisasi semakin responsif.

c. *Economic shocks* (kejutan ekonomi)

Globalisasi telah menunjukkan dampaknya dengan timbulnya krisis ekonomi di beberapa negara termasuk Indonesia. Beberapa negara diantaranya sudah berhasil sembuh tetapi negara lainnya belum berhasil. Organisasi pemerintah senantiasa dituntut dapat menyusun strategi untuk membantu mengatasi krisis yang terjadi.

d. *Competition* (persaingan)

Sifat persaingan telah berubah menjadi bersifat global. Organisasi harus dapat mempertahankan diri baik pesaing tradisional maupun pesaing yang menampilkan kewirausahaan dengan tawaran yang sangat inovatif. Dalam suasana persaingan seperti itu akan terjadi merger dan konsolidasi dari beberapa organisasi untuk memperkuat posisinya dalam persaingan, serta berkembangnya e-commerce. Organisasi yang tidak mampu menyesuaikan diri dengan perkembangan akan hancur dan digilas oleh persaingan.

e. *World Politics* (Politik dunia)

Perubahan politik dunia jelas sangat berpengaruh kuat terhadap perubahan. Tindakan politik yang dilakukan oleh negara besar tidak lain merupakan usaha untuk melindungi kepentingan negaranya sendiri terutama kepentingan ekonomi.

Sedangkan menurut Miftah Toha faktor yang bisa mendorong timbulnya perubahan organisasi pemerintah adalah:<sup>53</sup>

- a. adanya kebutuhan melakukan perubahan dan pembaruan;
- b. memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis nasional;
- c. memahami perubahan yang terjadi di lingkungan strategis global;

---

<sup>53</sup> Miftah Toha, Prof. Dr., *Birokrasi Pemerintah Indonesia*, op. cit, h.36

d. memahami perubahan yang terjadi dalam paradigma manajemen pemerintahan.

Dari uraian tersebut di atas tampak bahwa pandangan para pakar tentang faktor pendorong suatu perubahan sangat beragam, namun tidak saling bertentangan tetapi saling melengkapi. Hal tersebut menunjukkan sangat luas dan kuatnya faktor pendorong perlunya perubahan. Namun yang jelas berbagai faktor pendorong perlunya perubahan dapat datang dari sumber internal maupun eksternal, sedangkan sifatnya dapat terencana maupun tidak terencana.

Dengan demikian, dapat dirangkum adanya beberapa faktor yang mendorong perlunya melakukan perubahan diantaranya: (1) kuatnya tekanan politik; (2) perkembangan ekonomi; (3) kebijakan pemerintah dan sistem administrasi; (4) kecenderungan demografis; (5) Perkembangan teknologi; (6) Kecenderungan organisasi dalam struktur; (7) masalah sumber daya manusia; (8) meningkatnya tuntutan masyarakat.

Dorongan akan perubahan harus direspons dengan tepat dan cerdas oleh setiap organisasi. Pemimpin suatu organisasi memiliki peran kunci untuk menentukan arah, kebijakan dan strategi yang harus ditempuh. Namun demikian, untuk melakukan perubahan organisasi diperlukan dukungan dan kerja sama dari seluruh sumber daya manusia yang dimiliki organisasi.

Tugas penting seorang pemimpin dalam melakukan perubahan adalah mempersiapkan tenaga kerja yang dipimpinnya untuk siap menerima perubahan. Setiap orang dalam organisasi harus mampu mencairkan pola pikirnya untuk melepaskan diri dari kondisi *status quo* dan menerima perubahan.

Tujuan perubahan organisasi menurut Robbins adalah untuk memperbaiki posisi dan kemampuan organisasi untuk menyesuaikan diri dengan perubahan lingkungan dan di sisi lain mengupayakan perubahan perilaku karyawan.<sup>54</sup> Sedangkan sasaran perubahan organisasi menurut Greenberg dan Baron dapat terjadi pada struktur, teknologi dan orang.<sup>55</sup>

Pendapat lain dikemukakan oleh Potts dan Lamarsh yang mengemukakan

---

<sup>54</sup> Wibowo, Prof. Dr, SE., M.Phil. *op. cit*, h. 107

<sup>55</sup> *ibid*, h. 108

adanya empat aspek sasaran perubahan dimana dua di antaranya sama dengan Robbins maupun Greenberg dan Baron, yaitu struktur dan orang. Dua aspek lainnya adalah proses dan budaya. Proses menunjukkan apakah aliran pekerjaan dalam seluruh organisasi sudah berjalan efisien. Sedangkan budaya menyangkut budaya organisasi, apakah kepercayaan pekerja tentang pekerjaan pada umumnya mengganggu keberhasilan.<sup>56</sup>

Dengan demikian sasaran atau objek suatu perubahan organisasi dapat diarahkan pada struktur organisasi, teknologi, proses, orang dan budaya dalam suatu organisasi. Namun sasaran perubahan tersebut pada umumnya tidak berdiri sendiri tetapi merupakan kombinasi karena di antaranya saling mempengaruhi.

#### 2.1.4 Resistensi Terhadap Perubahan Organisasi

Meskipun perubahan organisasi memiliki tujuan yang baik, namun dalam pelaksanaannya dapat ditemui berbagai hambatan atau resistensi. Setiap perubahan yang ingin melepaskan diri dari kondisi *status quo* pasti akan menghadapi resistensi. Resistensi umumnya muncul karena kekurangtahuan atas manfaat perubahan atau karena kemapanan dalam posisinya. Hambatan atau resistensi tersebut, berikut ini disajikan pendapat beberapa pakar tentang adanya resistensi terhadap perubahan, baik yang merupakan resistensi individual maupun resistensi organisasional :

##### 2.1.4.1 Resistensi Greenberg dan Baron

Greenberg dan Baron mengidentifikasi adanya lima faktor yang menjadi hambatan individual untuk perubahan:<sup>57</sup>

###### a. *Economic Insecurity* (Ketidakamanan Ekonomis)

Setiap perubahan memiliki potensi bagi seseorang untuk kehilangan pekerjaan atau penurunan upah. Dengan demikian, suatu perubahan dapat menimbulkan ketidakamanan secara ekonomis pada pekerja. Kekhawatiran tersebut dapat menyebabkan orang menjadi resisten atau menolak terhadap perubahan.

###### b. *Fear of the Unknown* (Ketakutan atas Hal yang Tidak Diketahui)

Suatu perubahan merupakan gangguan atas pola yang sudah mapan dan menciptakan kondisi yang tidak biasa. Dengan demikian, perubahan merupakan

<sup>56</sup> *ibid*, h. 110

<sup>57</sup> *ibid*, h. 154-156

suatu keadaan yang sering ditolak karena orang takut menghadapi konsekuensi dari perubahan yang wujudnya dalam banyak hal belum jelas.

c. *Threats to Social Relationships* (Ancaman terhadap Hubungan sosial)

Banyak perubahan organisasi mengancam integritas persahabatan kelompok yang memberikan penghargaan sosial yang sangat berharga. Suatu perubahan dapat merusak tatanan hubungan sosial yang tidak diinginkan. Kekhawatiran tersebut menyebabkan sebagian di antara kita tetap ingin mempertahankan kondisi status quo.

d. *Habits* (Kebiasaan)

Perubahan cara mengerjakan pekerjaan memberikan tantangan untuk mengembangkan keterampilan pekerjaan baru. Perubahan dalam cara mengerjakan pekerjaan sering berakibat pada keharusan untuk mengubah kebiasaan. Sementara itu, mengubah kebiasaan dirasakan sebagai ketidaknyamanan sehingga cenderung menimbulkan resistensi.

e. *Failure to Recognize Need for Change* (Kegagalan Mengenal Kebutuhan untuk Berubah)

Sering kali orang kurang memahami arti pentingnya melakukan perubahan karena didominasi oleh kepentingannya. Setiap kepentingan yang mereka memiliki akan melebihi keinginannya untuk menerima perubahan. Oleh karena itu, terjadi resistensi terhadap perubahan karena kekurangpahaman atas kebutuhan perubahan.

Greenberg dan Baron mengemukakan adanya 4 (empat) hambatan bagi perubahan organizational, yaitu sebagai berikut.

a. *Structural Inertia* (Kelembaman Struktural)

Kekuatan organisasional bertindak pada pekerja, mendorong mereka mewujudkan pekerjaannya dalam cara tertentu (misalnya pelatihan, sistem penghargaan) sehingga membuat mereka resisten terhadap perubahan.

b. *Work Group Inertia* (Kelembaman Kelompok Kerja)

Kelembaman untuk mewujudkan pekerjaan dengan Cara khusus tidak hanya berasal dari pekerjaan mereka sendiri, tetapi juga dari kelompok sosial di mana mereka bekerja. Kelompok sosial tersebut dapat memengaruhi kelompok kerja dalam organisasi.

c. *Threats to Existing Balance of Power* (Tantangan terhadap Keseimbangan Kekuatan yang Ada)

Jika perubahan dilakukan dengan penghargaan kepada mereka yang bertanggung jawab, pergeseran dalam keseimbangan kekuatan antara individu dan sub-unit organisasi mungkin terjadi. Unit yang sekarang mengontrol sumber daya, memiliki keahlian, dan memegang kekuatan, mungkin takut kehilangan posisi menguntungkan yang mungkin diperoleh dari perubahan organisasi.

d. *Previously Unsuccessful Change Effort* (Usaha Perubahan Sebelumnya tidak Berhasil)

Seseorang yang telah melalui bencana dapat dipahami mungkin segan memikul usaha yang sama. Sama halnya, kelompok atau seluruh organisasi yang pernah tidak berhasil memperkenalkan perubahan di masa yang lalu mungkin berhati-hati menerima usaha lebih lanjut untuk memperkenalkan perubahan ke dalam sistem.

#### 2.1.4.2 Resistensi Perubahan Robbins

Sementara itu, Robbins menyebutkan pula adanya lima faktor yang menjadikan resistensi individual dengan rincian sebagai berikut.

a. *Habits* (Kebiasaan)

Hidup ini sangatlah kompleks, tetapi tidak selalu memerlukan pertimbangan yang berbelit-belit, namun mendasarkan diri pada kebiasaan saja. Akan tetapi, bila dihadapkan pada perubahan, kecenderungan merespons cara-cara yang sudah biasa menjadi sumber resistensi. Oleh karena itu, jika terjadi perubahan letak kantor saja, akan mengubah kebiasaan.

b. *Security* (Keamanan)

Suatu perubahan memengaruhi perasaan keamanan, terutama bagi orang-orang yang sangat memerlukan jaminan keamanan. Orang yang kinerjanya rendah dan tidak kompetitif cenderung menolak perubahan. Mereka khawatir perubahan dapat menimbulkan ketidakpastian dan berdampak negatif terhadap kelangsungan masa depannya.

c. *Economic Factors* (Faktor Ekonomis)

Perubahan akan menimbulkan keengganan apabila berakibat pada

penurunan pendapatan. Tugas baru dapat menimbulkan ketakutan ekonomis apabila tidak mampu menunjukkan kinerja yang lebih baik. Perubahan dinilai dapat memengaruhi pendapatan yang selama ini telah diperoleh dengan kemungkinan dampaknya terjadi penurunan.

*d. Fear of the Unknown (Ketakutan atas Ketidaktahuan)*

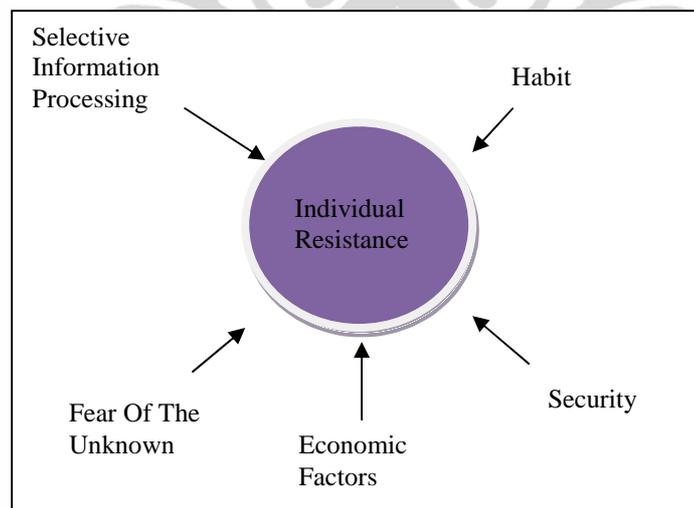
Perubahan dapat mengakibatkan perpindahan dari unit kerja yang satu ke unit kerja yang lain, dari suatu sistem yang sudah dikenal ke sistem baru yang belum dikenal. Hal tersebut menyebabkan ketidakpastian karena menukar dari yang sudah diketahui ke sesuatu yang belum dikenal sehingga mengakibatkan kekhawatiran dan ketidakamanan. Untuk itu, rencana perubahan perlu disosialisasikan kepada seluruh karyawan dalam organisasi.

*e. Selective Information Processing (Proses Informasi Selektif)*

Individu membentuk dunianya melalui persepsinya. Sekali dibangun kemampuan akan menentang perubahan. Mereka mendengar apa yang ingin mereka dengar. Mereka mengabaikan informasi yang menentang dunia yang telah mereka bangun.

Faktor yang menjadi sumber terjadinya resistensi individual tersebut di atas digambarkan oleh Robbins dalam bentuk ilustrasi seperti pada gambar

Gambar 2.1. Sumber Resistensi Individual



Sementara itu, Robbins menilai terdapat enam faktor resistensi *organizational*, yaitu sebagai berikut.<sup>58</sup>

a. *Structural Inertia* (Kelembaman Struktural)

Organisasi memiliki mekanisme di dalamnya yang menghasilkan stabilitas. Proses seleksi, pelatihan, teknik sosialisasi dan formalisasi menyediakan job description, aturan dan prosedur yang harus diikuti. Orang dalam organisasi dipilih yang tepat, dibentuk dan diarahkan berperilaku dalam cara tertentu. Jika organisasi dihadapkan pada perubahan, struktur organisasi bertindak sebagai pengimbang terhadap kelanjutan stabilitas.

b. *Limited Focus of Change* (Fokus Terbatas atas Perubahan)

Organisasi dibuat dari sejumlah sub-sistem yang saling bergantung. Kita tidak bisa mengubah yang satu tanpa memengaruhi lainnya. Jika mengubah proses teknologis tanpa mengubah struktur organisasi yang tepat secara serempak, perubahan teknologi tidak akan diterima.

c. *Group Inertia* (Kelembaman Kelompok)

Walaupun individual ingin mengubah perilakunya, norma kelompok dapat menjadi hambatan, norma kelompok menjadi sumber tantangan. Pada dasarnya suatu kelompok dapat memiliki kekuasaan tertentu yang dapat hilang apabila terjadi perubahan.

d. *Threat to Expertise* (Ancaman terhadap Keahlian)

Perubahan dalam pola organisasi juga merupakan ancaman terhadap kelompok khusus yang memiliki keahlian. Keahlian yang diperlukan mungkin berbeda atau bisa juga yang tadinya merupakan kelompok ahli tersentralisasi menjadi terdesentralisasi. Tenaga ahli merasakan kekhawatiran akan tersingkirkan karena adanya perubahan.

e. *Threat to Established Power Relationships* (Ancaman terhadap Hubungan Kekuasaan yang Sudah Ada)

Setiap redistribusi kekuasaan pengambilan keputusan dapat memengaruhi hubungan kekuasaan yang sudah lama terbentuk. Perkenalan pengambilan keputusan partisipatif atau self managed work teams merupakan jenis perubahan yang sering dianggap sebagai ancaman oleh supervisor atau manajer

---

<sup>58</sup> *ibid*, h. 157-160

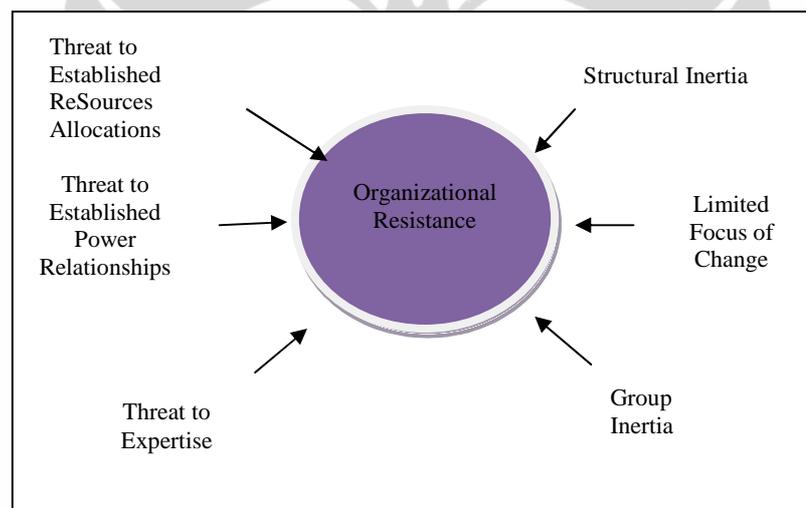
menengah. Mereka yang selama ini merasa mempunyai kewenangan pengambilan keputusan terancam kehilangan kewenangan tersebut.

f. *Threat to Established ReSources Allocations* (Ancaman terhadap Alokasi Sumber Daya yang Sudah Ada)

Kelompok di dalam organisasi yang mengontrol sumber daya sering melihat perubahan sebagai ancaman. Mereka yang memperoleh manfaat dari alokasi sumber daya saat ini sering merasa diancam oleh perubahan yang mungkin memengaruhi alokasi sumber daya yang biasa mereka terima di masa yang akan datang.

Konsep Robbins tentang faktor-faktor yang dinilai mempunyai pengaruh terhadap resistensi organisasional, digambarkan seperti tampak pada gambar 2.2.

Gambar 2.2. Sumber Resistensi Organisasional



Berbicara mengenai perubahan organisasi, perubahan terhadap organisasi pemerintah menjadi sangat penting mengingat output dari kelembagaan pemerintah (organisasi publik) turut menentukan apakah tatanan sebuah negara dapat berkembang maju atau tidak. Organisasi pemerintah dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, yaitu: melindungi kepentingan masyarakat, melayani kebutuhan masyarakat, dan pada akhirnya tujuan paling utama adalah mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Agar dapat mewujudkan tujuan tersebut, maka organisasi pemerintah perlu dikelola dengan

efektif.<sup>59</sup>

Dalam konteks organisasi publik, perubahan eksternal yang saat ini harus segera direspons adalah tuntutan akan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk merespons tuntutan tersebut maka organisasi publik harus melakukan reformasi internal yang menyangkut: penyesuaian visi dan misi, menyesuaikan struktur, kapasitas SDM dan lainnya.<sup>60</sup>

Upaya yang dapat dilakukan kelembagaan pemerintah untuk menentukan peran dan kedudukannya secara pas adalah dengan cara melakukan reinventing. Reinventing dapat dilakukan melalui tiga tahap<sup>61</sup> yaitu: reorientasi, restrukturisasi, dan aliansi. Pertama, reorientasi dilakukan dengan meredefinisi visi, misi, peran, strategi, implementasi, dan evaluasi kelembagaan pemerintah untuk diarahkan pada paradigma baru bahwa “*the best government is the least government*”. Di samping itu, perlu memilah tugas administrasi publik dengan permainan politik, membangun organisasi kontrabirokrasi yang tugasnya menjadi kekuatan eksternal penilai birokrasi (*countervailing factors*), serta memperluas jangkauan publiknya tidak semata publik domestik tetapi juga publik global. Kedua, restrukturisasi, dilakukan dengan menata ulang kelembagaan pemerintah dengan merampingkan fungsi-fungsi yang tidak seharusnya dilaksanakan pemerintah, membangun organisasi sesuai dengan tuntutan publik dengan kepemimpinan yang profesional, responsif, dan inovatif, membangun hubungan yang diametral namun fungsional dengan organisasi kontra-birokrasi, mengefektifkan desentralisasi sesuai kebijakan otonomi daerah, serta membangun kelembagaan pemerintah agar sebangun dengan tuntutan publik global yang mempunyai kompetensi kelas global atau menjadi *a world class public organization* dengan standar manajemen dan kepemimpinan yang kelas dunia pula. Ketiga, aliansi yaitu dengan menyatukan langkah dan gerak seluruh domains yaitu pemerintah, masyarakat, dan dunia usaha secara kompak dan dalam koordinasi yang tunggal serta satu visi dan misi yang sama. Kelembagaan pemerintah hendaknya dapat menjadi stimulan bagi

<sup>59</sup> Miftah Thoha, Prof. Dr., *Birokrasi Pemerintah Indonesia*, *op. cit.*, h.37

<sup>60</sup> *Ibid.*, h. 38

<sup>61</sup> Rian D Nugroho, “*Reinventing Indonesia*”, (Jakarta; Elex Media Komputindo;2001) h. 486

pengembangan organisasi bisnis dan masyarakat yang unggul dan menggandengnya dalam sebuah tim kerja yang solid.

#### 2.1.5 Dasar Pembentukan Organisasi dan Prinsip Organisasi Modern

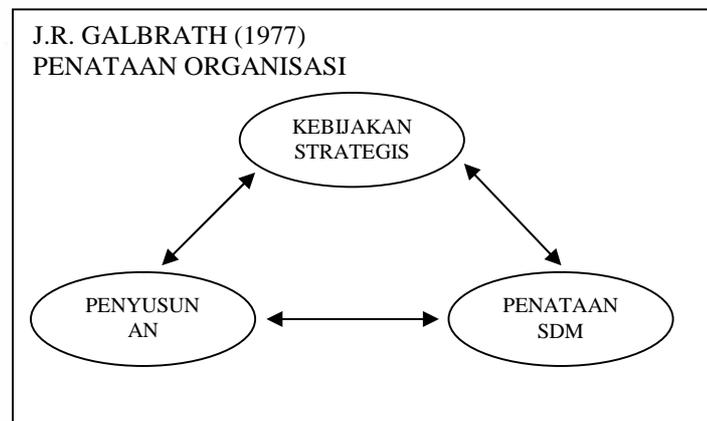
Setiap upaya merancang atau menyusun organisasi, menurut Galbraith,<sup>62</sup> perlu dilakukan hal-hal berikut, yakni:

- a. Menentukan kebijakan strategis yang dijadikan landasan,
- b. Menetapkan satuan-satuan organisasi yang akan dibuat,
- c. Memadukan orang-orang yang harus melaksanakan.

Menurut cara seperti ini, maka setiap pimpinan organisasi harus menentukan terlebih dahulu bagaimana kebijakan strategisnya ketika akan menentukan arah bagi satuan-satuan organisasi yang dipimpinnya. Kebijakan strategis ini termasuk di dalamnya menentukan visi yang akan diwujudkan selama dia memimpin organisasi tersebut. Selain visi, pemimpin pun harus juga menentukan misi, tujuan dan domain untuk masing-masing satuan organisasi yang dipimpinnya. Hal ini berarti, setiap pimpinan organisasi di pemerintah pusat maupun di pemerintah daerah harus memahami kebutuhan dan kemampuannya untuk setiap upaya merancang dan membentuk organisasi pemerintahan. Kebijakan strategis yang ditetapkan itu menjadi landasan berapa banyak dan jenis satuan posisi atau jabatan organisasi yang ditetapkan atau dibentuk. Baru langkah terakhir menentukan siapa pejabat yang akan diangkat untuk menduduki jabatan yang tersedia tersebut. Langkah seperti ini, merupakan langkah yang logis dan sistematis dalam merancang bangunan organisasi. Urutan sekuensinya tidak boleh dibolak-balik misalnya menetapkan jumlah organisasi didasarkan atas jumlah orang-orang atau sumber daya manusia yang tersedia dan terakhir baru disusun kebijakan strategisnya. Kalau terjadi tidak urut, seperti dikatakan Galbraith, maka akan terjadi banyak persoalan. Misalnya, jumlah organisasi atau jenis organisasi yang dibentuk tidak bisa efektif bekerja, sumber daya manusia-nya pun tidak profesional.

---

<sup>62</sup> J.R. Galbraith, (1977), dalam *ibid*, h. 43

Gambar 2.3, Penataan Organisasi (J.R. GALBRATH)<sup>63</sup>

Dengan mengajukan dasar pembentukan organisasi maka diharapkan kita tidak berada di tempat yang salah memilih jalan. Oleh karena itu, dalam menentukan posisi atau kedudukan organisasi seperti organisasi perangkat daerah baik di provinsi maupun di kabupaten/kota maka harus ada landasan konsep atau teori yang bisa memperkuat kedudukannya nanti.

Dalam pembentukan organisasi harus disesuaikan kepada jiwa budaya lingkungan internal maupun eksternal, sehingga organisasi tersebut dapat berfungsi efektif. Di dalam mendesain organisasi tersebut dipergunakan prinsip-prinsip organisasi tertentu yang relevan dengan kondisi budaya lingkungan di mana organisasi itu harus beroperasi. Prinsip Organisasi sangat penting artinya bagi pembentukan dan pengembangan struktur dan desain tiap macam tipe organisasi oleh karena merupakan semacam “bahan bangunan” (*building material*) setiap organisasi modern.

Menurut Prof. Mr. Dr. Prajudi Atmosudirdjo ada 14 Prinsip Organisasi Modern yang tidak semuanya harus dipakai secara sekaligus, yakni<sup>64</sup> :

- a. Prinsip Tujuan Organisasi yang realistik,
- b. Prinsip Pembagian Kerja yang rasional dan logis,
- c. Prinsip Penugasan tiap bagian-kerja kepada seorang yang tepat,
- d. Prinsip Pelimpahan Wewenang yang tepat,
- e. Prinsip Hierarki,

<sup>63</sup> *Ibid*,h. 44

<sup>64</sup> Prajudi Atmosudirdjo, Prof. Mr, Dr. “*Teori Organisasi*”(Cet. II; Jakarta;STIA-LAN;1999) h. 90

- f. Prinsip Tanggung jawab,
- g. Prinsip Rentang Kendali (*Span of Control*),
- h. Prinsip Kesatuan Arah (*Unity of Direction*),
- i. Prinsip Kesatuan Pimpinan (*Unity of Command*)
- j. Prinsip Integritas (*Integrity*).
- k. Prinsip Disiplin,
- l. Prinsip Stabilitas Personel,
- m. Prinsip Klasifikasi Jabatan, dan
- n. Prinsip Keseimbangan antara Sentralisasi, Dekonsentrasi, dan Desentralisasi bagi organisasi pemerintahan.

#### 2.1.6 Pembentukan Organisasi Pemerintah

Bagian ini menjelaskan proses pembentukan satuan-satuan organisasi publik perangkat daerah. Peraturan yang mengatur tentang organisasi dan perangkat pemerintah daerah umumnya dapat dikelompokkan menurut jenis kelembagaannya, yakni kelembagaan pemerintah pusat dan kelembagaan perangkat daerah. Peraturan mengenai kelembagaan masing-masing kelompok adalah sebagai berikut:

##### 2.1.6.1 Pemerintah Pusat

Pada kelembagaan pemerintah pusat terdapat kelembagaan Kementerian Negara RI dan kelembagaan Lembaga Pemerintah Non-Departemen (LPND). Kementerian Negara RI terdiri atas Kementerian Koordinator, Kementerian Negara. Peraturan kelembagaan untuk Kementerian Negara RI tertuang dalam:

- a. Undang-undang Kementerian Negara Nomor 39 tahun 2008 tentang Kementerian Negara serta Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan dan Organisasi Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 91 Tahun 2011;
- b. Peraturan Presiden Nomor 24 Tahun 2010 tentang kedudukan, fungsi dan Tugas Kementerian Negara Serta Susunan Organisasi, Tugas dan Fungsi Eselon I Kementerian Negara sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden Nomor 92 Tahun 2011;

Adapun peraturan kelembagaan LPND tertuang dalam Keputusan Presiden Nomor 103 Tahun 2001 tentang Kedudukan, Tugas, Fungsi, Kewenangan, Susunan Organisasi, dan Tata Kerja Lembaga Pemerintah Non Departemen sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Presiden

Nomor 64 Tahun 2005.

#### 2.1.6.2 Pemerintah Daerah

Kelembagaan Pemerintah Daerah berlandaskan pada undang-undang yang mengatur pemerintahan daerah, yakni UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang telah mengalami perubahan dengan perubahan terakhir pada Undang undang Nomor 12 Tahun 2008 serta Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Hal-hal yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 2007 tentang pedoman pembentukan organisasi perangkat daerah antara lain: kedudukan, tugas, fungsi, kewenangan, susunan organisasi, besaran organisasi, eselonisasi, dan tata kerja. Dengan memperhatikan pelaksanaan asas desentralisasi, penetapan kelembagaan perangkat daerah ditetapkan dengan peraturan daerah masing-masing dengan berpedoman pada peraturan ini. Adapun peranan pemerintah pusat, dalam hal ini Menteri Dalam Negeri adalah menyusun pedoman yang memuat hal-hal pokok dalam penyusunan organisasi, misalnya kriteria dalam menentukan besaran organisasi perangkat daerah

Dalam rangka mewujudkan organisasi perangkat daerah yang ideal, maka PP No. 41 Tahun 2007 secara konkret menggunakan pendekatan wajib sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004. Pendekatan ini digunakan dalam rangka mengukur urgensi pembentukan organisasi perangkat daerah yang diarahkan semaksimal mungkin mendekati kebutuhan nyata secara rasional objektif.

Dalam rangka melaksanakan Undang Undang 32 tahun 2004 khususnya pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, pasal 13, Pasal 14 ayat (1) dan (2) pemerintah membuat peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tersebut disebutkan ada 31 (tigapuluh satu) Urusan diluar urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.yang menjadi urusan pemerintah dan dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Ke 31 (tigapuluh satu) urusan tersebut dibagi menjadi urusan wajib

yang harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan yang merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan pada 31 kewenangan wajib tersebut, maka dilakukan pembatasan jumlah maksimal dinas di kabupaten/kota dengan didasarkan kepada jumlah penduduk, luas wilayah dan besaran APBD<sup>65</sup> maksimal 18 dinas dengan asumsi seluruh kewenangan wajib dilaksanakan 6 dinas lainnya sebagai toleransi. Hal ini untuk mengakomodasikan fungsi-fungsi yang belum tertampung namun sangat dibutuhkan, sesuai dengan karakteristik masing-masing daerah. Khusus di Daerah Khusus Ibu Kota (DKI) Jakarta dapat mengusulkan kepada pemerintah penambahan jumlah dinas, lembaga teknis daerah baru.

#### 2.1.7 Urusan Pemerintahan Yang Dibagi

Urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkatan/susunan pemerintahan adalah semua urusan pemerintahan di luar urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat adalah : Politik Luar Negeri; pertahanan; keamanan; Yustisi; Moneter dan fiskal Nasional dan Agama.<sup>66</sup> Sedangkan urusan yang dibagi itu antara lain terdiri dari 31 bidang urusan pemerintahan<sup>67</sup>

Pembagian urusan pemerintahan sebagaimana diuraikan di atas didasarkan atas kriteria eksternalitas, akuntabilitas, dan efisiensi dengan memerhatikan keserasian hubungan antar tingkatan dan atau susunan pemerintahan. Pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan kriteria pembagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya itu terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan. Adapun urusan wajib antara lain meliputi hampir sama dengan 31 urusan yang diatur di depan. Urusan pemerintahan wajib dan pilihan ini menjadi dasar penyusunan susunan organisasi

---

<sup>65</sup> Republik Indonesia, Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah

<sup>66</sup> Republik Indonesia, Pasal 10 ayat 3 Undang Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

<sup>67</sup> Republik Indonesia, Pasal 2 Ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007.

dan tata kerja perangkat daerah.

#### 2.1.8 Perumpunan Urusan Pemerintahan

Perumpunan bidang pemerintahan pada prinsipnya adalah penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang ditangani atau diwadahi pada satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas serta adanya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan.<sup>68</sup>

Penyusunan organisasi perangkat daerah tidak harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Dalam hal beberapa urusan yang ditangani oleh satu perangkat daerah, maka penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan dalam bentuk dinas dan lembaga teknis daerah. Perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk dinas terdiri dari: bidang pendidikan, pemuda dan olahraga, bidang kesehatan, bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi, bidang perhubungan, komunikasi dan informatika, bidang kependudukan dan catatan sipil, bidang kebudayaan dan pariwisata, bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang, bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan, bidang pelayanan pertanahan, bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan, bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Adapun perumpunan urusan yang diwadahi dalam bentuk badan, kantor, inspektorat dan rumah sakit terdiri dari: bidang perencanaan pembangunan dan statistik, bidang penelitian dan pengembangan, bidang kesatuan bangsa, politik dan perlindungan masyarakat, bidang lingkungan hidup, bidang ketahanan pangan, bidang penanaman modal, bidang perpustakaan, arsip dan dokumentasi, bidang pemberdayaan perempuan dan keluarga berencana, bidang kepegawaian, pendidikan dan pelatihan, bidang pengawasan, dan bidang pelayanan kesehatan.

Adapun perangkat daerah yang dibentuk untuk melaksanakan urusan pilihan berdasarkan pertimbangan adanya urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

---

<sup>68</sup> Republik Indonesia, Point B ayat 4 Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007

## 2.2 Birokrasi

Istilah birokrasi sering kali dikaitkan dengan organisasi pemerintah, sebenarnya birokrasi itu bisa terjadi baik di organisasi pemerintah maupun organisasi non pemerintah. Di suatu perusahaan birokrasi itu bisa terjadi. Demikian pula di suatu organisasi yang besar, birokrasi akan terjadi. Birokrasi merupakan sistem untuk mengatur organisasi yang besar agar diperoleh pengelolaan yang efisien, rasional, dan efektif. Di Indonesia jika ada bahasan tentang birokrasi, maka persepsi orang tidak lain adalah birokrasi pemerintah. Birokrasi dengan segala macam cacatnya menjadi milik pemerintah. Selanjutnya dalam tulisan ini akan di sampaikan sedikit mengenai asal usul birokrasi, pengertian dan sejarah birokrasi di Indonesia.

### 2.2.1 Pengertian Birokrasi

Salah satu dari sepuluh pola untuk memahami birokrasi menurut Jan-Erik lane dalam tulisannya yang berjudul “*Introduction : The Concept of Bureaucracy*” dalam *Bureaucracy and Public Choice* adalah *professional administration* (administrasi profesional). Administrasi profesional merupakan pendekatan sosiologis yang memandang birokrasi sebagai sebuah bagian dari tipe organisasi. Referensi utamanya adalah tipe ideal birokrasi Max Weber. Max Weber menyatakan pula bahwa sebagai bentuk representasi organisasi, aktivitas Birokrasi merupakan rasionalisasi aktivitas kolektif guna mencapai tingkatan tertinggi dari efisiensi.<sup>69</sup>

Selain pendekatan administrasi profesional, kita juga dapat memahami birokrasi melalui pendekatan minimalis yang diperkenalkan oleh Brown dalam tulisannya *Bureaucracy as an Issue in Thrid World Management: an African Case Study dalam Public Administration and Development volume 9*<sup>70</sup>. Brown menyusun definisi birokrasi dengan mendasarkan asumsinya terhadap (bagaimana) birokrasi seharusnya bekerja pada (bagaimana) secara aktual mereka bekerja. Definisi yang kemudian dihasilkan dari pendekatan tersebut menyatakan bahwa birokrasi adalah sistem stratifikasi hirarki pegawai dimana orang

<sup>69</sup> Kristian Widya Wicaksono, *Administrasi dan Birokrasi Pemerintah* (Yogyakarta: Graha Ilmu; 2006), h. 8.

<sup>70</sup> D. Brown, “*Bureaucracy as as an Issue in Thrid World Management: an African Case Stud*” dalam *ibid*

dipekerjakan untuk upah dan gaji.

Dalam konteks birokrasi pemerintahan, Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin dalam bukunya *Policy Implementation and Bureaucracy*<sup>71</sup> menyatakan bahwa birokrasi pemerintahan berhubungan dengan urusan-urusan publik. Pada level yang umum, apabila birokrasi memberikan pelayanan publik dengan baik maka birokrasi tersebut mampu menunjukkan sejumlah indikasi perilaku berikut:

- Memproses pekerjaannya secara stabil dan giat;
- Memperlakukan individu yang berhubungan dengannya secara adil dan berimbang;
- Mempekerjakan dan mempertahankan pegawai berdasarkan kualifikasi profesional dan orientasi terhadap keberhasilan program;
- Mempromosikan staff berdasarkan sistem merit dan hasil pekerjaan baik yang dapat dibuktikan;
- Melakukan pemeliharaan terhadap prestasi yang sudah dicapai sehingga dapat segera bangkit bila menghadapi keterpurukan.

Sedangkan tujuan penyediaan birokrasi pemerintahan sebagaimana diuraikan oleh Ripley dan Franklin adalah sebagai berikut<sup>72</sup>:

- Menyediakan sejumlah layanan sebagai hakikat dari tanggungjawab pemerintah
- Memajukan kepentingan sektor ekonomi spesifik seperti pertanian, buruh atau segmen tertentu dari bisnis privat
- Membuat regulasi atas berbagai aktivitas privat
- Meredistribusikan sejumlah keuntungan seperti pendapatan, hak-hak, perawatan medis dan lain-lain.

Namun, secara faktual, Birokrasi menghadapi sejumlah masalah yang kerap kali menjadi rintangan dalam pencapaian tujuan, diantaranya:

- Proses pekerjaannya seringkali tidak dapat diperkirakan dan langkah yang diambil oleh Birokrasi juga terkesan lamban
- Menunjukkan favoritisme dalam perlakukannya terhadap klien tertentu dan

---

<sup>71</sup> Randall B. Ripley dan Grace A. Franklin, "*Policy Implementation and Bureaucracy*" dalam *ibid*, h. 8-9

<sup>72</sup> *Ibid*, h. 9

diskriminasi pada yang lain

- Mempekerjakan staff yang menunjukkan ketertarikan yang rendah terhadap standar profesional dan kualitas pelayanan program
- Mempromosikan staff berdasarkan favoritisme politis atau kriteria yang tidak profesional
- Menciptakan timbunan kertas yang tidak berguna dan tidak mampu menyesuaikan diri secara relevan dengan perkembangan sosial

Selain masalah-masalah yang dikemukakan tersebut, masalah lainnya yang dihadapi oleh Birokrasi khususnya birokrasi di negara dunia ketiga seperti Indonesia adalah berkaitan dengan profesionalitas birokrasi. Mark Turner dan David Hulme dalam bukunya *Governance, Administration and Development*<sup>73</sup> menyatakan bahwa kemunculan permasalahan terhadap tingkat profesionalitas birokrasi pada negara dunia ketiga merupakan implikasi dan kolonialisme. Kolonialisme membangun paradigma birokrasi yang berorientasi pada pengawasan dan pengendalian masyarakat.

### 2.2.2 Redefinisi Peran Birokrasi

Dalam perjalanan sejarah birokrasi di Indonesia sosok birokrasi sebagai penguasa sangat menonjol. Hal ini karena selama ini birokrasi dan aparatnya cenderung ditempatkan lebih sebagai agen dan alat kekuasaan daripada sebagai agen pelayanan.<sup>74</sup> Birokrasi dibentuk dan dikelola untuk mencapai tujuan dari kekuasaan, meliputi: menjaga keamanan dan ketertiban, mengendalikan perilaku warga dan memastikan mereka mematuhi peraturan dan perundangan, termasuk mempertahankan kelangsungan kekuasaan.

Di zaman kerajaan, birokrasi lebih ditempatkan sebagai instrumen kekuasaan bukan sebagai instrumen pelayanan. Konsep "abdi dalem" dalam tradisi kerajaan di Jawa menunjukkan bahwa mereka pertama-tama adalah abdi raja, bukan abdi rakyat. Raja adalah pusat kekuasaan dan birokrasi adalah alat

<sup>73</sup> Mark Turner dan David Hulme, "Governance, Administration and Development", dalam *ibid*, h. 10

<sup>74</sup> Agus Dwiyanto, "Reformasi Birokrasi Pemerintahan Sebagai Instrumen Pengendalian Korupsi di Indonesia" dalam Agus Pramusinto, Dr. dkk. "Governance Reform di Indonesia, mencari arah kelembagaan politik yang demokratis dan Birokrasi yang Profesional", (Yogyakarta, Gaya Media, 2009), h. 227

kekuasaan raja untuk mengelola pemerintahan kerajaan. Dalam pemerintahan kolonial Belanda, pegawai pemerintah kolonial adalah alat kekuasaan pemerintah kolonial bukan alat untuk mensejahterakan rakyat yang dikuasainya. Perjalanan sejarah birokrasi yang seperti ini ikut membentuk nilai-nilai yang selama ini melekat dalam kehidupan birokrasi pemerintah di Indonesia.

Pelebagaan peran yang seperti ini tidak terputus ketika Indonesia merdeka. Peran birokrasi sebagai alat kekuasaan negara justru menjadi semakin kuat ketika pemerintah Orde Baru berkuasa. Rezim Orde Baru yang otoriter membutuhkan birokrasi yang kuat untuk dapat mengelola stabilitas nasional yang diperlukan agar kegiatan pembangunan ekonomi dapat berjalan dengan baik. Peran birokrasi menjadi alat kekuasaan menjadi tambah menguat ketika Orde Baru berhasil menyederhanakan partai politik dan Golkar mendominasi arena politik. Birokrasi sipil dan militer menjadi tulang punggung dari kekuatan politik Golkar.

Pelebagaan bahasa, nilai dan simbol, dan perilaku birokrasi dan aparatnya sebagai alat kekuasaan tentu memiliki pengaruh sikap dan perilaku birokrasi ketika berhubungan dengan warganya. Sebagai penguasa atau alat kekuasaan negara maka menjadi amat sulit mendorong birokrasi dan aparatnya untuk akuntabel pada warga yang dilayaninya. Mereka cenderung gagal menempatkan warga negara sebagai subyek pelayanan yang perlu didengar kebutuhan dan aspirasinya dan dilayani dengan baik sesuai dengan keinginannya. Sebaliknya, birokrasi pemerintah cenderung menempatkan warga sebagai obyek pelayanan yang harus tunduk pada ketentuan dan prosedur yang mereka buat sesuai dengan kepentingannya. Birokrasi menyadari bahwa mereka memiliki kekuasaan yang jika digunakan akan dapat mempengaruhi kehidupan warganya. Sebaliknya, warga yang membutuhkan pelayanan birokrasi dan pemerintah dan memiliki instrumen yang terbatas untuk mengontrol perilaku birokrasi dan aparatnya menjadi amat *powerless* ketika berhadapan dengan birokrasinya. Ketika mekanisme untuk melakukan *voice* dan *exit* terbatas maka warga menjadi amat tergantung dengan birokrasinya. Situasi seperti ini menjadi lahan yang sangat subur bagi berkembangnya perilaku korupsi.

Untuk menghindari hal seperti ini berkelanjutan, maka *redefinisi* peran dan

sosok birokrasi diperlukan.<sup>75</sup> Peran dan sosok birokrasi sebagai penguasa dan alat kekuasaan harus segera digusur dan diganti dengan peran-peran lainnya yang relevan dengan tantangan yang dihadapi oleh bangsa Indonesia dalam mewujudkan negara yang demokratis dan mampu berperan secara aktif secara politik dan ekonomi dalam skala global. Agar birokrasi dapat berperan secara optimal maka peran birokrasi sebagai agen pelayanan bagi warga yang berdaulat perlu segera dikembangkan. Birokrasi dan aparatnya harus mampu berperan sebagai instrumen pelayanan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Birokrasi dan aparatnya harus mampu memberdayakan warganya agar lebih mandiri dan mampu bersaing dalam pasar global.

Ketika birokrasi dan aparatnya berhasil mengembangkan perannya sebagai agen pelayanan dan pemberdayaan masyarakat maka peluang birokrasi untuk menjadi pasar korupsi bagi aktor-aktor yang ada di dalamnya dan agen-agen di luar birokrasi akan menjadi semakin kecil. Sebaliknya peran birokrasi sebagai arena pelayanan dan pemberdayaan bagi warga yang membutuhkannya menjadi semakin besar. Dalam peran ini birokrasi dan aparatnya punya dua sisi yang saling terkait dan memperkuat keberadaannya. Sebagai arena pelayanan birokrasi menempatkan dirinya sebagai agen dan warga sebagai *principal*. Sebagai agen, birokrasi dan aparatnya tunduk pada kebutuhan dan aspirasi warga (*principal*). Artinya, pelayanan apa yang mau diselenggarakan dan bagaimana menyelenggarakannya harus dikonsultasikan kepada warga. Warga memiliki *voice* yang harus dihormati oleh birokrasi dan manakala warga tidak puas dengan pelayanan birokrasi dan aparatnya maka warga dapat melakukan *exit* dan birokrasi dapat kehilangan legitimasi politiknya.

Sebagai agen pemberdayaan birokrasi, birokrasi dapat berperan sebagai fasilitator, regulator, dan promotor bagi warganya agar mereka dapat mengoptimalkan keberadaannya baik secara sosial, politik, ataupun ekonomi. Sebagai fasilitator aparat birokrasi melalui penguasaannya terhadap informasi, jaringan, dan sumberdaya lainnya dapat mendorong warganya untuk memainkan perannya dalam bidang sosial, ekonomi, dan politik sehingga lebih mandiri dan kompetitif. Sebagai regulator birokrasi dapat membuat aturan main bagi semua

---

<sup>75</sup> *Ibid*, h.229

warganya agar mereka memiliki akses yang sama untuk mengembangkan dirinya dan berkompetisi secara wajar. Sedangkan sebagai promotor, birokrasi dan aparatnya dapat bertindak untuk memberi jalan kepada warga agar mereka dapat mengoptimalkan peran sosial, politik, dan ekonominya secara wajar dan bermartabat.<sup>76</sup>

Mengubah peran dan sosok birokrasi dan aparatnya dari penguasa menjadi pelayan dan pemberdaya masyarakat tentu bukan barang yang mudah. Menciptakan bahasa, nilai, dan simbol baru tidak semudah membalik telapak tangan. Agar dapat membentuk perilaku baru maka bahasa, nilai, dan simbol baru tersebut mesti harus diterjemahkan dalam *code of conduct* yang baru. Upaya itu memerlukan kerja keras, serius, dan waktu. Namun, birokrasi pemerintah di Indonesia tidak memiliki pilihan kecuali melakukan perubahan, jika tidak ingin kehilangan peran dalam mempercepat transisi Indonesia menjadi negara yang demokratis, bebas dari korupsi, dan mampu meningkatkan kesejahteraan bagi warganya

### 2.2.3 Reformasi Birokrasi

Birokrasi secara umum didefinisikan sebagai suatu tipe organisasi yang melaksanakan tata kerja yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan yang bertugas melakukan pelayanan publik (*public service*) serta dilaksanakan dengan sepenuhnya. Sedangkan menurut Max Weber, birokrasi adalah suatu istilah kolektif bagi suatu badan yang terdiri dari jabatan-jabatan publik (*ambten organisatie*), dimana ia melihat birokrasi dalam kerangka “otoritas legal rasional”<sup>77</sup>. Birokrasi inilah yang menjalankan segala fungsi Negara dalam pemerintahan, sehingga birokrasi yang baik akan menciptakan *good governance* sedangkan birokrasi yang buruk akan berakibat pada bad governance.

Reformasi birokrasi (administrasi negara) dan *good governance* merupakan dua konsep utama bagi perbaikan kondisi penyelenggaraan kehidupan berbangsa dan bernegara di Indonesia. Kedua konsep ini merupakan konsep yang saling terkait satu sama lainnya dan bukanlah merupakan konsep yang relatif baru. Namun demikian, sampai saat ini dan bahkan sampai tahun-tahun mendatang

<sup>76</sup> *Ibid*, h. 230

<sup>77</sup> Max Weber, *Bureaucracy*, in Richard J. Stillman II, *Public Administration, Concepts and Cases*, (Boston : Houghton Mifflin Company), 2000, p.54-63.

kedua konsep tersebut akan sangat berperan dalam perjalanan penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia.

*Good Governance* dapat ditinjau sebagai bentuk pergeseran paradigma konsep *government* (pemerintah) menjadi *governance* (kepemerintahan). secara antologis perubahan paradigma *government* menuju *governance* berwujud pada pergeseran *mindset* dan orientasi birokrasi yang semula melayani kepentingan kekuasaan menjadi peningkatan kualitas pelayanan publik. sebuah teorema dalam *good governance* memperlihatkan bahwa variable eksistensi pemerintahan dependen terhadap variable eksistensi masyarakat. Oleh karenanya, revisi kerangka pikir birokrat yang selama ini cenderung feodal adalah dengan membangkitkan kesadaran para birokrat bahwa masyarakat adalah *tax payer* (pembayar pajak) yang menjadi sumber pendapatan Negara untuk menggaji mereka. Sebagai konsekuensinya birokrat di lingkungan pemerintahan seharusnya memprioritaskan pelayanan publik bukan melanggengkan kepentingan kekuasaan suatu rezim atau memelihara budaya patron-klien dalam penyelenggaraan pelayanan publik.<sup>78</sup>

Dalam menerapkan *good governance*, pemerintah bertujuan untuk menjaga kepentingan umum dan meningkatkan efisiensi kinerja birokrasi, mewujudkan iklim birokrasi yang kondusif melalui pengaturan kinerja yang professional, mencegah praktek penyalahgunaan wewenang serta terciptanya efektifitas dan efisiensi dalam kegiatan pelayanan publik serta menjamin adanya proses kesejajaran, kesamaan, kohesi dan keseimbangan peran serta adanya saling mengontrol yang dilakukan oleh ketiga komponen, yakni pemerintah (*government*), rakyat (*citizen*) atau *civil society*, dan usahawan (*business*) yang berada di sektor swasta.<sup>79</sup> Penerapan *good governance* tidak terlepas dari aktifitas yang dilakukan oleh administrasi Negara baik di pusat maupun di daerah. Jadi tanggungjawab utama penerapan *good governance* berada di tangan pemerintah dan administrasi negara sebagai pelaksana kegiatan pemerintahan sehari-hari.

Meski demikian, administrasi negara yang salah satu tugas utamanya memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat, dalam tataran

---

<sup>78</sup> Kristian Widya Wicaksono, *op.cit.*, h. 20

<sup>79</sup> Miftah Thoha, Prof. Dr., MPA, "*Birokrasi dan Politik di Indonesia*" (Cet ke-3; Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2004), h. 63

realitasnya masih jauh dari harapan. Masih sering kita mendengar keluhan masyarakat terkait dengan penyelenggaraan administrasi negara ditambah lagi dengan perilaku para birokrat yang tidak mencerminkan sebagai “abdi dari masyarakat” seperti lambat, berbelit-belit, tidak adil (pilih kasih) dan lain sebagainya. itu, harus segera dilakukan reformasi administrasi negara/reformasi birokrasi agar penyelenggaraan pemerintahan yang baik (*good governance*) segera terwujud di bumi Nusantara tercinta ini. Reformasi tersebut dapat dilakukan melalui Penataan kelembagaan, Penataan ketatalaksanaan/manajemen, Penataan sumber daya manusia/aparatur, Akuntabilitas dan memperbaiki penyelenggaraan Pelayanan umum dengan memberikan pelayanan prima dan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat.

Melakukan Reformasi administrasi negara berarti melakukan reformasi birokrasi. Dengan kata lain reformasi administrasi disebut juga reformasi birokrasi, karena birokrasi itu sendiri adalah lembaga pemerintah yang menjalankan tugas pelayanan pemerintahan. Dengan demikian jika ingin melakukan reformasi administrasi negara yang tugas utamanya adalah memberikan pelayanan yang berkualitas kepada masyarakat maka terlebih dahulu harus melakukan reformasi birokrasi.

Pandji Santosa<sup>80</sup> mendefinisikan reformasi sebagai perubahan radikal untuk perbaikan di berbagai bidang dalam suatu masyarakat atau negara. Dengan demikian reformasi birokrasi adalah perubahan radikal dalam bidang sistem pemerintahan.

Sedarmayanti<sup>81</sup> mendefinisikan reformasi birokrasi sebagai upaya pemerintah meningkatkan kinerja melalui berbagai cara dengan tujuan efektivitas, efisien dan akuntabilitas. Reformasi birokrasi berarti:

1. Perubahan cara berpikir (pola pikir, pola sikap dan pola tindak).
2. Perubahan penguasa menjadi pelayan.
3. Mendahulukan peranan dan wewenang.
4. Tidak berpikir hasil produksi tetapi hasil akhir.

<sup>80</sup> Pandji Santosa, *Administrasi Publik: Teori Dan Aplikasi Good governance*, (Bandung: Refika Aditama, 2008), h. 122

<sup>81</sup> Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi Dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayann Prima Dan Keperintahan Yang Baik*, ((Bandung: Refika Aditama, 2009), h. 71

#### 5. Perubahan manajemen kinerja.

Dalam menyikapi tuntutan masyarakat untuk melakukan Reformasi Birokrasi. Pemerintah Indonesia memaknai reformasi birokrasi sebagai sebuah perubahan besar dalam paradigma dan tata kelola pemerintahan Indonesia.<sup>82</sup> Pemerintah Indonesia juga membuat Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025 dengan harapan pada tahun 2014 diharapkan sudah berhasil mencapai penguatan dalam beberapa hal berikut:

- a. penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme;
- b. kualitas pelayanan publik;
- c. kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi;
- d. profesionalisme SUM aparatur yang didukung oleh sistem rekrutmen dan promosi aparatur yang berbasis kompetensi, transparan, dan mampu mendorong mobilitas aparatur antardaerah, antarpusat, dan antara pusat dengan daerah, serta memperoleh gaji dan bentuk jaminan kesejahteraan yang sepadan.

Pada tahun 2019, diharapkan dapat diwujudkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan yang baik, bersih, dan bebas korupsi, kolusi, serta nepotisme. Selain itu, diharapkan pula dapat diwujudkan pelayanan publik yang sesuai dengan harapan masyarakat, harapan bangsa Indonesia yang semakin maju dan mampu bersaing dalam dinamika global yang semakin ketat, kapasitas dan akuntabilitas kinerja birokrasi semakin baik, SDM aparatur semakin profesional, dan mind-set serta culture- set yang mencerminkan integritas dan kinerja semakin tinggi.

Pada tahun 2025, diharapkan telah terwujud tata pemerintahan yang baik dengan birokrasi pemerintah yang profesional, berintegritas tinggi, dan menjadi pelayan masyarakat dan abdi negara. Kondisi di atas dapat dikemukakan pada gambar berikut.

---

<sup>82</sup> Republik Indonesia, Peraturan Presiden Nomor 81 Tahun 2010.

Gambar 2.4 Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 - 2025



Menurut Miftah Thoha dalam Sjihabudin<sup>83</sup> reformasi Administrasi Negara meliputi reformasi kepemimpinan, kelembagaan dan reformasi administrasi publik itu sendiri. Reformasi dapat ditempuh melalui rekrutmen yang demokratis, penyesuaian lembaga, penyesuaian system prosedur sesuai tuntutan pelayan publik (yang makin demokratis dan meningkat). Selanjutnya menurut Miftah Thoha tidak mungkin melakukan reformasi birokrasi pemerintah dengan sekali langkah semua bisa dicover secara menyeluruh. Perlu cari cara yang strategis dengan mempergunakan teori domino, dengan mereformasi terlebih dahulu satu hal lainnya akan tersentuh reform. Satu hal itu dinamakan pendongkrak (*leverage point*) teori domino reformasi. Pendongkrak (*leverage point*) tersebut untuk memicu reformasi birokrasi pemerintah pada bidang-bidang lain. Dengan mengenal faktor pendongkraknya ini maka reformasi bidang lain dalam aparatur negara/pemerintah akan bisa dilakukan. Faktor pendongkraknya pertama kali yang harus direform ialah lembaga birokrasinya. Lembaga itu terdiri dari struktur dan kultur yang hidup dalam struktur tersebut. Struktur adalah tatanan yang mengatur bagaimana sebaiknya

<sup>83</sup> Ahmad Sjihabudin dan Arselan Harahap, *Pembangunan Administrasi di Indonesia*. (Jakarta: LP3ES-Persadi, 1998), h.116.

kewenangan, tanggungjawab dan kewajiban dalam melaksanakan pemerintahan ini berjalan sesuai dengan ketentuan batas-batas yang telah ditentukan. Kultur adalah suatu kebiasaan yang dilakukan sesuai dengan struktur atau tatanan yang telah ditentukan sebelumnya jika lembaga birokrasi yang terdiri dari struktur dan kultur itu telah disempurnakan maka berikutnya ditetapkan sistem yang dipergunakan dalam menjalankan roda pemerintahan ini lanjutan setelah lembaga dan sistem birokrasi disempurnakan maka berikutnya: mereform sumber daya aparturnya (sdm), yang bersih, amanah, profesional, dan netral dari intervensi politik (parpol).

#### 2.2.3.1 Reformasi Kelembagaan

Perubahan mendasar dalam struktur birokrasi berlangsung sangat cepat. Semenjak reformasi, pemerintah pusat telah merekonstruksi struktur birokrasi pemerintah daerah dua kali. Masing-masing melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004. Hal ini dilakukan untuk kepentingan memulihkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi.

Dalam perkembangan dinamika kehidupan politik pemerintahan dewasa ini, disadari bahwa terdapat isu sentral yang menjadi perhatian publik, yaitu perlunya reformasi birokrasi publik dalam pengelolaan pemerintahan. Urgensi reformasi bagi pemerintah daerah adalah dalam hal pelayanan kepada masyarakat (*services*), pembuatan kebijakan atau ketentuan bagi kepentingan masyarakat (*regulation*), dan pemberdayaan (*empowerment*). Melalui reformasi, masyarakat akan dapat mengetahui sejauh mana kinerja birokrasi pemerintah dan masyarakat harus diletakkan pada kedudukan yang sesungguhnya, yaitu sebagai pemilik pemerintahan.<sup>84</sup>

Bertolak dari gagasan dasar tersebut, diyakini bahwa administrasi publik dapat berperan positif dalam mengawal proses demokratisasi sampai pada tujuan yang dicita-citakan, karena pada dasarnya administrasi publik berurusan dengan persoalan bagaimana menentukan *to do the right things dan to do the things right*. Dengan kata yang berbeda, administrasi publik bukan saja berurusan dengan cara-cara yang efisien untuk melakukan proses

---

<sup>84</sup> Rakhmat MS, Reformasi Administrasi Publik Menuju Pemerintahan daerah Yang Demokratis” dalam Agus Pramusinto, Dr. dkk. *op. cit*, h. 179

demokratisasi, tetapi juga kemampuan dalam menentukan tujuan proses demokratisasi itu sendiri, terutama dalam bentuk penyelenggaraan pemerintah daerah secara efektif sebagai wujud dari penjaminan hak-hak konstitusional seluruh warga. Untuk menuju keefektifan tersebut reformasi administrasi publik bukan hanya berupa reorganisasi administrasi. Dikatakan oleh Mosher bahwa reorganisasi administrasi itu hanya salah satu isi dari reformasi administrasi publik, yang kebanyakan sarjana disebut sebagai aspek institusional (kelembagaan) reformasi administrasi publik. Aspek lain dari reformasi administrasi publik adalah perubahan sikap, perilaku, dan nilai orang-orang yang terlibat dalam proses reformasi administrasi publik. Aspek inilah yang sering disebut sebagai aspek perilaku.<sup>85</sup>

Semangat dari UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dituangkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. PP ini terbit karena telah ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/ Kota. Pada pembentukan organisasi perangkat daerah ini Pemerintah Daerah tidak hanya sekedar mengubah lembaga perangkat daerah yang telah ada, tetapi juga menyusun kembali organisasi perangkat daerah yang baru untuk mengampu urusan-urusan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Pembentukan organisasi perangkat daerah DKI Jakarta sesuai PP 41 Tahun 2007 dan PP 38 Tahun 2007. Di DKI Jakarta, ketentuan dalam peraturan-peraturan ini telah dijabarkan dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Dalam penyusunan organisasi perangkat daerah, Pemerintah Daerah mendasarkan pada prinsip-prinsip<sup>86</sup>:

1. Organisasi perangkat daerah diarahkan oleh visi (*vision-driven*) yang terdapat dalam RPJMD sesuai Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2007.
2. Berorientasi kepada urusan pemerintahan yang dimiliki daerah sesuai Peraturan Pemerintah Nomor: 38 Tahun 2007 dan sesuai amanat Peraturan

<sup>85</sup> Yohanes Irianta, "Pengorganisasian perangkat Daerah sebagai strategi Mewujudkan Visi dan Misi Pembangunan Daerah" dalam Agus Pramusinto, Dr. dkk. "Governance Reform di Indonesia, mencari arah kelembagaan politik yang demokratis dan Birokrasi yang Profesional", (Yogyakarta, Gaya Media, 2009), h. 180.

<sup>86</sup> *Ibid*, h. 182

Pemerintah Nomor: 41 Tahun 2007.

3. Berorientasi kepada kebutuhan masyarakat (*citizen-oriented*) dan kemampuan daerah.
4. Bersifat jejaring (*networking*) dan mewujudkan kerjasama dan saling keterkaitan antara organisasi perangkat daerah yang ada.
5. Bersifat fleksibel dan adaptif, termasuk pula mudah dalam perubahan dari struktur lama ke struktur baru (*gradual and continuous improvement*).
6. Efisien, efektif dan optimal mengampu urusan-urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan.

Hal yang serupa telah disampaikan sebelumnya oleh Osborne dan Gaebler dalam bukunya *Reinventing Government* bahwa kegiatan pemerintahan yang ideal hendaknya digerakkan oleh sebuah misi sehingga upaya penting dalam reorganisasi adalah mengubah agar organisasi tidak semata-mata digerakkan oleh peraturan (*Mission Driven Government: Transforming Rule-Driven Organizations*). Pemerintah digerakkan oleh tujuannya atau misi mereka, bukan oleh ketentuan dan peraturan. Organisasi yang digerakkan oleh misi akan lebih efisien, efektif, dan inovatif. Apa yang dapat dan tidak dapat dilaksanakan oleh pemerintah diatur dalam mandatnya. Namun tujuan pemerintah bukanlah mandatnya melainkan misinya.<sup>87</sup>

Pembentukan kelembagaan atau organisasi perangkat daerah akan sangat berpengaruh pada pencapaian kinerja birokrasi publik, karena struktur akan mengikuti strategi (*structure follows strategy*) yang di terapkan organisasi, bukan sebaliknya strategi yang mengikuti struktur (*strategy follows structure*) yang akhirnya mengakibatkan proliferasi atau perkembangbiakan kelembagaan. Untuk menetapkan struktur organisasi harus dipastikan adanya *clarity of purpose, role and direction*. Seperti disampaikan oleh Warsito Utomo, daerah harus menciptakan, merencanakan organisasi perangkat daerah yang dapat benar-benar berfungsi untuk melakukan kecepatan pelaksanaan fungsi pelayanan masyarakat, fungsi pembangunan dan fungsi perlindungan.<sup>88</sup>

<sup>87</sup> David Osborne and Ted Gaebler, "Reinventing Government : How The Entrepreneurial Spirit Is transporming the Public Sector. dalam *ibid*, h. 183.

<sup>88</sup> Warsito Utomo, *Dinamika Administrasi Publik*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003), h. 184

### 2.2.3.2 Reformasi Kepegawaian

Pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan merupakan fungsi dari berbagai faktor. Diantara faktor-faktor yang mempengaruhi pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan tersebut adalah kelembagaan, kepegawaian, proses, pengawasan dan akuntabilitas. Diantara faktor-faktor tersebut, maka faktor penting yang dapat menjadi pengungkit (*leverage*) dalam perbaikan pelayanan publik adalah persoalan reformasi kepegawaian negara.

Dapat dikatakan bahwa baik buruknya suatu birokrasi negara sangat dipengaruhi oleh kualitas kepegawaian negaranya. Di Indonesia sektor kepegawaian negara, yang merupakan sub sistem dari birokrasi secara keseluruhan, belum dijadikan sebagai fokus dari reformasi birokrasi. Pentingnya memberikan perhatian pada reformasi kepegawaian negara ini paling tidak didasarkan pada fakta: (1) keberhasilan pembangunan beberapa negara, seperti Korea dan China terletak pada usaha sistematis dan sungguh-sungguh untuk memperbaiki sistem kepegawaian negara, (2) kepegawaian negara merupakan faktor dinamis birokrasi yang memegang peranan penting dalam semua aspek pelayanan publik dan penyelenggaraan pemerintahan.<sup>89</sup>

Ketidakmampuan pemerintah untuk melakukan perubahan struktur, norma, nilai dan regulasi kepegawaian negara telah menyebabkan gagalnya upaya untuk memenuhi aspirasi dan kebutuhan masyarakat. Meskipun Undang Undang Kepegawaian telah diubah dengan Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 dan berbasiskan kinerja<sup>90</sup> namun kualitas dan kinerja birokrasi dalam memberikan pelayanan publik masih jauh dari harapan. Masih belum tercipta budaya pelayanan publik yang berorientasi kepada kebutuhan pelanggan (*service delivery culture*). Sebaliknya, yang terbentuk adalah obsesi para birokrat dan politisi untuk menjadikan birokrasi sebagai lahan pemenuhan hasrat dan kekuasaan (*power culture*). Karena itulah, kekecewaan masyarakat

---

<sup>89</sup> Eko Prasodjo, Dr. “*Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia*”, 2006, hal 5

<sup>90</sup> Amanat Undang Undang Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian khususnya Bab II Pasal 12 ayat 2 menyebutkan bahwa “diperlukan pegawai Negeri Sipil yang profesional, bertanggung jawab, jujur dan adil melalui pembinaan yang dilaksanakan berdasarkan sistem prestasi kerja dan sistem karir yang dititik beratkan pada sistem prestasi kerja.”

terhadap birokrasi terus terjadi dalam kurun waktu yang lama sejak kita merdeka. Kelancaran pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan nasional terutama tergantung dari kesempurnaan aparatur negara dan kesempurnaan aparatur negara pada pokoknya tergantung dari kesempurnaan pegawai negeri.<sup>91</sup>

Pola pikir birokrat sebagai penguasa dan bukan sebagai pelayan publik telah menyebabkan sulitnya melakukan perubahan kualitas pelayanan publik. Tidak mengherankan jika kompetensi birokrat masih belum memadai, prosedur pelayanan masih berbelit-belit, dan harga pelayanan publik masih tidak transparan. Konsekuensi hal tersebut adalah kewajiban masyarakat untuk membayar mahal pelayanan secara ilegal yang seharusnya menjadi tanggung jawab konstitusional negara dan pemerintah. Pungutan ilegal ini merupakan biaya ketidakpastian (*cost of uncertainty*) yang harus dikeluarkan oleh masyarakat setiap kali berhadapan dengan birokrasi untuk mendapatkan pelayanan publik. Gambaran umum tersebut sudah sedemikian melekatnya dalam benak publik di Indonesia sehingga banyak kalangan yang berasumsi bahwa perbedaan antara dunia preman dengan birokrasi hanya terletak pada pakaian dinas saja.<sup>92</sup> Hal ini tidak lepas penataan kepegawaian negara yang tidak pernah dilakukan secara sungguh. Dapat dikatakan, reformasi kepegawaian negara merupakan agenda penting dalam reformasi birokrasi secara keseluruhan.

Menurut Prof. Dr. Eko Prasajo akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia pada prinsipnya terdiri dari dua hal penting: (1) persoalan internal sistem kepegawaian negara itu sendiri, (2) persoalan eksternal yang mempengaruhi fungsi dan profesionalisme kepegawaian negara. Dan situasi problematis terkait dengan persoalan internal sistem kepegawaian dapat dianalisis dengan memperhatikan subsistem yang membentuk kepegawaian negara. Subsistem kepegawaian negara terdiri dari: (1) rekrutmen, (2) penggajian dan reward, (3) pengukuran kinerja, (4) promosi jabatan, (5) pengawasan. Kegagalan pemerintah untuk melakukan reformasi terkait dengan

---

<sup>91</sup> Nainggolan ; Pembinaan Pegawai Negeri Sipil; (Jakarta ; PT Pertja ; 1987) ; hal. 23.

<sup>92</sup> Kristian Widya Wicaksono ; Administrasi dan Birokrasi Pemerintah ; (Yogyakarta ; Penerbit Graha Ilmu ; 2006) ; halaman 7.

subsistem-subsistem tersebut telah melahirkan birokrat-birokrat yang dicirikan oleh kerusakan moral (*moral hazard*) dan juga kesenjangan kemampuan untuk melakukan tugas dan tanggungjawabnya (*lack of competencies*).<sup>93</sup>

Selain permasalahan yang disampaikan oleh Dr. Eko Prasodjo di atas, ada juga sejumlah permasalahan yang dihadapi oleh birokrasi Indonesia berkenaan dengan Pegawai Negeri Sipil yang ditempatkan dan bekerja di lingkungan birokrasi untuk menjalankan tugas pokok dan fungsi sebagaimana telah ditetapkan. Permasalahan tersebut antara lain besarnya jumlah PNS dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun, rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang dapat ditempuh.<sup>94</sup> Untuk mengatasi hal tersebut diperlukan adanya suatu analisis jabatan.

Analisis Jabatan memiliki pengertian sebagaimana terdapat di dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor : 33 Tahun 2011 Tentang Pedoman Analisis Jabatan yaitu proses, metode dan teknik untuk memperoleh data jabatan yang diolah menjadi informasi jabatan dan disajikan untuk kepentingan program kepegawaian serta memberikan umpan balik bagi organisasi, tatalaksana, pengawasan dan akuntabilitas.<sup>95</sup>

Sedangkan menurut Prof. Dr. H. Abdurrahmat Fathoni, M.Si, analisis jabatan merupakan suatu penelaahan secara mendalam dan sistematis terhadap suatu pekerjaan, untuk memperoleh manfaat dari hasil penelaahan. Analisis pekerjaan, paling sedikit harus dapat memberikan keterangan tentang tugas, tanggung jawab, sifat pekerjaan, serta syarat jabatannya untuk dapat melaksanakan pekerjaan dengan baik.<sup>96</sup>

Manfaat analisis jabatan mencakup, dapat menggolongkan pekerjaan, untuk menentukan latihan apa yang diperlukan, untuk menetapkan upah/gaji,

<sup>93</sup> Dr. Eko Prasodjo, *loc.cit*

<sup>94</sup> Ambar Teguh Sulistiyani ; Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia ; (Yogyakarta ; Penerbit Gaya Media ; 2004) ; h. 329

<sup>95</sup> Di dalam Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor : 33 Tahun 2011 Tentang Pedoman Analisis Jabatan diatur lebih lanjut mengenai tahapan pelaksanaan analisis jabatan dalam rangka penataan pns sebagai kelanjutan penataan kelembagaan berdasarkan PP Nomor 47 Tahun 2007.

<sup>96</sup> Abdurrahmat Fathoni, Prof. Dr. M.Si, "Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia", (Jakarta, PT. Rineka Cipta, 2006), h. 134

menetapkan hubungan kerja sehingga mempermudah dalam menggariskan kebijaksanaan kenaikan pangkat, pemindahan dan pemberian tugas, mendapat fakta-fakta pekerjaan yang berisiko, penilaian pekerjaan, penetapan alat-alat yang diperlukan, merencanakan penerimaan pegawai.<sup>97</sup>

Kegunaan Informasi Analisis Pekerjaan selain menghasilkan *job description*, *job specification* dan *job evaluation* juga berguna bagi<sup>98</sup>:

#### 1. Perekrutan dan Seleksi

Analisis pekerjaan memberikan informasi tentang uraian pekerjaan, dan syarat-syarat yang diperlukan untuk melaksanakan pekerjaan itu. Isi spesifikasi dipergunakan menjadi dasar seleksi untuk memutuskan jenis orang yang perlu direkrut dan diangkat.

#### 2. Kompensasi

Informasi analisis pekerjaan memberikan pemahaman yang jelas tentang latar belakang (pendidikan, usia, pengalaman, dan lain-lain, orang yang akan menjabat jabatan itu, sehingga dapat menentukan gajinya).

#### 3. Evaluasi jabatan

Informasi analisis pekerjaan memberikan pemahaman yang jelas mengenai berat/ringannya pekerjaan, besar/kecilnya risiko yang dihadapi pekerja, sulit mudahnya mendapatkan orangnya. Berdasarkan hal tersebut, dapat ditetapkan gaji pejabat yang akan menjabat tersebut.

#### 4. Penilaian Prestasi Kerja

Penilaian prestasi kerja merupakan upaya membandingkan prestasi aktual pegawai dengan prestasi kerja yang diharapkan darinya. Untuk menentukan apakah suatu pekerjaan bisa dikerjakan/diselesaikan dengan baik, maka uraian pekerjaan akan sangat membantu dalam penentuan sasaran pekerjaannya.

#### 5. Latihan

Informasi analisis pekerjaan dipergunakan untuk merangsang program latihan dan pembangunan. Uraian pekerjaan, perlengkapan dan jenis keterampilan kerja digunakan bahan pembantu di dalam pengembangan program- program.

---

<sup>97</sup> *Ibid*

<sup>98</sup> *Ibid*, h. 170-171

## 6. Promosi dan Pemindehan

Informasi analisis pekerjaan akan digunakan untuk membantu dalam menentukan promosi atau pemindehan karyawan.

Apabila kesempatan untuk promosi diberikan cukup luas, maka pelamar yang serius semakin banyak, tetapi sebaliknya, jika kesempatan promosi sangat terbatas maka pelamar akan sedikit. Promosi merupakan idaman setiap karyawan, karena dengan promosi berarti status dan pendapatan akan bertambah besar.

Reformasi kepegawaian merupakan salah satu sub sistem reformasi birokrasi. Keberhasilan reformasi birokrasi akan sangat ditentukan oleh keberhasilan reformasi kepegawaian. Dalam reformasi kepegawaian maka subsistem yang harus direformasi adalah sistem perekrutan, penggajian, pengukuran kinerja, promosi dan pengawasan terhadap etik dan perilaku PNS. Upaya yang tidak sistematis dan komprehensif, hanya akan menimbulkan persoalan baru dalam birokrasi.<sup>99</sup>

---

<sup>99</sup> Dr. Eko Prasodjo, op.cit, h. 13

**BAB 3**  
**REFORMASI BIROKRASI**  
**PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA**

**3.1. PERATURAN YANG MELATARBELAKANGI REFORMASI DI  
PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA**

Struktur birokrasi di Indonesia mengalami perubahan mendasar yang berlangsung sangat cepat. Semenjak reformasi tahun 1998, pemerintah pusat telah merekonstruksi struktur birokrasi pemerintah daerah dua kali. Masing-masing melalui UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 32 Tahun 2004 birokrasi yang telah mengalami perubahan dengan perubahan terakhir pada Undang undang Nomor 12 Tahun 2008. . Hal ini dilakukan untuk kepentingan memulihkan krisis kepercayaan masyarakat terhadap birokrasi.

Dalam rangka melaksanakan Undang Undang 32 tahun 2004 khususnya pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, pasal 13, Pasal 14 ayat (1) dan (2) pemerintah membuat peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 disebutkan ada 31 (tigapuluh satu) Urusan diluar urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.yang menjadi urusan pemerintah dan dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Ke 31 (tigapuluh satu) urusan tersebut dibagi menjadi urusan wajib yang harus diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pilihan yang merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Untuk menindaklanjuti hal-hal yang telah diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007, maka dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Sesuai Peraturan

Pemerintah 41 Tahun 2007, dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat wajib, diselenggarakan oleh seluruh provinsi, kabupaten, dan kota, sedangkan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang bersifat pilihan hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah, yang dapat dikembangkan dalam rangka pengembangan otonomi daerah. Hal ini dimaksudkan untuk efisiensi dan memunculkan sektor unggulan masing-masing daerah sebagai upaya optimalisasi pemanfaatan sumber daya daerah. Selain adanya urusan pemerintahan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah, pembentukan organisasi perangkat daerah juga berkaitan dengan tuntutan perubahan dalam upaya mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) yaitu untuk mewujudkan pemerintah yang demokratis. Terlebih disadari oleh pemerintah daerah bahwa fungsi utama yang harus dijalankan saat ini adalah: *public service function* (fungsi pelayanan masyarakat), *development function* (fungsi pembangunan) dan *protection function* (fungsi perlindungan).<sup>100</sup>

Diharapkan sesuai Peraturan Pemerintah 41 Tahun 2007 pembentukan organisasi perangkat daerah jangan menjadi pembengkakan birokrasi. Dengan alasan perkembangan urusan pemerintahan yang harus diampu oleh pemerintah daerah menyebabkan pembengkakan birokrasi yang tidak terencana dengan baik sehingga bisa menjadi penghalang pengembangan akuntabilitas pemerintah daerah. Pembengkakan birokrasi juga mengakibatkan pengawasan, pengendalian dan koordinasi sangat sulit dilaksanakan. Dan pada gilirannya juga menimbulkan penumpukan pegawai tanpa tugas-tugas yang jelas, garis

---

<sup>100</sup> Yohanes Irianta, "Pengorganisasian perangkat Daerah sebagai strategi Mewujudkan Visi dan Misi Pembangunan Daerah" dalam Agus Pramusinto, Dr. dkk. "Governance Reform di Indonesia, mencari arah kelembagaan politik yang demokratis dan Birokrasi yang Profesional", (Yogyakarta, Gaya Media, 2009), h. 181

pertanggungjawaban yang tidak jelas, dan sangat sedikitnya pegawai-pegawai yang profesional.

Selain Undang Undang yang disebutkan diatas. Reformasi Birokrasi di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta juga di latar belakang oleh beberapa peraturan sebagai berikut :

Tabel 3.1 : Peraturan yang menjadi Kerangka Pikir Penataan Organisasi Provinsi DKI Jakarta<sup>101</sup>

Peraturan Nomor	Tentang
UU 43 Tahun 1999	: Pokok-Pokok Kepegawaian
UU 17 Tahun 2003	: Keuangan Negara
UU 1 Tahun 2004	: Perbendaharaan Negara
UU 25 Tahun 2004	: Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
UU 23 Tahun 2006	: Administrasi Kependudukan
UU 24 Tahun 2007	: Penanggulangan Bencana
UU 25 Tahun 2007	: Penanaman Modal
PP 58 Tahun 2005	: Pengelolaan Keuangan Daerah
PP 79 Tahun 2005	: Pedoman Pembinaan Dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
PP 73 Tahun 2005	: Kelurahan

Pada pembentukan organisasi perangkat daerah ini Pemerintah Daerah tidak hanya sekedar mengubah lembaga perangkat daerah yang telah ada, tetapi juga menyusun kembali organisasi perangkat daerah yang baru untuk mengampu urusan-urusan yang harus dilaksanakan oleh pemerintah daerah yang didasari juga oleh ketentuan kekhususan Pemerintah Provinsi DKI Jakarta selain sebagai suatu provinsi juga merupakan Ibukota Negara sebagaimana diatur di dalam Undang Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menjawab semangat tersebut Pemerintah Daerah Ibukota Jakarta bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan

<sup>101</sup> Hasil wawancara Biro Ortala pada tanggal 25 april 2012

Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan jangka Menengah Daerah Tahun 2007 – 2012, dengan turunannya yaitu Peraturan Gubernur Nomor 43 Tahun 2008 tentang Reformasi Birokrasi dan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah

### **3.2. REFORMASI BIROKRASI DI PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA**

Jakarta merupakan daerah yang memiliki ciri khusus, berbeda dengan daerah lainnya di Indonesia, yakni sebagai ibukota negara, pusat pemerintahan dan kota internasional serta sebagai tempat kedudukan hampir keseluruhan perangkat pemerintahan tingkat nasional, perwakilan negara-negara asing, pusat perusahaan multi nasional dan gerbang utama wisatawan manca negara.

Berkaitan erat dengan peran dan fungsinya, Jakarta dituntut terus berbenah diri melalui pembangunan daerah untuk dapat mengatasi berbagai permasalahan yang kompleks seperti luas wilayah dan daya dukung lingkungan yang terbatas, pemukiman, penataan wilayah, potensi bencana alam, transportasi, penyediaan fasilitas publik dan faktor-faktor lainnya.

Visi Pembangunan Provinsi DKI Jakarta 2007–2012 adalah “Jakarta Yang Nyaman Dan Sejahtera Untuk Semua” yang dijabarkan di dalam misi sebagai berikut:<sup>102</sup>

1. Membangun tata kelola pemerintahan yang baik dengan menerapkan kaidah-kaidah “Good Governance”.
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.

Dalam upaya meningkatkan pelayanan masyarakat sebagaimana misi

---

<sup>102</sup> Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2007-2012.

Provinsi DKI Jakarta Periode 2007 – 2012 yang telah ditetapkan dalam Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2007-2012 yang merupakan penjabaran dari visi, misi, dan program Gubernur perlu diwujudkan tata kelola pemerintahan yang baik, melalui upaya reformasi birokrasi berkelanjutan, berdasarkan hal tersebut maka Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 43 Tahun 2008.

Pada Peraturan Gubernur Nomor 43 Tahun 2008 tentang Reformasi Birokrasi yang ditetapkan pada tanggal 19 Mei 2008 disebutkan bahwa maksud Reformasi Birokrasi sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik pada seluruh perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta yang sesuai dengan asas umum penyelenggaraan Negara yang baik<sup>103</sup>, serta memiliki tujuan mengoptimalkan kinerja perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, pada ruang lingkup:

- a. Kelembagaan Organisasi Perangkat daerah;
- b. Sumber Daya Manusia Aparatur Daerah;
- c. Prosedur Kerja dan
- d. Infrastruktur.

Salah satu bentuk reformasi birokrasi pada ruang lingkup Kelembagaan Organisasi Perangkat Daerah di instansi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta adalah dengan ditetapkannya Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah pada tanggal 24 Desember 2008 yang didasari oleh Pembagian Urusan wajib dan Pilihan sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 dan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Pada Peraturan Daerah tersebut dibentuk Organisasi

---

<sup>103</sup> Di Indonesia sudah terdapat peraturan yang mengatur mengenai good governance, yaitu Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 tentang penyelenggaraan Negara yang bersih dan bebas dari korupsi, kolusi dan Nepotisme. Pada Undang-undang tersebut Bab III pasal 3 terdapat asas-asas umum penyelenggaraan negara yang meliputi : Asas Kepastian Hukum;Asas Tertib Penyelenggaraan Negara; Asas Kepentingan Umum; Asas Keterbukaan; Asas Proporsionalitas; Asas Profesionalitas, dan Asas Akuntabilitas. Disamping Undang-undang Nomor 28 tahun 1999 yang mengatur tentang asas umum penyelenggaraan negara, pada Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 pasal 20 ayat 1 juga terdapat asas penyelenggaraan pemerintahan yang mengacu pada asas umum penyelenggaraan negara , namun terdapat tambahan asas yaitu : Asas efisiensi; dan asas efektivitas.

Perangkat Daerah yang terdiri atas :

TABEL 3.2 : SKPD PEMERINTAH DAERAH PROVINSI DKI  
JAKARTA

Nama		Jumlah
Sekretariat Daerah	:	4 Asisten dan 10 Biro
Sekretariat Dewan	:	1 SKPD
Dinas	:	20 SKPD
Inspektorat	:	1 SKPD
Bappeda	:	1 SKPD
Badan	:	8 SKPD
RSUD/RSKD	:	6 SKPD
Kota Adm/Kab Adm	:	6 SKPD
Satpol PP	:	1 SKPD
Kecamatan	:	44 SKPD
Kelurahan	:	267 SKPD

### 3.3. GAMBARAN TEMPAT PENELITIAN

#### 3.3.1 Sejarah Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta

Eksistensi Dinas Perindustrian dan Energi dimulai dengan dikeluarkannya Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Peraturan Gubernur Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 69 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perindustrian dan Energi tertanggal 7 Mei 2009 yang tercatat dalam Berita Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Tahun 2009 Nomor 70 tertanggal 8 Mei 2009, Terbitnya Peraturan Gubernur ini sekaligus mengisyaratkan penggabungan terhadap Dinas Pertambangan, Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas dan Dinas Perindustrian serta dinyatakan tidak berlakunya Keputusan Gubernur Nomor 111 Tahun 2001 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Utilitas, Keputusan Gubernur Nomor 56 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perindustrian dan Perdagangan dan Keputusan Gubernur Nomor 57 Tahun 2002 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Pertambangan.

### 3.3.2 Dasar Hukum

Dasar hukum yang dijadikan sebagai landasan hukum maupun acuan dalam penyelenggaraan urusan industri dan energi bagi Dinas Perindustrian dan Energi adalah sebagai berikut:

- a) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian;
- b) Undang-undang Nomor 15 Tahun 1985 tentang Ketenagalistrikan;
- c) Undang-undang Nomor 22 Tahun 2001 tentang Minyak dan Gas Bumi;
- d) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Undang-undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintah Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota NKRI;
- f) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2007 tentang Energi;
- g) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2009 Tentang Ketenagalistrikan;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota;
- i) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
- j) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2008 tentang Pola Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta;
- k) Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah;
- l) Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 69 Tahun 2009 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Perindustrian Dan Energi.

### 3.3.3 Tugas dan Fungsi

Berdasarkan Peraturan Gubernur daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 69 Tahun 2009 tentang Organisasi dan Tata Kerja Dinas Perindustrian dan Energi dirumuskan tugas dan fungsi Dinas Perindustrian dan Energi

Tugas Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta : Melaksanakan Tugas penyelenggaraan Industri dan energi dan memiliki Fungsi sebagai berikut :

- a. Penyusunan dan Pelaksanaan Rencana Kerja dan Anggaran Dinas Perindustrian dan Energi
- b. perumusan Kebijakan Teknis Pelaksanaan Penyelenggaraan Tugas di Bidang Industri dan Energi.
- c. Pembinaan, Pengawasan, Pengendalian dan Pengembangan Usaha Industri dan Energi.
- d. Pembinaan, Pengawasan, Pengendalian dan pengembangan Mutu dan standarisasi Industri dan Energi.
- e. Pembinaan, pengendalian dan Pengembangan Perdagangan Mineral, Minyak, gas dan Energi.
- f. Fasilitas Prasarana. Sarana, Produksi, Promosi dan Pemasaran hasil Usaha Industri dan Energi.
- g. Pembinaan dan Pengembangan Tenaga Fungsional dan Teknis di Bidang

Industri dan Energi.

### 3.3.4 Gambaran Khusus

#### 3.3.4.1 Layanan Yang Disediakan

Dalam rangka penyelenggaraan urusan industri dan energi, Dinas Perindustrian dan Energi menyelenggarakan layanan sebagai berikut:

1. Izin Ketenaga Listrikian
  - a. Izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan umum dan perpanjangan;
  - b. Izin usaha penyediaan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri dengan kapasitas genset diatas 200 KVA dan perpanjangan tenaga listrik untuk kepentingan sendiri;
  - c. Tanda datar penyediaan tenaga listrik untuk kapasitas genset di bawah 200 KVA dan perpanjangan;
  - d. Izin usaha penunjang tenaga listrik dan perpanjangan;
  - e. Pengesahan penanggung jawab teknik;
2. Izin Minyak dan Gas Bumi
  - a. Izin Pengusahaan SPBU dan perpanjangan;
  - b. Izin Pengusahaan repo Lokal dan perpanjangan;
  - c. Izin Pembukaan Kantor Perwakilan Perusahaan Sub Sektor Migas dan perpanjangan;
  - d. Izin Pembukaan Usaha Jasa Penunjang Sub Sektor Migas dan perpanjangan;
  - e. Rekomendasi Penggunaan Kawasan Hutan Untuk Kegiatan Migas dan perpanjangan;
  - f. Rekomendasi Penggunaan Lokasi Pendirian Kilang;
  - g. Izin Penggunaan Wilayah Kuasa Penambangan diluar Kegiatan Migas dan perpanjangan;
  - h. Izin Pengusahaan Bahan Bakar Gas dan perpanjangan;
3. Izin Perindustrian
  - a. Tanda Daftar Industri (TDI);
  - b. Izin Usaha Industri (IQ);
  - c. Izin Perluasan;
  - d. Izin Perubahan;
  - e. Rekomendasi UKL/UPL

#### 3.3.4.2 Bidang Kegiatan

Dalam pelaksanaan tugas dan fungsi yang dimiliki oleh Dinas Perindustrian dan Energi melaksanakan kegiatan-kegiatan sesuai dengan Bidang-bidang kegiatan sebagai berikut:

1. **BIDANG INDUSTRI LOGAM, MESIN, TEKSTIL, AGRO, KIMIA, DAN ANEKA**
  - a. Penyusunan Peta / Updating Potensi Industri
  - b. Pelatihan Desain Grafis Industri Percetakan;

- c. Pendampingan Cara Produksi Kosmetik yang Baik (CPKB);
  - d. Penerapan Teknologi Pangan, dan Minuman;
  - e. Pendampingan Penerapan SNI Produk Industri;
  - f. Penyusunan Peta Panduan Pengembangan Industri Unggulan Provinsi;
  - g. Pengembangan / Pemeliharaan Sarana Pengolahan Air Limbah (IPAL)
  - h. Pendampingan Langsung Proses Produksi Sandang Kulit;
  - i. Partisipasi Pameran Dalam Negeri dan Luar Negeri;
  - j. Pemantauan Implementasi UKL — UPL;
  - k. Program peningkatan Kualitas Produk Industri;
  - l. Koordinasi dan Partisipasi Bidang Industri (UPL)
2. **BIDANG INDUSTRI ALAT TRANSPORTASI, TELEMATIKA, KECIL DAN MENENGAH**
- a. Program sinkronisasi kebijakan pembiayaan, kelembagaan dan regulasi Perdagangan dan Perindustrian;
  - b. Pendampingan Langsung Peningkatan Kualifikasi Makanan & Minuman (GMP);
  - c. Bimbingan dan Bantuan Teknis Pendampingan Langsung Industri Pakaian Jadi Sukabumi Selatan;
  - d. Konvensi GKM 1KM Bagi Pengusaha IKDK Tingkat Provinsi dan Nasional;
  - e. Program peningkatan efisiensi perdagangan dalam negeri;
  - f. Program pengembangan strategi industri kecil dan menengah;
  - g. Pemilihan Nominasi Penerimaan penganugerahan Pengkargaan UPAKARTI 2009;
  - h. Bimbingan Teknis Produksi Bersih dalam rangka Minimalisasi Limbah (Padat, Cair dan Gas) Sektor Indag;
3. **BIDANG PENGELOLAAN MINERAL**
- a. Monitoring sumur injeksi di Danau Sunter
  - b. Pembangunan sumur resapan di 4 wilayah Provinsi DKI Jakarta
  - c. Pembangunan sumur injeksi beserta water treatment (WTP)
  - d. Pembuatan Peta GPS Sumur Resapan di Wilayah DKI Jakarta
  - e. Pembangunan Sumur-sumur Resapan di JS JT
  - f. Program Penelitian tentang geologi, geofisik, dan geokimia
  - g. Pemeliharaan sarana dan prasarana pemantauan dan evaluasi amblesan tanah di stasiun Tongkol
  - h. Pengelolaan dan Evaluasi data ESDM dan Peta Kondisi Bawah Tanah
  - i. Pembangunan Titik tetap pada bantuan dasar kedalaman 400 M Marunda Jakarta Utara
  - j. Pembangunan Titik Monitoring Penurunan Tanah dengan Ekstensometer
  - k. Evaluasi Harga Bahan Gallan
  - l. Evaluasi Respon Gempa di Jakarta Barat
  - m. Pembangunan Sarana Pengendalian Limbah IPAL
4. **BIDANG PENGELOLAAN ENERGI LISTRIK DAN MIGAS**
- a. Penyusunan Peraturan Pertambangan di Bidang ESDM
  - b. Monitoring dan Pengawasan Pelaksanaan Penghematan Energi dan Air di wilayah DKI Jakarta

- c. Pemeriksaan penertiban dan pengendalian oli bekas di wilayah Provinsi DKI Jakarta
- d. Sosialisasi di bidang Migas, Listrik dan Energi
- e. Pembangunan Pusat Informasi dan Promos' Bidang Pertambangan dan Energi
- f. Penyusunan Evaluasi Rencana Umum Ketenagalistrikan Daerah
- g. Penyusunan Rencana Umum Energi Daerah
- h. Program Peningkatan Energi
- i. Pembangunan Penambahan gardu listrik di Kepulauan Seribu Selatan
- j. Evaluasi Penyediaan listrik di Kep. Seribu melalui pembangunan babel Laut tahap
- k. Pendistribusian BBM Solar Genset (PLTD) di Kab. Adm. Kep. Seribu
- l. Monitoring dan Pengecekan Kualitas BBM Solar untuk Genset PLTD di Kep. Seribu
- m. Pemberian dan pembahasan Rekomendasi Teknis bidang energi listrik dan migas
- n. Penggalian Potensi dan Perhitungan Lifting/Produksi Migas
- o. Monitoring dan Pengecekan Kualitas BBM pada SPBU di wilayah DKI Jakarta

#### 5. BIDANG PENCAHAYAAN KOTA

- a. Pengelolaan Laboratorium PJU
- b. Penunjang operasional Sarana Operasional dan Alat-alat berat
- c. Penataan dan perapihan pengelolaan operasional Perbekalan Bidang Pencahayaan Kota
- d. Penetapan analisa Usulan Harga Satuan Standart dan Non Standart Perlengkapan Penerangan Jalan Umum
- e. Pembiayaan Asuransi Gedung Kantor dan Gudang Pencahayaan Kota beserta kelengkapannya
- f. Sinkronisasi dan koordinasi Penerangan Sarana Umum
- g. Pemeliharaan Jaringan Teknologi Informasi dan pmutakhiran data dalam pengelolaan Sistem Informasi Management (SIM)
- h. Pembangunan dan Peningkatan Kualitas pencahayaan Taman Kawasan menteng
- i. Pembangunan Pencahayaan pada kawasan unggulan Jakarta Barat
- j. Pembangunan Penerangan Jalan Lokal pada Wilayah Jakarta Pusat HPS 150 Watt
- k. Pembangunan Penerangan Jalan Lokal pada Wilayah Jakarta Barat 150 Watt
- l. Pembangunan Penerangan Jalan Lokal pada Wilayah Jakarta Selatan 150 Watt
- m. Pembangunan Penerangan Jalan Lokal pada Wilayah Jakarta Timur 150 Watt
- n. Pembangunan dan PK Jalan Arteri Wilayah Jakarta Barat Kec. Cengkareng dan Kali Deres (DEDICATED)
- o. Pembangunan dan PK Penerangan 31. Pedestrian Wilayah Jakarta Barat Kec. Tanah Abang (DEDICATED)

### 3.4 HAMBATAN DAN PERMASALAHAN YANG TIMBUL PASCA PENGGABUNGAN DINAS PERINDUSTRIAN DAN ENERGI

Program reformasi birokrasi yang ujung-ujungnya untuk menciptakan tata pemerintahan yang baik di Provinsi DKI Jakarta sekarang ini sudah memasuki tahun keempat. Rekomendasi mengenai cara atau strategi memperbaiki praktek *governance* sudah banyak diberikan baik oleh pemerintah pusat, akademisi dan bahkan dari unsur-unsur non pemerintah seperti lembaga swadaya masyarakat dan para pengamat. Namun sejauh ini masih sulit dirasakan dampak dari perubahan yang telah dilakukan. Tingkat efisiensi, efektivitas dan produktivitas birokrasi masih rendah sekali. Bukan hanya dari segi kelembagaan, tapi juga SDM aparatur, ketatalaksanaan, maupun pengawasan. Organisasi birokrasi disusun lebih banyak mengakomodasi keinginan elite politik. Tidak berdasarkan prinsip-prinsip organisasi yang objektif dan rasional. Diisi orang-orang yang tak sesuai pengetahuan dan terjadi misalokasi jumlah pegawai negeri sipil (PNS). Sistem, prosedur dan mekanisme kerja juga bertele-tele. Padahal, reformasi birokrasi merupakan bagian dari agenda reformasi nasional yang sangat penting. Berbagai kegiatan birokrasi memberikan pengaruh langsung pada perjalanan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara secara keseluruhan. Di sinilah pentingnya reformasi birokrasi. Yaitu mewujudkan birokrasi pemerintahan yang *right sizing* (ukuran yang pas), kualitas dan kuantitas SDM sesuai kebutuhan organisasi dan tatalaksana yang ringkas.

Dinas Perindustrian dan Energi merupakan gabungan dari Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas, Dinas Pertambangan dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan sebagaimana diamanatkan oleh Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2009 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Perindustrian Dan Energi. Pasca penggabungan tersebut bukan hal yang tidak mungkin apabila penggabungan tersebut justru berpotensi menimbulkan permasalahan, baik di dalam ruang lingkup tugas pokok, budaya kerja atau bahkan struktur jabatan yang mengalami penyusutan jumlah pejabat struktural. Hal tersebut berpotensi menimbulkan konflik benturan kepentingan yang besar. Hal ini dapat mengakibatkan kinerja Dinas Perindustrian dan Energi tidak baik

dan menimbulkan permasalahan yang dapat mengakibatkan *Good Governance*<sup>104</sup> tidak dapat berjalan sesuai keinginan. Berikut beberapa permasalahan yang ditemukan pasca penggabungan pada Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta.<sup>105</sup>

### 3.4.1 Kepentingan Jabatan

Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 mengisyaratkan reorganisasi di tubuh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta. Terdapat 20 dinas yang merupakan nama-nama dinas baru yang akan ada di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, salah satunya adalah Dinas Perindustrian dan Energi. Pada Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2009, mengamanatkan penggabungan tiga dinas yaitu Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas, Dinas Perindustrian dan Perdagangan serta Dinas Pertambangan.

#### 1. Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas

Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas didirikan pertama kali sebagai sebuah Badan Pengelola Penerangan Jalan Umum DKI Jakarta. Pada tahun 1988 dan kemudian dirubah menjadi Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas dengan Surat Keputusan Gubernur Nomor 111 Tahun 2002. Pada tahun 2007 Dinas tersebut memiliki satu kepala dinas, satu bagian tata usaha, 5 Sub Dinas, 5 suku dinas, 40 seksi dan subbag dan 41 seksi kecamatan. Hal ini berarti Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas memiliki 1 orang Eselon IIA, 11 orang Eselon IIIA, 40 orang eselon IVA dan 41 orang Eselon IVb serta 30 staf dengan total pegawai sejumlah 163 orang. Pada masa penggabungan menjadi Dinas Perindustrian dan Energi, Bidang Penerangan Jalan Umum pada dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas bergabung dengan Dinas Perindustrian dan Energi sedangkan bidang Sarana Jaringan Utilitas bergabung dengan Dinas Pekerjaan Umum.

#### 2. Dinas Perindustrian dan Perdagangan

Sejak dibentuk pada tahun 1988, Dinas Perindustrian dan Perdagangan

<sup>104</sup> Good Governance memiliki pengertian sebagai suatu proses pembuatan keputusan dan proses bagaimana keputusan itu dilaksanakan dengan mengadopsi 8 karakteristik (participation, consensus oriented, accountable, transparency, responsive, effective dan efficient, equity dan follows the rule of law).. Bahan Perkuliahan Birokrasi dan Good Governance oleh Tri Haryati Universitas Indonesia.

<sup>105</sup> Hasil wawancara dengan Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta.

telah mengalami beberapa perubahan, terakhir dengan Surat Keputusan Gubernur Nomor 56 Tahun 2002. Saat Reformasi Kelembagaan di Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta hanya bidang industri saja yang bergabung dengan Dinas Perindustrian dan Energi sedangkan bidang lainnya bergabung dengan Dinas Koperasi dan UKM menjadi Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, dan Perdagangan. Bidang perindustrian memiliki 1 (satu) orang Kepala Bidang dan 3 (tiga) orang Kepala seksi yang artinya 1 (satu) orang Eselon III a dan 3 (tiga) orang Eselon IV a serta 67 (enampuluh tujuh) staf, sehingga jumlah pegawai yang bergabung dengan Dinas Perindustrian dan Energi berjumlah 71 pegawai.

### 3. Dinas Pertambangan

Hal yang serupa juga dialami oleh Dinas Pertambangan. Dinas yang juga telah berdiri sejak tahun 1988 ini telah mengalami beberapa kali perubahan dan yang terakhir dengan Surat Keputusan Gubernur Nomor 57 Tahun 2002 tentang Dinas Pertambangan. Berdasarkan surat keputusan tersebut susunan organisasi Dinas Pertambangan adalah 1 (satu) kepala dinas, 1 (satu) bagian tata usaha, 3 (tiga) Sub Dinas, 1 (satu) Suku Dinas, 19 (tujuh belas) Seksi dan subbag yang artinya 1 (satu) orang Eselon IIa, 5 (lima) pegawai eselon IIIa, 19 pegawai eselon IVa serta 73 pegawai staf sehingga total pegawai Dinas Pertambangan 98 pegawai. Dinas Pertambangan juga mengalami pemisahan, bidang Mineral dan bidang Migas serta Tata Usaha dan Suku Dinas bergabung dengan Dinas Perindustrian dan Energi hanya bidang air bawah tanah yang berpisah dan bergabung dengan Badan Pengelolaan Lingkungan Hidup Daerah Provinsi DKI Jakarta.

Berdasarkan penjabaran tersebut terdapat 2 pegawai eselon IIa, 17 pegawai Eselon IIIa, 62 pegawai eselon IVa dan 41 pegawai Eselon IVb serta 170 pegawai staf, digabungkan untuk menjadi 1 pegawai eselon IIa, 11 pegawai Eselon IIIa dan 44 pegawai eselon IVa. Sehingga dari jumlah tersebut terdapat 5 pegawai eselon IIIa dan 13 pegawai eselon IVa serta 41 pegawai eselon IVb yang akan kehilangan jabatan. Hal ini menyebabkan terjadinya gesekan kepentingan yang sangat besar untuk berusaha sebanyak-banyaknya memposisikan rekan kerja masing-masing pada posisi jabatan yang tersedia.

### 3.4.2 Budaya Kerja

Dinas yang tergabung di dalam Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta telah didirikan sejak tahun 1988. budaya kerja yang sudah mengakar selama sekian tahun akan sangat sulit untuk disinergikan satu dengan yang lainnya. Budaya kerja atau cara kerja yang telah dilaksanakan sejak tahun 1988 oleh masing-masing dinas, harus disesuaikan kembali untuk menjalankan dinas yang baru. Sistem kerja yang dimaksud misalnya dengan sistem penilaian kinerja yang kurang adil, ketidak tahuan akan tupoksi dinas secara keseluruhan.

### 3.4.3 Ketidaksesuaian Ruang Lingkup Pekerjaan.

Dinas Perindustrian dan Energi memiliki tugas dan fungsi sebagaimana telah disebutkan sebelumnya mengenai Gambaran Umum Tempat Penelitian yang terbagi menjadi 5 bidang dan 1 sekretariat. Dinas Perindustrian dan Energi merupakan gabungan dari tiga dinas yang memiliki fungsi yang berbeda satu sama lain, Dapat dilihat dalam Tabel 1 dibawah ini, sedikit gambaran tugas dan fungsi Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas, Dinas Pertambangan dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

Tabel 3.3. Gambaran Umum Tugas dan Fungsi Dinas PJU dan SJU, Dinas Pertambangan dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan

Dinas PJU dan SJU	Dinas Perdagangan dan Perindustrian	Dinas Pertambangan
<b>Kep. Gub No. 111 Th. 2001</b>	<b>Kep. Gub. No. 56 Th. 2002</b>	<b>Kep. Gub No. 57 Th. 2002</b>
Melaksanakan penataan, perencanaan, pembangunan, pemeliharaan, pengamanan dan pengendalian di bidang penerangan jalan umum dan sarana jaringan utilitas	pembinaan, pengembangan, usaha perindustrian dan perdagangan barang dan jasa yang berwawasan lingkungan	pembinaan, pengembangan, usaha pertambangan dan perdagangan barang dan jasa yang berwawasan lingkungan

Berdasarkan Tabel 3.3 dapat dilihat bahwa tidak ada kesesuaian antara ketiga dinas tersebut baik di bidang ruang lingkup pekerjaan maupun di dalam proses birokrasi perijinan.

#### 3.4.4 Ketidaksiesuaian dengan Peraturan di atasnya

Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota membagi urusan pemerintahan wajib dan pilihan ke dalam 31 urusan pemerintah yang seluruhnya merupakan urusan pemerintahan diluar urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Peraturan ini mengklasifikasikan urusan pemerintah yang membidangi Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas dan Dinas Pertambangan ke dalam Bidang Pertambangan dan Sumber Daya Mineral, sedangkan untuk Dinas Perdagangan dan Perindustrian dapat diklasifikasikan ke dalam Bidang Perindustrian.

Hal yang serupa juga diatur dalam Peraturan Pemerintah nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang mana Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas dan Dinas Pertambangan dapat dirumpukan ke dalam Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral serta Dinas Perdagangan dan perindustrian ke dalam Bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan

Peraturan pelaksana sebagaimana diamanatkan oleh kedua Peraturan Pemerintah tersebut oleh Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Gubernur Nomor 69 tahun 2009 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Perindustrian Dan Energi.

Dalam Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 Pasal 3 ayat 2 huruf d disebutkan nama Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, dan Perdagangan serta pada huruf e disebutkan nama Dinas Perindustrian dan Energi. Hal ini tidak sesuai dengan yang diamanatkan dalam Pasal 2 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dan Pasal 22 ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang mengelompokkan urusan perindustrian ke dalam bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil

dan menengah, industri dan perdagangan.

Selain hal yang disebutkan di atas, terdapat pula pemisahan yang tidak sesuai dengan peraturan di atasnya. Yaitu pemisahan Bidang Air bawah tanah pada Dinas Pertambangan yang seharusnya berdasarkan pada lampiran Energi dan sumber Daya mineral pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 yang berkoordinasi dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, akan tetapi pada pemerintah Provinsi DKI Jakarta justru digabungkan dengan Badan Pengelola Lingkungan Hidup yang bermuara pada Kementerian Lingkungan Hidup. Berdasarkan hal tersebut terdapat ketidaksesuaian pengaturan antara Peraturan yang di atas dengan peraturan yang menjadi pelaksana atau peraturan di bawahnya.

#### 3.4.5 Koordinasi dengan Asisten Perekonomian dan Administrasi

Koordinasi dengan Asisten Perekonomian dan administrasi menurut pegawai Dinas Perindustrian dan Energi merupakan hambatan dalam melaksanakan tupoksi dinas. hal ini disebabkan di dalam Dinas Perindustrian dan Energi terdapat Bidang Penerangan Jalan yang memiliki fungsi melaksanakan pembangunan dan pemeliharaan sarana penerangan jalan dan taman serta pedestrian serta sebelum penggabungan dinas ini berada dibawah koordinasi Asisten Pembangunan. Hal yang sama juga terdapat pada Dinas Pertambangan yang melakukan pekerjaan teknis di bidang penggalian air bawah tanah dan migas serta berkoordinasi dibawah Asisten Pembangunan. Koordinasi inilah yang menjadi kendala dan permasalahan yang dialami pasca penggabungan karena tugas pembangunan tersebut masih menjadi tugas pokok yang dilakukan oleh Bidang Penerangan Jalan pada Dinas Perindustrian dan Energi.

#### 3.4.6 Ditiadakannya jabatan Kepala Seksi Kecamatan pada Dinas Perindustrian dan Energi

Pada Peraturan Gubernur Nomor 69 tahun 2009 tidak terdapat jabatan Kepala Seksi Kecamatan. Hal ini justru menghambat pekerjaan yang dilakukan oleh salah satu dinas yang mengalami penggabungan dengan Dinas Perindustrian dan Energi yaitu Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas yang memiliki 42 seksi kecamatan sebelum dilakukan penggabungan. Hal ini disebabkan masyarakat sudah mengetahui apabila terjadi kendala mengenai lampu

padam, maka akan dilaporkan ke kecamatan setempat untuk bisa segera ditindak lanjuti. Akan tetapi dengan dikeluarkannya Peraturan Gubernur Nomor 69 tahun 2009 justru menghapuskan seksi kecamatan. Hal inilah yang menjadi hambatan bagi Dinas Perindustrian dan Energi di dalam melaksanakan tupoksi dan melakukan reformasi birokrasi.



**BAB 4**

**ANALISIS PENATAAN ORGANISASI DAN KEPEGAWAIAN  
MELALUI REFORMASI BIROKRASI PEMERINTAHAN PADA DINAS  
PERINDUSTRIAN DAN ENERGI PROVINSI DKI JAKARTA**

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai analisis terhadap Penataan organisasi perangkat daerah dan Kepegawaian melalui reformasi Birokrasi pada Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta beserta masalah-masalah yang timbul akibat kebijakan tersebut. Sebelum diuraikan mengenai dua hal tersebut, dalam bab ini terlebih dahulu akan diuraikan mengenai bagaimana latar belakang penggabungan organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta hingga dikeluarkannya Peraturan Daerah 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.

**4.1 Latar Belakang Penataan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta**

Dinamisasi perubahan lingkungan, baik pada skala makro maupun mikro, menuntut suatu organisasi untuk juga melakukan perubahan apabila organisasi tersebut ingin mempertahankan eksistensinya. Di sini, organisasi harus mampu menguasai cara-cara baru yang disesuaikan dengan situasi dan kondisi yang sedang terjadi, yaitu melakukan penyesuaian pola organisasi yang cenderung kaku menjadi lebih fleksibel. Dalam lingkup organisasi Pemerintahan Daerah, keluarnya PP No. 41 Tahun 2007 menuntut penyesuaian atau perubahan pada pola penataan kelembagaannya. Oleh karenanya setiap Daerah diberikan waktu maksimal 1 tahun untuk melakukan penataan kelembagaan yang disesuaikan dengan ketentuan baru tersebut.

Pada dasarnya, penataan kelembagaan merupakan suatu proses yang tidak berkesudahan, dalam artian bahwa penataan kelembagaan dilakukan seiring dengan perubahan yang terjadi, baik di lingkungan makro maupun mikro. Penataan Kelembagaan sendiri merupakan salah satu langkah untuk menata suatu sistem yaitu sistem Pemerintahan Daerah. Oleh karenanya, agar sistem tersebut

berjalan dengan harmonis dalam mencapai visi dan misi yang diembannya, penataan kelembagaan harus diimbangi dengan penataan pada elemen-elemen lain dari sistem tersebut, seperti penataan SDM, Penataan Keuangan, Penataan Kebutuhan Sarana dan Prasarana serta Penataan mekanisme hubungan kerja antara unit-unit organisasi.

Selanjutnya terkait dengan penataan kelembagaan, terdapat beberapa hal yang menjadi dasar pertimbangan untuk melakukan penataan kelembagaan Pemerintah Daerah, yang meliputi 3 aspek yaitu : aspek yuridis, aspek kebutuhan empiris dan aspek akademis.

#### 4.1.1 Aspek Yuridis

Secara yuridis, penataan kelembagaan Pemda didasari oleh penerapan Otonomi Daerah yang saat ini berada dibawah naungan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Sejak awal terjadinya perubahan penyelenggaraan pemerintahan dari sentralisasi menjadi desentralisasi melalui UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diganti dengan UU No. 32 Tahun 2004, telah membawa konsekuensi perubahan yang cukup mendasar pada sistem pemerintahan di Daerah.

Reorganisasi atau perubahan organisasi perangkat daerah pada Provinsi DKI Jakarta dilakukan karena adanya tuntutan peraturan perundangan sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Hal ini sesuai dengan yang disampaikan oleh Greenberg dan Baron<sup>106</sup> 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.

Berbagai perubahan tersebut tentu saja membawa konsekuensi yang mendasar pula termasuk dalam hal perlunya penataan kewenangan dan penataan kelembagaan daerah. Dalam aspek kewenangan daerah, peraturan perundang-undangan tentang Kewenangan Daerah seperti PP No. 25 tahun 2000 dan

---

<sup>106</sup> Greenberg dan Baron dalam Wibowo, *op. cit.* h. 90

Kepmendagri No. 130-67/2002 jelas perlu disesuaikan. Demikian juga halnya dalam aspek kelembagaan, PP No. 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Kelembagaan Perangkat Daerah juga memerlukan penyesuaian.

Keluarnya PP No. 38 tahun 2007 dan PP No. 41 tahun 2007 baru-baru ini merupakan jawaban atas kedua hal tersebut. Selanjutnya berimplikasi pada perlunya penyesuaian terhadap Organisasi Perangkat Daerah sesuai PP No. 41 Tahun 2007 tersebut, paling lama setahun sejak PP tersebut diundangkan.

Sementara itu, adanya perubahan dalam kewenangan pemerintahan sebagaimana diatur dalam PP No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Propinsi dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, pada gilirannya juga akan mempengaruhi perubahan pada kelembagaan di Daerah. Hal ini karena dalam hal penataan kelembagaan daerah, besarnya kelembagaan salah satunya ditentukan oleh beban kerja yang mana hal ini didasarkan atas besar kecilnya kewenangan yang dimiliki oleh suatu daerah. Namun demikian, di atas semuanya, keluarnya kedua PP ini dimaksudkan untuk mendorong daerah membuat organisasi perangkat daerah yang rasional dan objektif disesuaikan dengan dinamika dan potensi yang dimiliki oleh masing masing daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 juga sebagai dasar dalam proses perubahan organisasi di lingkungan Pemerintah provinsi DKI Jakarta. Arah perubahan yang diharapkan agar dalam penataan organisasi di lingkungan Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta dilakukan dengan tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 tahun 2007 point B ayat 4 juga mengatur perumpunan bidang pemerintahan yang pada prinsipnya adalah penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang ditangani atau diwadahi pada satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas serta adanya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan.

#### 4.1.2 Aspek Kebutuhan Empiris

Selain didasarkan atas aspek yuridis, penataan kelembagaan suatu daerah juga harus didasarkan pada kebutuhan empiris. Kebutuhan empiris ini merupakan suatu konsekuensi dari dinamisasi perkembangan yang terjadi di masyarakat

seiring dengan berbagai tuntutan kebutuhan yang semakin meningkat. Kebutuhan yang dewasa ini menjadi bagian dari pola kehidupan masyarakat antara lain kebutuhan terhadap penyediaan pelayanan publik yang lebih baik, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, kebutuhan terhadap informasi dan komunikasi, dan kebutuhan-kebutuhan lain yang semakin berkembang dari hari ke hari. Dengan munculnya berbagai kebutuhan baru dan berkembangnya kebutuhan yang telah ada, pemerintah perlu memfasilitasi dan mengatur penyediaan kebutuhan tersebut yang mana untuk menanganinya dibutuhkan suatu kelembagaan pemerintah.

Berkembangnya berbagai kebutuhan tersebut yang selanjutnya berimplikasi terhadap kebutuhan kelembagaan perangkat daerah, dalam kenyataan empiris juga muncul permasalahan-permasalahan yang membutuhkan penanganan segera. Oleh karenanya, perlu adanya pola organisasi yang memberikan kemungkinan untuk melakukan penanganan secara cepat dan tepat.

Keluarnya PP No. 41 Tahun 2007 memberikan peluang bagi Daerah untuk menciptakan kelembagaan yang lebih kreatif dan variatif, sehingga dinamisasi perubahan kebutuhan sebagaimana dijelaskan di atas lebih dapat ditangani dan dipecahkan oleh kelembagaan yang ada.

Diharapkan dengan keluarnya PP baru ini, kelembagaan/organisasi Perangkat Daerah di masa depan akan lebih mampu mengatasi masalah yang ada dan masalah yang mungkin timbul. Idealnya Kelembagaan Pemerintah daerah juga menganut pada karakteristik tersebut sehingga efektifitas organisasi akan semakin meningkat.

#### 4.1.3 Aspek Akademis

Semakin maraknya tuntutan berbagai pihak untuk melakukan reformasi birokrasi juga berdampak pada penataan kelembagaan yang cenderung efektif dan efisien. Organisasi pemerintah dibentuk untuk mencapai tujuan bersama, yaitu: melindungi kepentingan masyarakat, melayani kebutuhan masyarakat, dan pada akhirnya tujuan yang paling utama adalah mewujudkan kesejahteraan dan keadilan bagi masyarakat. Agar dapat mewujudkan tujuan organisasi pemerintah tersebut, maka organisasi pemerintah perlu dikelola dengan efektif. Cara mengelola organisasi publik dengan efektif tersebut sebagaimana yang diutarakan terutama teori birokrasi yang dirumuskan oleh Max Weber dengan struktur

idealnya, Menurut model birokratis itu, organisasi yang efektif adalah organisasi yang memiliki struktur ideal dengan ciri-ciri: adanya pembagian kerja, adanya hierarki kewenangan yang jelas, adanya prosedur seleksi formal, adanya peraturan yang rinci, dan adanya hubungan kerja yang bersifat impersonal.<sup>107</sup>

Namun demikian, organisasi publik bukanlah suatu sistem yang statis. Organisasi akan terus mengalami perubahan karena unsur-unsur yang membentuk organisasi tersebut juga ikut mengalami perubahan. Menggunakan metafora yang dipakai oleh Morgan,<sup>108</sup> organisasi sering dipandang sebagai suatu organisme hidup yang kelangsungannya sangat tergantung pada lingkungannya. Dengan metafora seperti itu, maka organisasi publik pun harus secara terus-menerus menyesuaikan diri (melakukan perubahan-perubahan internal) agar dapat menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan lingkungan eksternal di mana organisasi tersebut berada. Dalam konteks organisasi publik, perubahan eksternal yang saat ini harus segera direspons adalah tuntutan akan demokratisasi, transparansi, dan akuntabilitas pemerintah dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Untuk merespons tuntutan tersebut maka diperlukan reformasi sebagaimana disampaikan oleh Prof. Dr. Miftah Toha bahwa reformasi Administrasi Negara meliputi reformasi kepemimpinan, kelembagaan dan reformasi administrasi publik itu sendiri. Reformasi dapat ditempuh melalui rekrutmen yang demokratis, penyesuaian lembaga, penyesuaian system prosedur sesuai tuntutan pelayan publik (yang makin demokratis dan meningkat). Selanjutnya menurut Miftah Toha tidak mungkin melakukan reformasi birokrasi pemerintah dengan sekali langkah semua bisa dicover secara menyeluruh. Perlu cari cara yang strategis dengan mempergunakan teori domino, dengan mereformasi terlebih dahulu satu hal lainnya akan tersentuh reform. Satu hal itu dinamakan pendongkrak (*leverage point*) teori domino reformasi. Pendongkrak (*leverage point*) tersebut untuk memicu reformasi birokrasi pemerintah pada bidang-bidang lain. Dengan mengenal faktor pendongkraknya ini maka reformasi bidang lain dalam aparatur negara/pemerintah akan bisa dilakukan. Faktor pendongkraknya pertama kali

---

<sup>107</sup> Miftah Toha, Prof. Dr., Birokrasi Pemerintah Indonesia, *op. cit*, h.36

<sup>108</sup> *Ibid*,

yang harus direform ialah lembaga birokrasinya. Lembaga itu terdiri dari struktur dan kultur yang hidup dalam struktur tersebut. Struktur adalah tatanan yang mengatur bagaimana sebaiknya kewenangan, tanggungjawab dan kewajiban dalam melaksanakan pemerintahan ini berjalan sesuai dengan ketentuan batas-batas yang telah ditentukan. Kultur adalah suatu kebiasaan yang dilakukan sesuai dengan struktur atau tatanan yang telah ditentukan sebelumnya jika lembaga birokrasi yang terdiri dari struktur dan kultur itu telah disempurnakan maka berikutnya ditetapkan sistem yang dipergunakan dalam menjalankan roda pemerintahan ini lanjutan setelah lembaga dan sistem birokrasi disempurnakan maka berikutnya: mereform sumber daya aparaturnya (sdm), yang bersih, amanah, profesional, dan netral dari intervensi politik (parpol).<sup>109</sup>

Sesuai dengan *Leverage Point* menurut Prof. Dr. Miftah Toha yaitu Lembaga Birokrasi sebagai pendongkrak terjadinya reformasi pada bidang – bidang lain, maka lembaga birokrasi harus melakukan reformasi internal yang menyangkut: penyesuaian visi dan misi, menyesuaikan struktur, kapasitas SDM, dan lain sebagainya. Sebagaimana yang disampaikan oleh J.L Galbrath,<sup>110</sup> bahwa setiap upaya merancang atau menyusun organisasi perlu dilakukan hal-hal berikut, yakni:

1. Menentukan kebijakan strategis yang dijadikan landasan,
2. Menetapkan satuan-satuan organisasi yang akan dibuat,
3. Memadukan orang-orang yang harus melaksanakan.

Penataan Organisasi membutuhkan persiapan yang matang serta harus dikomunikasikan secara berkelanjutan dengan 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

---

<sup>109</sup> *ibid*

<sup>110</sup> *ibid*, h. 43

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. Hal ini sejalan dengan pendapat Greenberg dan Baron dalam resistensi Individual dan organisasinya.

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:

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan Reformasi Kelembagaan sebagaimana yang telah diamanatkan oleh Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004, PP Nomor 38 tahun 2007 dan PP Nomor 41 Tahun 2007 telah melakukan berbagai langkah persiapan salah satunya adalah dengan menyusun pola penataan organisasi yang akan dilakukan dengan berdasarkan pada pertimbangan – pertimbangan, antara lain:

#### 4.1.4 Berdasarkan karakteristik Daerah Khusus Ibukota Jakarta :

4.1.4.1 Jakarta sebagai daerah otonom sesuai Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 sebagaimana telah dirubah menjadi Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang Undang Nomor 12 Tahun 2008.

#### 4.1.4.2 Sebagai Ibukota Negara

Bahwa Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia, sebagai pusat pemerintahan, dan sebagai daerah otonom berhadapan dengan karakteristik permasalahan yang sangat kompleks dan berbeda dengan provinsi lain. Provinsi DKI Jakarta selalu berhadapan dengan masalah urbanisasi, keamanan, transportasi, lingkungan, pengelolaan kawasan khusus, dan masalah sosial kemasyarakatan lain yang memerlukan pemecahan masalah secara sinergis melalui berbagai instrumen. Untuk itulah Pemerintah Pusat

mengeluarkan Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia (LN 2007 No. 93; TLN 4744). UU yang terdiri dari 40 pasal ini mengatur kekhususan Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara. Aturan sebagai daerah otonom tingkat provinsi dan lain sebagainya tetap terikat pada peraturan perundang-undangan tentang pemerintahan daerah.

#### 4.1.4.3 Berdasarkan Kepadatan Penduduk

Jakarta sebagai Ibukota Negara yang merupakan pusat ekonomi, sosial, budaya, hukum pemerintahan dan juga politik membuat Jakarta menjadi pusat segala peradaban yang terjadi di Indonesia. Semuanya ada di Jakarta. Masyarakat Indonesia memandang Jakarta sebagai tambang emas, karena semuanya ada di Jakarta. Oleh karena itu banyak para urban berbondong-bondong ke kota ini dengan tujuan dapat merubah kondisi perekonomian di desa.

Jumlah penduduk Kota Jakarta tahun 2008 menurut data statistik sebanyak 9.146.181 jiwa, terdiri dari laki-laki 4.491.392 dan perempuan 4.654.789 jiwa, sebagian besar penduduk merupakan usia produktif (15-64 tahun) yaitu 72,59% sebagaimana terlihat pada tabel 4.1.

Tabel 4.1. Jumlah Penduduk DKI Jakarta Menurut Kelompok Umur Tahun 2008

No	Kelompok Usia	Jumlah Penduduk		Jumlah
		Laki-laki	perempuan	
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
1	0 - 4	392.498	376.782	769.280
2	5 - 9	353.366	346.039	699.405
3	10 - 14	367.527	372.578	740.105
4	15 - 19	369.489	399.791	769.280
5	20 - 24	380.078	443.312	823.390
6	25 - 29	485.384	556.294	1,041.678
7	30 - 34	534.283	555.388	1,089.671
8	35 - 39	436.563	426.612	863.175
9	40 - 44	325.012	323.277	648.289
10	45 - 49	252.199	257.023	509.222
11	50 - 54	200.816	200.600	401.416
12	55 - 59	150.803	145.165	295.968

13	60 - 64	100.513	96.704	197.217
14	65 - 69	66.624	67.111	133.735
15	70 - 74	40.716	44.51	85.226
16	75 +	35.521	43.603	79.124
JUMLAH		4,491.39	4,654.79	9,146.18

Sumber : BPS Provinsi DKI Jakarta Tahun 2008.<sup>111</sup>

#### 4.1.4.4 Kompleksitas masalah perkotaan

Dalam perkembangan dan tren-nya dalam proses pembangunan di negara sedang berkembang pada umumnya ditemukan bahwa struktur ekonomi negara berubah dari struktur yang didominasi sektor pertanian ke arah yang didominasi sektor industri dan jasa.<sup>112</sup> Dan kecenderungan ini dibarengi dengan perubahan jumlah dan proporsi kependudukannya, yaitu dimana jumlah dan persentase penduduk yang hidup dan bermata-pencaharian di perkotaan cenderung semakin meningkat. Dengan jumlah dan persentase penduduk perkotaan yang semakin besar dan semakin padat tersebut tentu akan menambah “beban hidup” perkotaan yang semakin berat sehingga menimbulkan berbagai permasalahan yang semakin kompleks di bidang-bidang sosial-ekonomi, sosial-budaya, politik-pemerintahan, ketertiban dan keamanan, dan sebagainya. Badan Perencanaan Pembangunan Daerah Provinsi DKI Jakarta dalam Program Pembangunan Daerah (Propeda) Propinsi DKI Jakarta tahun 2002-2007 menganalisa bahwa pada dasarnya masalah Propinsi DKI Jakarta dapat dikategorikan dalam dua hal, (1) masalah kota yang tidak dapat dilepaskan dari masalah nasional secara keseluruhan bahkan menjadi bagian dari masalah nasional, dan (2) masalah kota yang bersifat khas dan menonjol dan hanya menjadi masalah serius di daerah perkotaan khususnya Propinsi DKI Jakarta.

Adapun masalah kota Jakarta yang menjadi bagian dari masalah nasional adalah: (1) masih terjadinya konflik sosial politik, (2) masih lemahnya penegakan hukum, (3) kebebasan tak terkendali dan unjuk kekuatan-anarkis, (4) lambatnya pemulihan ekonomi daerah, (5) masih tingginya angka pengangguran

<sup>111</sup> LKPJ Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2008

<sup>112</sup> Kamaluddin Rustian H. Prof. Drs. “Kemiskinan Perkotaan Di Indonesia: Perkembangan, Karakteristik dan Upaya Penanggulangan, disampaikan pada *Seminar Pengembangan Perkotaan dan Wilayah* Univeristas Trisakti, diunduh dari [www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8505](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8505) pada tanggal 16 mei 2012

dan kemiskinan, dan (6) belum memadainya kapasitas kelembagaan dan kualitas aparatur daerah. Lebih lanjut masalah khas dan menonjol yang dihadapi Jakarta dalam jangka menengah ini adalah: (1) masih terjadinya ancaman bahaya banjir, (2) belum tertanganinya secara baik sampah kota, (3) belum tertibnya lalu lintas kota, (4) meningkatnya pedagang K-5 dan PMKS, (5) belum optimalnya peranserta masyarakat dalam pembangunan, dan (6) keterbatasan daya dukung lahan dan lingkungan hidup kota.

#### 4.1.4.5 Poleksosbud<sup>113</sup>

##### Politik

Indonesia telah melalui berbagai perubahan-perubahan politik antara konfigurasi politik yang demokratis dan konfigurasi politik yang otoriter. Sejalan dengan perubahan-perubahan konfigurasi politik tersebut, maka karakter produk hukum juga berubah. Pada saat konfigurasi politik tampil secara demokratis, maka produk hukum yang dilahirkannya berkarakter responsif, dan sebaliknya saat konfigurasi politik tampil secara otoriter maka produk hukum yang dihasilkan berkarakter ortodoks. Hukum sebagai produk politik sangat ditentukan oleh perubahan politik. Hal ini dapat dilihat pada saat Orde Baru di bawah kekuasaan Presiden Soeharto jatuh, maka hukum juga langsung diubah terutama hukum publik yang berkaitan dengan distribusi kekuasaan. Berbagai undang-undang di bidang politik produk orde baru langsung diubah dengan pembongkaran atas asumsi-asumsi serta penghilangan atas kekerasan-kekerasan politik yang menjadi muatannya<sup>114</sup>.

Seiring dengan perubahan konfigurasi politik dari otoriter pada rezim orde baru menjadi demokratis pasca reformasi, maka banyak tuntutan yang disuarakan oleh elemen masyarakat untuk memperbaiki kondisi dan struktur ketatanegaraan pasca orde baru<sup>115</sup>. Tuntutan tersebut antara lain :

1. Amandemen UUD 1945
2. Penghapusan Dwi Fungsi ABRI

<sup>113</sup> RPJMD 2007 – 2012. data diperoleh hasil wawancara dengan Biro Organisasi dan Tata Laksana Provinsi DKI Jakarta

<sup>114</sup> Moh. Mahfud MD, "*Politik Hukum di Indonesia*", (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2009), hal. 374.

<sup>115</sup> Satya Arinanto, Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam era Pasca Reformasi, Makalah tanpa tahun, hal. 7.

3. Penegakan supremasi hukum, penghormatan hak asasi manusia (HAM) dan pemberantasan korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN),
4. Desentralisasi dan hubungan yang adil antara pusat dan daerah (otonomi daerah),
5. Mewujudkan kebebasan pers, dan
6. Mewujudkan kehidupan demokrasi.

#### Perekonomian

Provinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara adalah pusat perekonomian di Indonesia, segala macam bentuk perdagangan berhilir di Jakarta. Sebagai contoh, meskipun Provinsi DKI Jakarta tidak memiliki pertambangan namun seluruh hasil pertambangan akan bermuara di Jakarta. Hal ini menyebabkan banyak sekali yang harus diatur di dalam bentuk regulasi peraturan ataupun organisasi yang membidangnya. Kegiatan utama penduduk DKI Jakarta adalah di bidang perdagangan besar, kecil dan jasa-jasa, kemudian kegiatan di bidang industri termasuk listrik, gas dan air, dan hanya sebagian kecil yang bekerja pada sektor pertanian.

#### Sosial Budaya

Indikator sosial lainnya adalah jumlah penduduk miskin. Berdasarkan hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) jumlah penduduk miskin pada tahun 2002 sebesar 277 ribu orang dan pada tahun 2007 menjadi 405,7 ribu orang.

Selama lima tahun terakhir Angka Harapan Hidup juga mengalami peningkatan yakni dari 72 tahun pada tahun 2002 menjadi 74 tahun pada tahun 2006.

Disamping indikator-indikator tersebut, kondisi sosial budaya dapat juga dilihat dari angka kriminalitas dan angka kenakalan remaja. Jika pada tahun 2005 angka kriminalitas mencapai 50.689 kasus dan pada tahun 2006 meningkat menjadi 66.447 kasus. Pada tahun 2005 angka kenakalan remaja adalah 26 kasus, sedangkan pada tahun 2006 turun menjadi 12 kasus.

#### 4.1.4.6 Sarana & prasarana

Provinsi DKI Jakarta yang merupakan kota metropolitan, merupakan tempat yang menarik baik sebagai tempat usaha atau kerja, maupun tempat

tinggal. Pertumbuhan ekonomi yang relatif tinggi dan terbukanya lapangan usaha menyebabkan pertumbuhan penduduk metropolitan Jakarta meningkat secara berarti dengan konsekuensi pada kebutuhan penyediaan sarana dan prasarana perkotaan untuk memperkuat fungsi internal dan eksternal kota. Seiring dengan pertumbuhan penduduk serta perkembangan kota yang semakin pesat, perlu dilakukan pembangunan sarana dan prasarana kota guna meningkatkan kualitas hidup masyarakat serta menunjang berbagai aktivitas masyarakat serta pemerintah yang ada didalamnya. Berbagai upaya pembangunan untuk bidang sarana dan prasarana kota tersebut dituangkan dalam arah kebijakan pemerintah daerah sesuai fungsinya, yang meliputi :

1. Kelengkapan Kota
2. Tata Air
3. Perhubungan
4. Perumahan dan Permukiman
5. Tata Ruang
6. Tata Bangunan

Dengan memperhatikan fungsi, arah dan kebijakan di bidang sarana dan prasarana kota Provinsi DKI Jakarta, maka program pembangunan akan dijabarkan kedalam tujuh belas program yang direncanakan dilaksanakan dalam lima tahun mendatang. Ketujuh belas program tersebut adalah :

## **1. KELENGKAPAN KOTA**

- 1.1. Program Pembangunan Prasarana Jaringan Utilitas
- 1.2. Program Penerangan Jalan dan Tempat Umum
- 1.3. Program Pengembangan Pelayanan Air Limbah
- 1.4. Program Pengembangan Pelayanan Air Bersih

## **2. TATA AIR**

- 2.1. Program Pengendalian Banjir
- 2.2. Program Peningkatan Drainase Kota

## **3. PERHUBUNGAN**

- 3.1. Program Pengembangan Jaringan Jalan dan Jembatan
- 3.2. Program Pengembangan Sarana dan Fasilitas Perhubungan
- 3.3. Program Pengembangan Pelayanan Angkutan Umum

#### **4. PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN**

- 4.1. Program Pengembangan Perumahan
- 4.2. Program Penataan Lingkungan Permukiman
- 4.3. Program Peningkatan Pelayanan Perumahan dan Permukiman

#### **5. TATA RUANG**

- 5.1. Program Perencanaan Ruang
- 5.2. Program Pemanfaatan dan Pengendalian Pemanfaatan Ruang
- 5.3. Program Penataan dan Pengawasan Bangunan
- 5.4. Program Pengembangan Kawasan Khusus/Strategis

##### 4.1.4.7 Ketersediaan Sumber Daya Manusia

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 + 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.

Berkaitan dengan ketersediaan sumber daya dalam organisasi, Galbraith 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.

#### 4.1.4.8 Visi dan misi

Gubernur DKI Jakarta terpilih periode 2007 – 2012 mencanangkan visi, misi dan tujuan sebagaimana terdapat di dalam Peraturan Daerah Nomor 1 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2007 – 2012 yaitu “Jakarta Yang Nyaman dan Aman Untuk Semua.” dan untuk mewujudkan visi, misi pembangunan 2007-2012 adalah sebagai berikut:

1. Membangun tata kelola pemerintahan yang baik dengan menerapkan kaidah-kaidah “Good Governance”.
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. Hal ini sesuai dengan pendapat Galbraith<sup>116</sup> 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.

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.

Pemerintah Daerah selain mempertimbangkan karakteristik Provinsi DKI Jakarta, juga mempertimbangkan

#### 4.1.5 Berdasarkan kondisi yang berlaku saat ini (*existing condition*)

Agenda restrukturisasi organisasi perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta termasuk salah satu program yang menjadi fokus Gubernur dalam program 100 hari<sup>117</sup> Disampaikan bahwa restrukturisasi yang dilakukan bukan untuk mengurangi jumlah atau bahkan menambah jabatan atau personel yang terpenting bertujuan untuk merapikan dan mengefektifkan organisasi.

<sup>116</sup> Miftah Thoha, *loc. cit.*

<sup>117</sup> Fauzi Canangkan 19 Program Kerja 100 Hari Pertama diunduh dari <http://www.kependudukancapil.go.id>

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.

Kondisi nyata yang menjadi masukan adalah susunan organisasi daerah yang telah ada berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 tentang Bentuk Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi Daerah Ibukota Jakarta terdiri atas : 17 (unit Sekretaris daerah), 26 Dinas Daerah, 16 Lembaga Teknis Daerah, 5 Kota Administrasi dan 1 Kabupaten Administrasi, selanjutnya agar lebih jelas melihat arah perubahan organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta, berikut ini digambarkan perubahan organisasi berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 Tahun 2001 dengan organisasi berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 sebagai berikut:

Tabel 4.2 Perubahan Organisasi Berdasarkan Peraturan Daerah Nomor 3 tahun 2001 dan Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008

No.	SKPD Lama (Perda 3/2001)	SKPD Baru (Perda 10/2008)	Ket.
(1)	(2)	(3)	(4)
1.	Dinas Pendidikan Dasar	Dinas Pendidikan	
2.	Dinas Pendidikan Menengah dan Tinggi		
3.	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil	
4.	Dinas Pemadam Kebakaran	Dinas Pemadam Kebakaran dan Penanggulangan Bencana	Penambahan Fasilitas Penanggulangan
5.	Kantor Pengelola Teknologi Informasi	Dinas Komunikasi, Informatika dan Kehumasan	
6.	Biro Humas dan protokol		
7.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Dinas Koperasi, UKM dan Perdagangan	Penggabungan unsur Perdagangan dan Dinas Koperasi dan UKM dan
8.	Dinas Koperasi dan UKM		

9.	Dinas Perindustrian dan Perdagangan	Dinas Perindustrian dan Energi	Penggabungan Unsur Perindustrian pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan dengan Dinas Pertambangan dan Unsur Penerangan Jalan Umum pada Dinas PJU dan SJU
10.	Dinas Pertambangan		
11.	Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas ( Dinas PJU dan SJU)		
12.	Dinas Peternakan, Perikanan dan Kelautan	Dinas Kelautandan Pertanian	
13.	Dinas Pertanian dan kehutanan		
14.	Dinas Pariwisata	Dinas Pariwisata dan Kebudayaan	
15.	Dinas Kebudayaan dan Permuseuman		
16.	Dinas Perhubungan	Dinas Perhubungan	
17.	Dinas Tenaga Kerja dan Transmigrasi	Dinas Tenaga Kerja dan transmigrasi	
18.	Dinas Pekerjaan Umum	Dinas Pekerjaan Umum	Gabungan Bidang Sarana Jaringan Utilitas dengan Dinas Pekerjaan Umum
19.	Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan		
20.	Dinas perumahan	Dinas Perumahan dan Gedung Pemda	Gabungan sebagian Bidang Tata Bangunan dan Gedung Pemda dengan Dinas Perumahan
21.	Kantor Tata Bangunan dan Gedung Pemda		
22.	Dinas Tata Kota	Dinas Tata Ruang	
23.	Dinas Pemetaan dan Pertanahan		
24.	Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan	Dinas Pengawasan dan Penertiban Bangunan	Penggabungan Dinas Penataan dan Pengawasan Bangunan Dengan sebagian Bidang pada Kantor Tata Bangunan dan Gedung Pemda
25.	Kantor Tata Bangunan dan Gedung Pemda		
26.	Dinas Pertamanan	Dinas Pertamanan dan Pemakaman	
27.	Kantor Pelayanan Pemakaman		

28.	Dinas Kebersihan	Dinas Kebersihan	
29.	Dinas BinaMental Spiritual dan Kesos	Dinas Sosial	
30.	Dinas Kesehatan	Dinas Kesehatan	
31.	Dinas Olahragadan Pemuda	Dinas Olahraga dan Pemuda	
32.	Dinas Pendapatan Daerah	Dinas Pelayanan Pajak	

Tabel di atas menggambarkan bagaimana 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. 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.

#### 4.1.6 Berdasarkan Kebutuhan

Secara faktual, penataan organisasi perangkat daerah merupakan bagian dari upaya untuk mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Tata pemerintahan yang baik perlu mendapat perhatian karena selain sudah menjadi tuntutan masyarakat, juga merupakan kebutuhan dan kepentingan Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta dalam rangka menciptakan profesionalisme dan kenyamanan pegawai dalam bekerja. Dalam perwujudan tata pemerintahan yang baik, ke depan organisasi Pemerintah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta diharapkan dapat mendorong terciptanya pelayanan publik yang prima, meningkatkan kemampuan pemerintah daerah dalam memberdayakan masyarakat, mengembangkan ekonomi, meningkatkan prasarana dan sarana kota, serta mewujudkan tertib anggaran. Di samping itu, penataan organisasi perangkat daerah juga diharapkan dapat meningkatkan akseptabilitas pemerintah daerah.

Berdasarkan kajian Karakteristik, kondisi nyata dan kebutuhan akan penataan organisasi, maka Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan kebijakan Penataan Organisasi Perangkat Daerah yang :

1. Sesuai visi dan misi Gubernur;
2. Kajian Akademis;

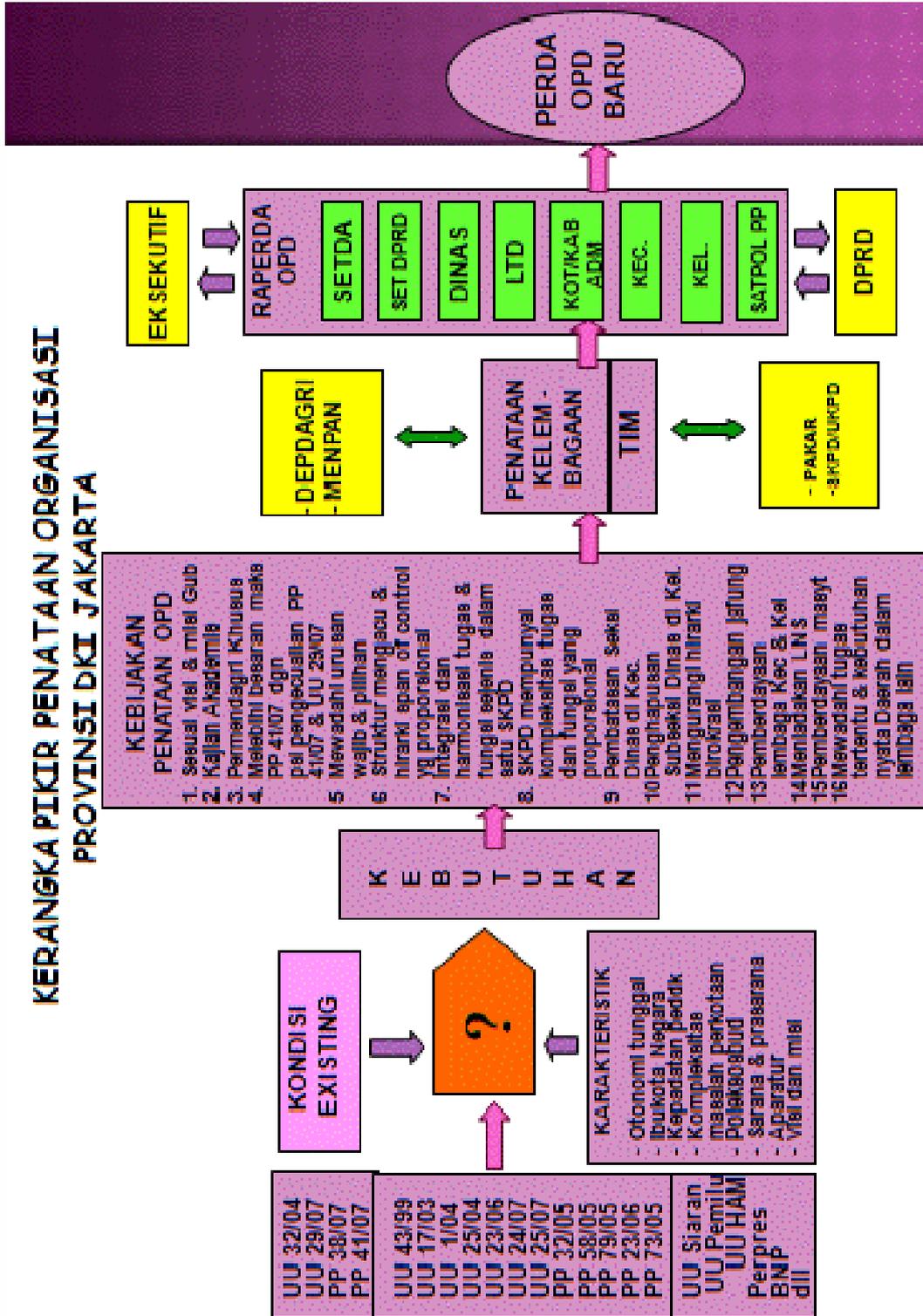
3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Khusus;
4. Melebihi besaran maksimal Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 dengan pasal pengecualian Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 & Undang Undang Nomor 29 Tahun 2007;
5. Mewadahi urusan wajib dan pilihan;
6. Struktur mengacu dan hirarki *span of control* yg proporsional;
7. Integrasi dan harmonisasi tugas dan fungsi sejenis dalam satu SKPD;
8. SKPD mempunyai kompleksitas tugas dan fungsi yang proporsional;
9. Pembatasan Seksi Dinas di Kecamatan;
10. Penghapusan Subseksi Dinas di Kelurahan;
11. Mengurangi hirarki birokrasi;
12. Pengembangan jabatan Fungsional;
13. Pemberdayaan lembaga Kecamatan dan Kelurahan;
14. Meniadakan Lembaga Non Struktural;
15. Pemberdayaan masyarakat;
16. Mewadahi tugas tertentu dan kebutuhan nyata daerah dalam lembaga lain.

serta memperhatikan peraturan – peraturan yang menjadi batasan di dalam penataan organisasi perangkat daerah, masukan dari para pakar dan para Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah, maka disusunlah Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Provinsi DKI Jakarta. Untuk lebih jelas melihat kerangka pikir penataan organisasi Provinsi DKI Jakarta, berikut ini digambarkan alur kerangka pikir penataan organisasi provinsi DKI Jakarta:<sup>118</sup>

---

<sup>118</sup> Paparan Kepala Biro Ortala pada Dinas Perindustrian dan Energi tanggal 6 Juni 2012

Gambar 4.1 KERANGKA PIKIR PENATAAN ORGANISASI PROVINSI DKI JAKARTA



Dalam 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.

Demikian pula dengan keberadaan dinas yang semakin lama lingkup tugasnya semakin sedikit contohnya Dinas Pemetaan dan Pertanahan, karena pemetaan di DKI semakin habis dan urusan pertanahan tidak diserahkan kepada pemerintah daerah, maka keberadaan Dinas tersebut digabung menjadi satu dengan Dinas Tata Kota menjadi 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.

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 pembedaan 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 perampingan 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.

## 4.2. Analisa Penataan Organisasi Dinas Perindustrian dan Energi

4.2.1 Analisa kedudukan dan permasalahan Dinas Perindustrian dan Energi berdasarkan Peraturan – Peraturan Pelaksana Penataan Organisasi Pemerintahan Daerah.

Berdasarkan perumpunan Dinas sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007, maka dibentuklah Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang menentukan Dinas – dinas yang terdapat pada Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yaitu pada point d. Dinas Koperasi, Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, dan Perdagangan serta pada point e. Dinas Perindustrian dan Energi.

Dinas Perindustrian dan Energi dibentuk berdasarkan Peraturan Gubernur Nomor 69 Tahun 2009 yang digulirkan dalam menjawab ketentuan pasal 151 Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 2008 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dinas Perindustrian dan Energi adalah organisasi Satuan Kerja Perangkat Daerah yang merupakan penggabungan tiga Satuan Kerja Perangkat Daerah yaitu Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas yang dibentuk berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 111 tahun 2001, Dinas Perindustrian dan Perdagangan berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 56 Tahun 2002 dan Dinas Pertambangan berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 57 Tahun 2002. Untuk dapat melakukan analisa terhadap penggabungan ketiga dinas tersebut agar dapat menjawab pertanyaan penelitian, maka akan dibahas masing-masing satuan Kerja Perangkat Daerah, yaitu :

### A. Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas.

Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor 111 Tahun 2001 memiliki tugas melaksanakan penataan, perencanaan, pembangunan, pemeliharaan, pengamanan dan pengendalian di bidang penerangan jalan umum dan sarana jaringan utilitas serta fungsi sebagai berikut :

- a. perumusan kebijakan teknis di bidang penerangan jalan umum dan sarana jaringan utilitas kota;
- b. penyusunan rencana induk di bidang penerangan jalan umum dan sarana jaringan utilitas kota;
- c. perencanaan, pelaksanaan pembangunan dan pemeliharaan di bidang penerangan jalan umum serta penataan, pengawasan, dan pengendalian jaringan utilitas kota;
- d. pemberian izin atau rekomendasi dan pelayanan umum di bidang

- penerangan jalan umum yang pelaksanaan pembangunan dan pemeliharannya dibiayai oleh masyarakat atau dunia usaha;
- e. pemberian izin atau rekomendasi di bidang jaringan utilitas kota yang pembangunannya dibiayai oleh Pemerintah, masyarakat atau dunia usaha;
  - f. pelayanan unit perbekalan dan peralatan di bidang penerangan jalan umum dan jaringan utilitas kota;
  - g. pemantauan pelaksanaan penerimaan pajak dan pembayaran rekening listrik penerangan jalan umum serta pemungutan retribusi perizinan jaringan utilitas kota;
  - h. pengelolaan dukungan teknis dan administratif;
  - i. pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas.

Sesuai dengan ketentuan di dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas sebagai penyedia penerangan jalan (energi) termasuk ke dalam Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral dengan sub bidang sebagai berikut :

Tabel 4.3. Lampiran PP Nomor 38 tahun 2007  
Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral

Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral	
Mineral, Batu Bara, Panas Bumi, dan Air Tanah	Minyak dan Gas Bumi
Geologi	Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) sektor energi dan sumber daya mineral
Ketenagalistrikan	

#### B. Dinas Perdagangan dan Perindustrian.

Dinas Perdagangan dan Perindustrian berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor 56 Tahun 2002 memiliki tugas menyelenggarakan, pembinaan, pengembangan, usaha perindustrian dan perdagangan barang dan jasa yang berwawasan lingkungan serta fungsi sebagai berikut:

- a. perumusan kebijakan teknis di bidang perindustrian dan perdagangan barang dan jasa yang berwawasan lingkungan;
- b. pembinaan terhadap pertumbuhan dan pengembangan usaha perindustrian dan perdagangan dalam dan luar negeri;
- c. fasilitasi sarana, prasarana, permodalan, pemasaran perindustrian dan perdagangan;
- d. pengawasan mutu, penerapan standar industri dan perdagangan;
- e. pemeriksaan dan pengujian standar alat ukur (metrologi);
- f. pengujian mutu hasil industri dan perdagangan;

- g. penelitian, pengembangan, industri dan perdagangan serta rekayasa industri;
- h. penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan teknis, penyuluhan, bimbingan industri dan perdagangan;
- i. pembinaan dan penyelenggaraan pameran promosi hasil industri dan perdagangan;
- j. pengawasan, penataan, pengendalian, usaha industri dan perdagangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- k. pemberian izin industri, perdagangan serta fasilitas sarana dan prasarana industri dan perdagangan;
- l. pengelolaan dukungan teknis dan administratif;
- m. pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas.

Sesuai dengan ketentuan di dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka Dinas Perdagangan dan Perindustrian sebagai penyedia penyelenggaraan, pembinaan, pengembangan, usaha perindustrian dan perdagangan barang dan jasa yang berwawasan lingkungan termasuk ke dalam Bidang Perindustrian dengan sub bidang sebagai berikut :

Tabel 4.4. Lampiran PP Nomor 38 tahun 2007  
Bidang Perindustrian

Bidang Perindustrian	
Perizinan	Sumber Daya Manusia
Usaha Industri	Permodalan
Fasilitas Usaha Industri	Lingkungan Hidup
Perlindungan Usaha industri	Kerjasama Industri
Perencanaan dan Program	Kelembagaan
Pemasaran	Sarana dan Prasarana
Teknologi	Informasi industri
Standarisasi	Pengawasan Industri
	Monitoring, evaluasi dan Pelaporan

Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah juga merumpunkan atau mengklasifikasikan urusan pemerintahan bidang Industri ke dalam bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan.

#### C. Dinas Pertambangan.

Dinas Pertambangan berdasarkan Surat Keputusan Gubernur Nomor 57 Tahun 2002. memiliki tugas menyelenggarakan kegiatan di bidang

pertambangan yang meliputi pemberian perizinan, perencanaan, pembinaan, penelitian, pengembangan, pemasaran, pengawasan, penertiban dan pengendalian usaha pertambangan dan potensi air bawah tanah, bahan galian, listrik, energi, minyak dan gas bumi serta geologi perkotaan serta fungsi sebagai berikut :

- a. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertambangan;
- b. Perencanaan, penyusunan program, pengkoordinasian dan pelaksanaan kegiatan usaha pertambangan air bawah tanah, bahan galian, listrik, energi serta minyak dan gas bumi,
- c. pemantauan, pengawasan dan penertiban, pengendalian terhadap kegiatan usaha pertambangan air bawah tanah, bahan galian, listrik, energi serta minyak dan gas bumi,
- d. Inventarisasi, penyelidikan analisa dan evaluasi, penyajian data. informasi serta pengembangan potensi geologi.
- e. pemberian izin atau rekomendasi dan pembinaan di bidang usaha pertambangan, air bawah tanah, bahan galian, listrik, energi serta minyak dan gas bumi.
- f. pemberian rekomendasi dan izin penggunaan genset yang dikelola oleh pemerintah, dunia usaha dan masyarakat;
- g. penyediaan pelayanan data dan informasi kebumiharian Jakarta;
- h. analisa laboratorium kualitas air bawah tanah, mutu bahan galian, kualitas minyak dan gas bumi, mekanika tanah dan kelistrikan;
- i. kegiatan penelitian, pengembangan potensi air bawah tanah, bahan galian, listrik, energi serta minyak dan gas bumi.
- j. pemantauan pencatatan, pengawasan, pelaksanaan sarana dan prasarana lokasi penampungan, penyimpanan, distribusi pengangkutan, pemanfaatan air bawah tanah, pemasaran bahan galian, listrik, energi serta minyak dan gas bumi;
- k. konservasi dan pemanfaatan air bawah tanah; bahan galian serta melaksanakan pengembangan listrik, energi serta minyak dan gas bumi.
- l. penyelenggaraan pelayanan elektrifikasi di Kepulauan seribu.
- m. pemungutan pajak iuran, konpensasi dan retribusi di bidang pertambangan, listrik, energi serta minyak dan gas bumi.
- n. penyuluhan usaha pertambangan air bawah tanah, bahan galian, listrik, energi serta minyak dan gas bumi.
- o. pengelolaan dukungan teknis dan administratif;
- p. pembinaan teknis pelaksanaan kegiatan suku dinas.

Sesuai dengan ketentuan di dalam Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, maka Dinas Pertambangan sebagai unsur pelaksana pemerintah daerah di bidang pertambangan termasuk ke dalam Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral dengan sub bidang sebagai berikut :

Tabel 4.5. Lampiran PP Nomor 38 tahun 2007

## Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral

Bidang Energi dan Sumber Daya Mineral	
Mineral, Batu Bara, Panas Bumi, dan Air Tanah	Minyak dan Gas Bumi
Geologi	Pendidikan dan Pelatihan (Diklat) sektor energi dan sumber daya mineral
Ketenagalistrikan	

Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah juga merumpunkan atau mengklasifikasikan urusan pemerintahan bidang Pertambangan ke dalam bidang pertambangan dan energi.

Setelah penjabaran mengenai asal usul serta tugas dan fungsi dinas - dinas yang digabung menjadi Dinas Perindustrian dan Energi, maka penulis menganalisa kedudukan Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta terhadap Peraturan Perundang undangan tentang Organisasi Perangkat Daerah dan permasalahan yang ditimbulkan., antara lain :

## 4.2.1.1 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007

Telah dijelaskan sebelumnya bahwa perubahan mendasar dalam struktur birokrasi berlangsung sangat cepat. Paradigma birokrasi yang ramping dan memudahkan pelayanan menjadi dasar dalam melakukan perubahan. Menurut Smith dan Major Otonomi daerah secara teoritis didesain untuk membuat pelayanan publik lebih dekat dengan warga yang dilayaninya.<sup>119</sup>

Berdasarkan hal tersebut dikeluarkanlah Undang Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian diubah menjadi Undang Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan terakhir mengalami perubahan dalam Undang undang Nomor 12 Tahun 2008.

Dalam rangka melaksanakan Undang Undang 32 tahun 2004 khususnya pasal 10, Pasal 11, Pasal 12, pasal 13, Pasal 14 ayat (1) dan (2) pemerintah membuat peraturan pelaksana yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007

<sup>119</sup> Agus Pramusinto, "Reformasi Tanpa Peningkatan Kesejahteraan : Bagaimana Memberikan Energi Untuk Birokrasi" dalam Agus Pramusinto, Dr. dkk. *op. cit*, h. 164

tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota.

Pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tersebut disebutkan ada 31 (tigapuluh satu) Urusan diluar urusan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama.yang menjadi urusan pemerintah dan dibagi bersama antar tingkatan dan/atau susunan pemerintahan. Setiap bidang urusan pemerintahan terdiri dari sub bidang, dan setiap sub bidang terdiri dari sub sub bidang yang perincian dari ketigapuluh satu bidang urusan pemerintahan tersebut tercantum dalam lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007.

Dari ke 31 urusan pemerintah tersebut dilakukan pemisahan berdasarkan urusan pemerintah yang wajib diselenggarakan oleh pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota, berkaitan dengan pelayanan dasar dan Urusan Pemerintah yang menjadi pilihan yang merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan.

Berdasarkan hal tersebut, Bidang Perindustrian dan Energi merupakan bagian dari urusan pilihan sebagaimana diatur di Pasal 7 ayat 4 huruf d dan f. Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Urusan pilihan bidang Energi dan Sumber Daya Mineral memiliki sub bidang yang menjadi urusan di dalam ruang lingkup Energi dan Sumber Daya Mineral yang nantinya akan berkoordinasi di bawah Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral, Hal yang serupa juga pada urusan pilihan bidang perindustrian yang akan berkoordinasi dengan Kementerian Perindustrian.

Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta merupakan penggabungan dari unsur 3 dinas yang dilakukan peleburan menjadi 1(satu) dinas yaitu Dinas Pertambangan, unsur Penerangan Jalan Umum dari Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas serta Unsur Perindustrian dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan. Berdasarkan lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Bidang Perindustrian dan Energi Sumber Daya Mineral, maka unsur penerangan jalan umum yang memiliki tugas

penataan, perencanaan, pembangunan, pemeliharaan, pengamanan dan pengendalian di bidang penerangan jalan umum dan sarana jaringan utilitas merupakan dinas yang bertanggung jawab terhadap urusan kelistrikan dengan berkoordinasi dengan Perusahaan Listrik Negara (PLN) di dalam setiap acara yang dilangsungkan oleh Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta. Hal ini disampaikan oleh Sekretaris Dinas Perindustrian dan Energi sebagaimana hasil wawancara berikut ini :

“Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas bertanggung jawab terhadap pemberian jasa penerangan jalan kepada seluruh masyarakat Jakarta dan sebagai unit yang bertanggung jawab terhadap kesiapan ketenagalistrikan apabila Pemerintah Daerah melaksanakan suatu acara yang memerlukan jasa penerangan dan ketenagalistrikan dengan berkoordinasi dengan Perusahaan Listrik Negara sebagai penyedia tenaga listrik “

Berdasarkan hal tersebut, sebagaimana terdapat di lampiran Energi dan Sumber Daya Mineral sub bidang kelistrikan, maka unsur penerangan jalan umum di gabungkan dengan Dinas Pertambangan untuk memenuhi urusan pemerintahan pilihan Energi dan Sumber Daya Mineral sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 pasal 7 ayat 4 huruf d. Dan akan berkoordinasi dibawah Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral.

Unsur Industri pada Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta merupakan urusan pilihan yang diatur di dalam Pasal 7 ayat 4 huruf f dan akan berkoordinasi dengan pemerintah pusat melalui Kementerian Perindustrian sehingga Dinas perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta memiliki ruang lingkup tugas teknis yang mengharuskan untuk berkoordinasi lintas kementerian yaitu Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan Kementerian Perindustrian. Hal ini tidak sejalan dengan dua dari 14 prinsip Organisasi Modern Prof. Mr, Dr. Prajudi Atmosudirdjo yaitu prinsip kesatuan komando (kesatuan pimpinan). Prinsip ini disebut juga “ *one man – one boss*” atau dalam satu kapal tidak boleh ada dua nahkoda,<sup>120</sup> hal ini dikarenakan organisasi daerah merupakan organisasi yang mendapatkan pelimpahan wewenang berdasarkan asas desentralisasi dari kementerian di pusat, untuk itu semua filsafat organisasi, strategi, *planning*, (*policy*), peraturan, instruksi dan perintah yang diberikan oleh

<sup>120</sup> Prajudi Atmosudirdjo, Prof. Mr, Dr. *op. cit*, h. 94

organisasi daerah harus sesuai dengan peraturan yang ditetapkan oleh pusat. Apabila suatu organisasi memiliki tupoksi yang diurus oleh dua kementerian, maka prinsip kesatuan arah tidak dapat terlaksana dengan baik, karena prinsip desentralisasi harus disertai dengan sistem informasi *feed back* dan laporan ke atas (pusat) yang cepat dan efisien sekali. Jikalau tidak maka perusahaan atau organisasi yang mana pun akan kehilangan *unity of direction* (kesatuan arah)<sup>121</sup> serta formalisasi penataan yang menyebutkan bahwa unit-unit tugas dan kerja organisasi harus ditata agar koordinasi baik secara vertikal, horizontal, maupun menyilang dapat berjalan dengan sebaik-baiknya berdasarkan pada pengertian koordinasi yang merupakan paduan antara sinkronisasi kegiatan (serasi menurut waktu gerak kerja) dan integrasi kegiatan (serasi menurut keterampilan gerak kerja)<sup>122</sup>.

Menurut pendapat penulis hal tersebut dapat membingungkan bagi pimpinan organisasi di lingkungan Pemerintah daerah, dikarenakan tidak adanya spesifikasi pekerjaan pada unitnya sedangkan menurut Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 point b ayat 4 menyebutkan bahwa “Perumpunan bidang pemerintahan pada prinsipnya adalah penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang ditangani atau diwadahi pada satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas serta adanya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan.”

#### 4.2.1.2 Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007

Untuk mengatur lebih lanjut sebagaimana diperintahkan oleh Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah khususnya Pasal 128 Susunan organisasi perangkat daerah ditetapkan dalam Perda dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu dan berpedoman pada Peraturan Pemerintah. Berdasarkan hal tersebut maka pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang mengatur perumpunan Urusan Pemerintahan berdasarkan pertimbangan adanya urusan pemerintahan yang perlu ditangani dan tidak harus dibentuk ke dalam organisasi sendiri sehingga penggabungannya sesuai dengan perumpunan urusan

---

<sup>121</sup> *ibid*, h. 212-214

<sup>122</sup> *ibid*, h. 105

pemerintahan yang dikelompokkan ke dalam bentuk dinas sebagai berikut :

- a. bidang pendidikan, pemuda dan olahraga;
- b. bidang kesehatan;
- c. bidang sosial, tenaga kerja dan transmigrasi;
- d. bidang perhubungan, komunikasi dan informatika;
- e. bidang kependudukan dan catatan sipil;
- f. bidang kebudayaan dan pariwisata;
- g. bidang pekerjaan umum yang meliputi bina marga, pengairan, cipta karya dan tata ruang;
- h. bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan;
- i. bidang pelayanan pertanahan;
- j. bidang pertanian yang meliputi tanaman pangan, peternakan, perikanan darat, kelautan dan perikanan, perkebunan dan kehutanan;
- k. bidang pertambangan dan energi; dan
- l. bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset.

Dalam rangka mewujudkan organisasi perangkat daerah yang ideal, maka PP No. 41 Tahun 2007 secara konkret menggunakan pendekatan wajib sebagaimana yang diatur dalam UU No. 32 Tahun 2004 dan berdasarkan Pasal 51 PP Nomor 41 tahun 2007 ditetapkan bahwa efektif pelaksanaan penataan kelembagaan perangkat daerah dilaksanakan selambat-lambatnya tanggal 23 Juli 2008.

Proses penetapan organisasi perangkat daerah bagi Provinsi DKI Jakarta berbeda dengan proses penetapan organisasi di provinsi lain pada umumnya. Perbedaan tersebut terjadi 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 kekhususannya 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 Nomor 45 Tahun 2008 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.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2008 Pasal 1 ayat 1 huruf e mengamanatkan bahwa Dinas pada Provinsi DKI Jakarta terdiri paling banyak 20 (dua puluh) unit dengan nomenklatur dinas dan lembaga teknis daerah

disesuaikan dengan kebutuhan, potensi dan karakteristik Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta.

Berdasarkan hal tersebut Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengeluarkan Peraturan Gubernur Nomor 69 tahun 2009 tentang Dinas Perindustrian dan Energi yang merupakan penggabungan 3 unsur kedinasan yaitu Dinas Pertambangan, unsur Penerangan Jalan Umum dari Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas serta Unsur Perindustrian dari Dinas Perindustrian dan Perdagangan dan juga merupakan penggabungan 2 (dua) urusan pilihan sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007. Akan tetapi berdasarkan analisa penulis, penggabungan ketiga unsur tersebut bertentangan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007, sehingga pembentukan Dinas Perindustrian dan Energi tidak sesuai dengan Norma Hukum yang Vertikal sebagaimana disampaikan oleh Prof. Maria Farida Indrati S bahwa dinamika norma hukum yang vertikal adalah dinamika yang berjenjang dari atas ke bawah, atau dari bawah ke atas. Dalam dinamika yang vertikal ini suatu norma hukum itu berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, norma hukum yang di atasnya berlaku, bersumber dan berdasar pada norma hukum yang di atasnya, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang dibawahnya<sup>123</sup>.

Undang Undang Nomor 29 tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia Pasal 13 mengatur mengenai susunan pemerintahan yang mengharuskan dalam penyusunan jumlah, bentuk, dan susunan jabatan sekretariat daerah, sekretariat DPRD, dinas daerah, lembaga teknis daerah, kota administrasi/kabupaten administrasi, kecamatan, dan kelurahan Provinsi DKI Jakarta ditetapkan dengan peraturan daerah dan berpedoman pada peraturan perundangundangan. Hal yang serupa juga diatur di dalam peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2008. Peraturan ini tidak menentukan perumpunan urusan pemerintah ke dalam bentuk dinas, melainkan hanya menentukan jumlah besaran dinas yang harus dibentuk di dalam Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yaitu sebanyak 20 dinas. Hal ini mengisyaratkan bahwa di

---

<sup>123</sup> Maria Farida Indrati S, *op.cit* , h. 23

dalam penyusunan organisasi perangkat daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta harus berpedoman kepada Peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perumpunan urusan pemerintahan yang dikelompokkan ke dalam bentuk dinas, dalam hal ini adalah Undang Undang Nomor 32 Tahun 2004 beserta dengan peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007.

Pemerintah Provinsi DKI Jakarta melakukan penggabungan unsur industri di dalam bidang perekonomian yang seharusnya digabungkan dengan Koperasi dan usaha mikro kecil dan menengah, industri dan perdagangan, dengan unsur pertambangan dan kelistrikan di dalam bidang pertambangan dan energi. Hal tersebut menimbulkan dampak yang kurang baik di dalam melaksanakan tugas bagi pegawai di lingkungan Dinas Perindustrian dan Energi. Hal ini tercermin dari hasil wawancara penulis dengan salah satu Kepala Seksi Industri Industri Logam, Mesin, Tekstil, dan Aneka sebagai berikut :

“dengan adanya pemisahan unsur industri dengan unsur perdagangan yang semula menyatu di dalam Dinas Perdagangan dan perindustrian, justru menimbulkan masalah baru, karena unsur perindustrian merupakan unsur yang memberikan pelayanan di bidang bahan baku hingga menjadi bahan yang siap dipasarkan sedangkan unsur perdagangan merupakan unsur yang melakukan perdagangan hasil industri yang telah siap dipasarkan (Hulu dan Hilir). Semakin sedikitnya masyarakat yang mengajukan ijin industri yang diakibatkan sulit terdeteksinya masyarakat yang melakukan usaha di bidang industri. Sebelum pemisahan dilakukan jika ada masyarakat yang ingin mengajukan ijin pemasaran hasil industri maka akan mudah terdeteksi apabila masyarakat tersebut belum mendaftarkan ijin industri. Akan tetapi saat ini setelah dilakukan pemisahan Dinas perindustrian kesulitan untuk mendata masyarakat yang melakukan usaha industri rumah tangga.

Pendapat yang sama juga di sampaikan oleh Drs. H. Malayu Hasibuan<sup>124</sup> yang menyatakan bahwa asas pendepartemenan adalah mengelompokkan kegiatan-kegiatan yang sama dan berkaitan erat ke dalam suatu unit kerja (bagian). Jika di lihat dari pemisahan antara unsur industri dengan perdagangan, hal ini justru bertentangan dengan pendapat tersebut, karena pengertian industri berdasarkan Undang Undang Nomor 5 Tahun 1984 adalah kegiatan ekonomi yang mengolah bahan mentah, bahan baku, barang

<sup>124</sup> Malayu S.P. Hasibuan, Drs. “*Organisasi dan Motivasi*” (Cet. VII; Jakarta; PT. Bumi Aksara; 2010).h. 48

setengah jadi, dan/atau barang jadi menjadi barang dengan nilai yang lebih tinggi untuk penggunaannya, termasuk kegiatan rancang bangun dan perekayasaan industri, dan perdagangan merupakan suatu proses kegiatan ekonomi yang mengaitkan antara para produsen dan konsumen. Sebagai kegiatan distribusi, perdagangan menjamin peredaran, penyebaran, dan penyediaan barang melalui mekanisme pasar. Berdasarkan pengertian tersebut Industri dan Perdagangan merupakan kegiatan yang berkaitan erat satu dengan yang lainnya. Industri memproduksi bahan mentah menjadi bahan jadi yang kemudian dipasarkan atau diperjual belikan melalui istilah perdagangan. Industri dan Perdagangan seharusnya dijadikan 1 (satu) bidang untuk memangkas birokrasi dan hal tersebut telah dilaksanakan sebelum adanya penggabungan dengan nama Dinas Perindustrian dan Perdagangan, justru dalam rangka Reformasi Birokrasi dipisahkan dan digabungkan dengan bidang yang mengurus pertambangan dan penerangan jalan umum. Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 juga menjadikan Unsur Industri dan Perdagangan menjadi satu bidang di dalam Bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan, hal tersebut menunjukkan bahwa Pemerintah Pusat memandang Industri dan Perdagangan merupakan satu kesatuan di dalam suatu organisasi. Hal yang serupa dilakukan oleh seluruh Pemerintah Provinsi yang ada di Indonesia. Penulis telah melakukan penelitian dengan mencari Peraturan Daerah masing – masing provinsi yang mengatur Penataan Organisasi Daerah untuk mengetahui nomenklatur yang digunakan untuk bidang perekonomian yang meliputi koperasi dan usaha mikro, kecil dan menengah, industri dan perdagangan, berikut adalah hasil penelitian :

Tabel. 4.6. Nomenklatur Bidang Perekonomian unsur Industri dan Perdagangan seluruh Pemerintah Daerah Provinsi di Indonesia

No.	Peraturan Daerah	Tentang	Nomenkatur Dinas
1	Peraturan Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darusalam Nomor 5 tahun 2007	Susunan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas, Lembaga Teknis Daerah, Dan Lembaga Daerah Provinsi Nangroe Aceh Darussalam	Dinas Perindustrian, Pedagangan, Koperasi dan Usaha Kecil Menengah
2	Peraturan Daerah Sumatera Utara Nomor 8 tahun 2008	Organisasi dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Provinsi Sumatera Utara	Dinas Perindustrian dan Perdagangan

3	Peraturan Daerah Sumatera Selatan Nomor 8 tahun 2008	Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sumatera Selatan	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
4	Peraturan Daerah Sumatera Barat Nomor 4 Tahun 2008	Pembentukan Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sumatera Barat	Dinas Koperindag
5	Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 9 Tahun 2008	Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Riau	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
6	Peraturan Daerah Provinsi Bengkulu Nomor : 7 Tahun 2008	<i>Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Bengkulu</i>	Diskopprindag
7	Peraturan Daerah Jambi Nomor 14 tahun 2008	<u>Organisasi Dan Tatakerja Dinas Daerah Provinsi Jambi</u>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
8	Peraturan Daerah Lampung 03 Tahun 2008 4 Februari 2008	<u>Organisasi Dan Tatakerja Dinas Daerah Provinsi Lampung</u>	Dinas Koperasi, UMKM, Perindustrian dan Perdagangan (Diskoperindag)
9	Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2008	<u>Organisasi Perangkat Daerah</u>	Dinas Perindustrian dan Energi
10	Peraturan Daerah Jawa Barat Nomor 21 Tahun 2008	<u>Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Jawa Barat</u>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
11	Peraturan Daerah Provinsi Banten Nomor 3 Tahun 2008	<i>Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Banten</i>	Dinas Perindustrian dan perdagangan
12	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Tengah Nomor 6 Tahun 2008	<u>Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Jawa Tengah</u>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
13	Peraturan Daerah D.I. Yogyakarta Nomor 6 Tahun 2008	<u>Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta</u>	Dinas Perindagkop dan UKM
14	Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 9 Tahun 2008	Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Jawa Timur	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
15	Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2008	Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah Provinsi Bali	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
16	Peraturan Daerah Nusa Tenggara Barat Nomor 7 Tahun 2008	<u>Organisasi Dan Tatakerja Dinas-Dinas Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat</u>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan

17	Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur Nomor 10 Tahun 2008	Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Nusa Tenggara Timur	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
18	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Barat Nomor 10 Tahun 2008	<u>Susunan Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Barat</u>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
19	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Selatan Nomor 6 Tahun 2008	<u>Pembentukan, Organisasi Dan Tata Kerja Perangkat Daerah Provinsi Kalimantan Selatan</u>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
20	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah. Nomor 6 Tahun 2008	<i>Organisasi Dan Tata Kerja. Dinas Daerah Provinsi Kalimantan Tengah</i>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
21	Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Timur Nomor 08 Tahun 2008	<i>Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Kalimantan Timur</i>	Dinas Perindustrian perdagangan dan Koperasi
22	Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tengah Nomor 6 Tahun 2008	<u>Organisasi Dan Tata Kerja Dinas – Dinas Daerah Propinsi Sulawesi Tengah</u>	Dinas Koperasi UMKM dan Perindustrian perdagangan
23	Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Nomor 3 Tahun 2008	<i>Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sulawesi Utara</i>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
24	Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Selatan Nomor 8 Tahun 2008	<i>Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sulawesi Selatan</i>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
25	Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara Nomor 4 Tahun 2008	<i>Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sulawesi Tenggara</i>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
26	Peraturan Daerah Provinsi Sulawesi barat Nomor 3 Tahun 2009	<u>Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Sulawesi Barat</u>	Dinas Koperasi, Perindustrian, Perdagangan dan Usaha Kecil dan Menengah (DKPPUKM)
27	Peraturan Daerah Provinsi Gorontalo Nomor 6 Tahun 2007	<u>Pembentukan Organisasi Dan Tata Kerja Dinas – Dinas Daerah Provinsi Gorontalo</u>	Dinas Koperasi, Perindustrian dan Perdagangan
28	Peraturan Daerah Provinsi Maluku Nomor 3 Tahun 2007	<u>Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Dinas Pemerintah Provinsi</u>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan

		<u>Maluku</u>	
29	Peraturan Daerah Provinsi Maluku Utara Nomor 7 Tahun 2008	<i>Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah. Provinsi Maluku Utara</i>	Dinas Perindustrian dan Perdagangan
30	Peraturan Daerah Provinsi Papua Nomor 10 Tahun 2008	<u>Organisasi Dan Tata Kerja Dinas-Dinas Daerah Provinsi Papua</u>	Dinas Perindustrian, Perdagangan, Koperasi dan UKM
31	<i>Peraturan Daerah Provinsi Papua Barat Nomor 4 Tahun 2009</i>	Organisasi dan Tata kerja Dinas-dinas Daerah Provinsi Papua Barat	<i>Dinas Perindustrian dan Perdagangan</i>
32	Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Bangka Belitung Nomor 6 Tahun 2008	<i>Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Kepulauan Bangka</i>	<i>Dinas Perindustrian dan Perdagangan</i>
33	Peraturan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Nomor 5 Tahun 2007	Susunan Dan Tata Kerja Dinas Daerah Di Lingkungan Pemerintah Provinsi Kepulauan Riau	Dinas Perindustrian dan Perdagangan

Dari Tabel 4.6 diatas, dapat di lihat bahwa hanya Provinsi DKI Jakarta yang melakukan penggabungan unsur Industri ke dalam unsur Energi dan memiliki nomenklatur Dinas Perindustrian dan Energi, sedangkan ke 32 Provinsi lainnya menggabungkan unsur Industri dengan Perdagangan dengan nomenklatur secara umum Dinas Perindustrian dan Perdagangan.

#### 4.2.2 Analisa Hambatan Dan Permasalahan Yang Timbul Pasca Penggabungan Dinas Perindustrian Dan Energi

Sebelum melakukan analisa terhadap hambatan dan permasalahan yang timbul pasca penggabungan Dinas Perindustrian dan Energi. penulis akan berusaha memaparkan terlebih dahulu Perubahan yang Diinginkan dari Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah oleh Gubernur Provinsi DKI Jakarta. 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, tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*). 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.

Pasca penggabungan tersebut bukan hal yang tidak mungkin apabila penggabungan tersebut justru berpotensi menimbulkan permasalahan, yang

berpotensi menimbulkan konflik dan dapat mengakibatkan tujuan dilaksanakannya perubahan tidak tercapai. Beberapa permasalahan yang timbul pasca penggabungan telah disampaikan oleh penulis pada bab III yang merupakan hasil penelitian di Dinas Perindustrian dan Energi, Berikut beberapa analisa terhadap permasalahan yang ditemukan :

#### 4.2.2.1 Jabatan yang berkurang

Pada Bab III telah disampaikan oleh penulis bahwa, dengan dilaksanakannya reformasi kelembagaan di Pemerintah Provinsi DKI Jakarta berdampak kepada berkurangnya jabatan yang ada sebelumnya seperti penjabaran yang telah disampaikan bahwa pada Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas terdapat jabatan untuk 1 orang Eselon IIa, 11 orang Eselon IIIa, 40 orang eselon IVa dan 41 orang Eselon IVb, pada Dinas Perindustrian dan Energi terdapat 1 (satu) orang Eselon III a dan 3 (tiga) orang Eselon IV a, dan pada Dinas Pertambangan terdapat 1 (satu) orang Eselon IIa, 5 (lima) pegawai eselon IIIa, 19 pegawai eselon IVa Berdasarkan penjabaran tersebut terdapat 2 (dua) pegawai eselon IIa, 17 pegawai Eselon IIIa, 62 pegawai eselon IVa dan 41 pegawai Eselon IVb digabungkan untuk menjadi 1 pegawai eselon IIa, 11 pegawai Eselon IIIa dan 45 pegawai eselon IVa. Sehingga dari jumlah tersebut terdapat 1 pegawai Eselon II a, 6 pegawai eselon IIIa dan 17 pegawai eselon IVa serta 41 pegawai eselon IVb yang akan kehilangan jabatan. Hal ini menyebabkan terjadinya gesekan kepentingan yang sangat besar untuk berusaha sebanyak-banyaknya memposisikan rekan kerja masing-masing pada posisi jabatan yang tersedia.

Resistensi penggabungan di rasakan dari para pejabat, kekhawatiran akan kehilangan jabatan dan kenyamanan dalam bekerja sudah bisa dirasakan, hal ini sesuai dengan resistensi perubahan menurut pendapat Greenberg dan Baron<sup>125</sup> pada faktor *Economic Insecurity* (Ketidakamanan Ekonomis) yang menyatakan bahwa setiap perubahan memiliki potensi bagi seseorang untuk kehilangan pekerjaan atau penurunan upah. Dengan demikian, suatu perubahan dapat menimbulkan ketidakamanan secara ekonomis pada pekerja. Kekhawatiran tersebut dapat menyebabkan orang menjadi resisten atau menolak terhadap

<sup>125</sup> Wibowo, Prof. Dr, SE., M.Phil. *op. cit*, h. 154 - 156

perubahan juga pada faktor *Failure to Recognize Need for Change* (Kegagalan Mengenal Kebutuhan untuk Berubah) sering kali orang kurang memahami arti pentingnya melakukan perubahan karena didominasi oleh kepentingannya. Setiap kepentingan yang mereka memiliki akan melebihi keinginannya untuk menerima perubahan. Oleh karena itu, terjadi resistensi terhadap perubahan karena kekurangpahaman atas kebutuhan perubahan. Robbins juga berpendapat adanya faktor individual yang dapat menghambat perubahan diantaranya adalah *Fear of the Unknown* (Ketakutan atas Ketidaktahuan). Perubahan dapat mengakibatkan perpindahan dari unit kerja yang satu ke unit kerja yang lain, dari suatu sistem yang sudah dikenal ke sistem baru yang belum dikenal. Hal tersebut menyebabkan ketidakpastian karena menukar dari yang sudah diketahui ke sesuatu yang belum dikenal sehingga mengakibatkan kekhawatiran.

Sebelum dilaksanakannya reformasi kelembagaan, Badan Kepegawaian Daerah dalam menentukan Sumber Daya Manusia yang akan menduduki jabatan telah melakukan kegiatan, *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 dan apabila ada pejabat yang belum tertampung pada pengangkatan tahap pertama maka akan masuk dalam *database* dan akan dipertimbangkan dalam pengangkatan tahap berikutnya dan tidak akan ada promosi baru melainkan hanya penempatan kembali posisi berdasarkan prinsip *the right man on the right place*. Hasil *fit and proper test* tersebut menjadi dasar untuk penempatan eselon II, III dan IV pada lingkungan dinas. Penempatan posisi pejabat Eselon III merupakan hak *prerogative* Kepala Dinas. Sedangkan untuk Sumber Daya Manusia yang akan menduduki posisi Eselon IV didasarkan pada masukan dari para eselon III. Disinilah terjadi tawar-menawar diantara ketiga dinas yang akan digabung dengan berusaha memposisikan rekan sedinasnya pada posisi yang baru. Berdasarkan data pegawai Dinas Perindustrian dan Energi periode 5 Mei 2009 atau Tahap I maka terdapat 30 Pejabat yang berasal dari Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas, 28 pejabat berasal dari Dinas Perindustrian dan 10 pejabat berasal dari Dinas Pertambangan. Hal ini disebabkan Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas memiliki pejabat di 5 (lima) wilayah Kota

administrasi.

#### 4.2.2.2 Budaya Organisasi

Dinas yang tergabung di dalam Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta telah didirikan sejak tahun 1988. budaya kerja yang sudah mengakar selama sekian tahun akan sangat sulit untuk disinergikan satu dengan yang lainnya. Hal yang serupa dirasakan oleh para pegawai Dinas Perindustrian dan Energi berdasarkan petikan wawancara yang dilakukan oleh penulis kepada pegawai Dinas Perindustrian dan Energi :

“Dinas Perindustrian dan Energi meskipun telah ada lebih dari 3 tahun akan tetapi dirasakan oleh para pegawai tidak ada sinergi diantara para pegawai yang berbeda latar belakang kedinasan. Hal yang paling dirasakan adalah jika ditempatkan pada bidang yang tidak sesuai dengan latar belakang dinas yang sebelumnya, maka cara kerja dan cara pandang terhadap suatu permasalahan akan sangat berbeda sekali.”

Hal yang sejenis ditemukan oleh penulis ketika penulis mewawancarai salah satu pegawai Dinas Perindustrian dan Energi:

Saya mengetahui bahwa Dinas Perindustrian dan Energi merupakan penggabungan dari 3 (tiga) unsur kedinasan, akan tetapi saya tidak mengetahui ruang lingkup tugas dari masing-masing bidang yang ada di Dinas Perindustrian dan Energi. Yang terpenting adalah tugas yang saya miliki saya selesaikan dengan baik.

Menurut penulis hal ini dimungkinkan terjadi karena tidak adanya kesatuan tugas diantara para bidang yang ada di dinas Perindustrian dan energi Provinsi DKI Jakarta. Tidak adanya penyatuan tugas karena masing-masing bidang mengurus hal yang berbeda sehingga tidak diperlukannya kerjasama antar bidang untuk mencapai tujuan organisasi. Selain hal tersebut diatas penulis juga menemukan adanya cara memimpin yang berbeda antara para kepala bidang yaitu dalam hal pemberian penilaian kepada para pegawai di lingkungannya. Ada salah satu bidang yang memberikan penilaian kinerja 100% tanpa mempedulikan pegawai itu menyelesaikan tugasnya dengan baik, atau memiliki kehadiran 100%, dan ada yang sebaliknya seluruh pegawai di lingkungannya diberikan 98% tanpa mempedulikan hal yang sama. Hal ini dapat memberikan kecemburuan dan dapat mematikan dorongan terhadap prestasi kerja seseorang.

Salah satu aspek yang harus diperhatikan dalam penggabungan beberapa unit kerja atau di dalam istilah perekonomian dilakukannya merger atau akuisisi

adalah Budaya Organisasi. Masalah di dalam merger atau akuisisi terutama timbul karena ketidakselarasan antara dua budaya dan ditambah oleh kurangnya ketrampilan manajemen budaya di kedua belah pihak. Apabila budaya tidak selaras dan dikelola dengan buruk, perubahan akan mengalami kegagalan.<sup>126</sup>. Pendapat sama dikemukakan oleh Potts dan Lamarsh yang mengemukakan bahwa sasaran perubahan salah satunya adalah budaya. Budaya menyangkut budaya organisasi, apakah kepercayaan pekerja tentang pekerjaan pada umumnya mengganggu keberhasilan.<sup>127</sup>

Selanjutnya menurut Prof. Dr. Wibowo, Budaya organisasi adalah cara orang melakukan sesuatu dalam organisasi. Budaya Organisasi merupakan satuan norma yang terdiri dari keyakinan, sikap, *core values* dan pola perilaku yang dilakukan orang dalam organisasi. Budaya Organisasi berdampak pada kinerja jangka panjang organisasi, bahkan mungkin merupakan faktor penting dalam menentukan keberhasilan atau kegagalan organisasi<sup>128</sup>.

Menurut penulis untuk memperbaiki hal tersebut, diperlukan komitmen dari pemimpin untuk dapat mempersatukan budaya organisasi yang berasal dari 3 unsur kedinasan tersebut.

#### 4.2.2.3 Ketidaksesuaian Ruang Lingkup Pekerjaan.

Telah disampaikan pada Bab 3 bahwa menurut penulis terdapat permasalahan dalam penggabungan 3 (tiga) unsur kedinasan menjadi Dinas Perindustrian dan Energi yaitu mengenai adanya ketidaksesuaian ruang lingkup pekerjaan pada tubuh Dinas Perindustrian dan Energi, berikut di jelaskan lebih lanjut di dalam tabel perbandingan tugas ketiga unsur kedinasan sebelum tergabung ke dalam Dinas Perindustrian dan Energi.

---

<sup>126</sup> *ibid*, h. 477

<sup>127</sup> *ibid*, h. 110

<sup>128</sup> *ibid*, h. 482-487

Tabel 4.7. Perbandingan Ruang Lingkup Tugas 3 (tiga) Dinas

Dinas PJU dan SJU	Dinas Perdagangan dan Perindustrian	Dinas Pertambangan
<b>Kep. Gub No. 111 Th. 2001</b>	<b>Kep. Gub. No. 56 Th. 2002</b>	<b>Kep. Gub No. 57 Th. 2002</b>
Melaksanakan penataan, perencanaan, pembangunan, pemeliharaan, pengamanan dan pengendalian di bidang penerangan jalan umum dan sarana jaringan utilitas	pembinaan, pengembangan, usaha perindustrian dan perdagangan barang dan jasa yang berwawasan lingkungan	pembinaan, pengembangan, usaha pertambangan dan perdagangan barang dan jasa yang berwawasan lingkungan

Jika dilihat dari ruang lingkup tugas masing-masing dinas, tidak ditemukannya kesamaan jenis diantara ketiga unsur tersebut. Unsur Penerangan Jalan Umum memiliki tugas pembangunan dan pemeliharaan sarana perkotaan yaitu lampu penerangan jalan dan taman baik di jalan raya, lingkungan perumahan maupun pedestrian, unsur pertambangan meskipun di Jakarta tidak memiliki usaha pertambangan, akan tetapi segala sesuatu mengenai pertambangan memiliki hilir di Jakarta, baik batubara, mineral maupun minyak dan gas bumi sehingga Dinas pertambangan memiliki tugas melakukan pembinaan dan pengembangan usaha pertambangan. Sedangkan unsur Industri merupakan suatu proses dari barang mentah (*input*) menjadi barang jadi (*output*) yang kemudian dinas Perindustrian melakukan *feed back* kembali apakah yang dihasilkan tersebut berkualitas dan layak untuk dipasarkan. disinilah terletak tugas unsur industri yaitu pembinaan dan pengembangan usaha perindustrian.

Berdasarkan hal tersebut, tidak ada persamaan tugas di dalam unsur ketiganya. Sedangkan menurut tujuan dari dilaksanakan reformasi birokrasi pada unsur kelembagaan dengan salah satu cara penggabungan fungsi yang sama yang sebelumnya dilaksanakan oleh 2 (dua) dinas yang berbeda contohnya unsur Sarana Jaringan Utilitas yang semula tergabung di dalam Dinas Penerangan Jalan Umum memiliki fungsi pemberian izin atau rekomendasi di bidang jaringan utilitas kota yang pembangunannya dibiayai oleh Pemerintah, masyarakat atau dunia usaha yang dalam pemberian ijin tersebut harus berkoordinasi salah satunya dengan Dinas Pekerjaan Umum dalam hal pembangunan jaringan pada bahu jalan. Berdasarkan hal itu unsur Sarana Jaringan Utilitas di

gabungkan dengan Dinas Pekerjaan Umum guna memangkas panjangnya birokrasi perijinan melalui lintas dinas. 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), sesuai dengan pendapat Drs. Malayu Hasibuan di dalam bukunya Organisasi dan Motivasi memaparkan asas pendepartemenan adalah mengelompokkan kegiatan-kegiatan yang sama dan berkaitan erat ke dalam suatu unit kerja (bagian). Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 tahun 2007 point B ayat 4 juga mengatur perumpunan bidang pemerintahan pada prinsipnya adalah penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang ditangani atau diwadahi pada satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas serta adanya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan.<sup>129</sup> Serta Organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Penggabungan pada Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta justru tidak sesuai dengan prinsip yang terdapat pada Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 yang menyebutkan bahwa pada prinsipnya adalah penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang ditangani atau diwadahi pada satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas serta adanya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan, juga tidak sesuai dengan prinsip pembagian kerja (pendepartemenan) adalah mengelompokkan kegiatan-kegiatan yang sama dan berkaitan erat ke dalam suatu unit kerja (bagian) dan tidak sejalan dengan Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025 yang menuntut perubahan organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*right sizing*).

Ketidak sesuaian ketiga unsur dinas ini juga dirasakan oleh para pegawai Dinas Perindustrian dan Energi, hal ini berdasarkan pada wawancara yang dilakukan oleh penulis kepada Kepala Seksi Perindustrian Dinas Perindustrian dan Energi :

“Saat dilaksanakan Rapat pimpinan, selalu menjadi kebingungan jika dilakukan pembahasan mengenai penerangan jalan umum, hal ini

---

<sup>129</sup> Republik Indonesia, Point B ayat 4 Lampiran Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007

dikarenakan tidak mengertinya bidang-bidang lain terhadap permasalahan teknis pembangunan lampu jalan dan pemeliharanya.

Hal yang serupa juga diucapkan oleh Kepala Seksi Penerangan Jalan sebagai berikut :

“seharusnya untuk merampingkan organisasi Dinas Penerangan Jalan Umum dapat digabungkan dengan Dinas Pertamanan, hal ini disebabkan adanya tupoksi yang sama diantara kedua dinas tersebut. yaitu penerangan taman, sedangkan untuk unsur Industri dengan Perdagangan dan unsur Pertambangan dengan Badan pengelola Lingkungan Hidup Provinsi DKI Jakarta.”

Ketidakesuaian jenis dan ruang lingkup pekerjaan pada Dinas Perindustrian dan Energi tidak menyebabkan birokrasi perijinan yang selama ini dijalankan menjadi lebih singkat atau lebih baik. Sehingga tujuan dari dilaksanakannya Reformasi Birokrasi dari penggabungan Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas, Dinas Pertambangan dan Dinas Perindustrian dan Perdagangan tidak berjalan sesuai dengan maksud dan tujuan reformasi birokrasi yaitu sebagai salah satu upaya untuk mewujudkan penyelenggaraan tata kelola pemerintahan yang baik pada seluruh perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta, sesuai dengan asas umum penyelenggaraan Negara yang baik, serta memiliki tujuan mengoptimalkan kinerja perangkat daerah Provinsi DKI Jakarta dan meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat serta tidak sesuai dengan harapan pembentukan organisasi perangkat daerah yang tepat fungsi dan tepat ukuran, (*Right Sizing*) berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025.

#### 4.2.2.4 Koordinasi dengan Asisten Perekonomian dan Administrasi.

Sekretariat Daerah sebagai unsur staf pada hakekatnya menyelenggarakan fungsi koordinasi perumusan kebijakan, koordinasi pelaksanaan tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi, pelaporan serta pelayanan administratif. Selain itu Sekretariat daerah juga dapat melaksanakan fungsi hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, hubungan masyarakat, protokol, serta fungsi pemerintahan umum lainnya yang tidak tercakup dalam tugas dinas dan lembaga teknis, misalnya penanganan urusan kerjasama, perbatasan dan lain-

lain.<sup>130</sup> Sebagaimana diatur di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 bahwa dalam rangka standarisasi dan tertib penataan kelembagaan perangkat daerah maka susunan organisasi Sekretariat Daerah dapat ditetapkan sebagai berikut:

- a) Asisten Pemerintahan dan Kesejahteraan Rakyat, membawahkan dan mengkoordinasikan :
  - 1) Biro Administrasi Pemerintahan Umum (dengan ruang lingkup meliputi bidang pengawasan, penyelenggaraan urusan otonomi kabupaten/kota, dekonsentrasi dan tugas pembantuan, ketentraman dan ketertiban dan perlindungan masyarakat, penanggulangan bencana, kependudukan, agraria, kerjasama dan perbatasan).
  - 2) Biro Administrasi Kesejahteraan Rakyat (dengan ruang lingkup meliputi bidang pendidikan, kesehatan, sosial, Tenaga kerja dan transmigrasi, pemberdayaan perempuan, keluarga berencana dan agama).
  - 3) Biro Administrasi Kemasyarakatan (dengan ruang lingkup meliputi bidang kesatuan bangsa dan politik, pemuda dan olah raga, dan pemberdayaan masyarakat).
- b) Asisten Perekonomian dan Pembangunan, membawahkan dan mengkoordinasikan :
  - 1) Biro Administrasi Pembangunan (dengan ruang lingkup meliputi bidang perencanaan pembangunan, penelitian dan pengembangan, statistik, perhubungan, pekerjaan umum, budaya dan pariwisata);
  - 2) Biro Administrasi Sumber Daya Alam (dengan ruang lingkup meliputi bidang pertanian, peternakan, perkebunan, kehutanan, pertambangan dan energi, lingkungan hidup, kelautan dan perikanan serta penyuluhan);
  - 3) Biro Administrasi Perekonomian (dengan ruang lingkup meliputi bidang koperasi dan UKM, penanaman modal, perindustrian dan perdagangan, dan badan usaha milik daerah).

---

<sup>130</sup> Republik Indonesia, Penjelasan *ibid.*

- c) Asisten Administrasi Umum, (dengan ruang lingkup bidang hukum dan perundang-undangan, organisasi dan tatalaksana, aparatur, keuangan, pendapatan, perlengkapan dan asset, kearsipan, perpustakaan serta urusan umum);

Ketentuan susunan organisasi Sekretariat Daerah sebagaimana diatur di dalam Permendagri Nomor 57 tahun 2007 tersebut diatas merupakan susunan minimal sebagai acuan standarisasi seluruh organisasi daerah dan memungkinkan untuk dilakukan pembagian lebih dari yang telah ditetapkan di Permendagri Nomor 57 tahun 2007 tersebut. Pada Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta Sekretariat Daerah diatur di dalam Peraturan Gubernur Nomor 168 tahun 2009 dengan susunan organisasi sebagaimana diatur di dalam pasal 4 sebagai berikut :

1. Sekretaris Daerah;
2. Asisten Pemerintahan;
3. Asisten Perekonomian dan Administrasi;
4. Asisten Pembangunan dan Lingkungan Hidup;
5. Asisten Kesejahteraan masyarakat;
6. Kelompok Jabatan Fungsional.

Pasal 96 peraturan Gubernur Nomor 168 tahun 2009 menetapkan bahwa Dinas Perindustrian dan Energi berada di bawah koordinasi Asisten Perekonomian dan Administrasi. Hal ini dilatar belakangi karena Asisten Perekonomian dan Administrasi bertugas membantu Sekretaris Daerah dalam :

1. Memimpin penyelenggaraan administrasi perekonomian, pengelolaan keuangan dan aset Sekretariat Daerah dan tata usaha pemerintah daerah;
2. Mengordinasikan penyusunan kebijakan kepariwisataan, kebudayaan, usaha perhubungan, perindustrian, energi, koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah, perdagangan, pertanian, kelautan, kehutanan, ketahanan pangan, penanaman modal, ketenagakerjaan dan transmigrasi.
3. Mengordinasikan pelaksanaan tugas kepariwisataan, kebudayaan, usaha perhubungan, perindustrian, energi, koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah, perdagangan, pertanian, kelautan, kehutanan, ketahanan pangan, penanaman modal, ketenagakerjaan dan transmigrasi.
4. Mengendalikan pelaksanaan tugas kepariwisataan, kebudayaan, usaha perhubungan, perindustrian, energi, koperasi, usaha mikro, kecil dan menengah, perdagangan, pertanian, kelautan, kehutanan, ketahanan pangan,

penanaman modal, ketenagakerjaan dan transmigrasi.

Koordinasi kepada Asisten Perekonomian juga dilakukan oleh Dinas Perindustrian dan Perdagangan sebelum dilakukan penggabungan dengan Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas dan Dinas Pertambangan menjadi Dinas Perindustrian dan Energi. Akan tetapi Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas serta Dinas Pertambangan sebelum penggabungan melakukan koordinasi dengan Asisten Pembangunan. Hal tersebut disebabkan Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas memiliki tugas pokok yaitu memberikan pelayanan dibidang pembangunan penerangan lampu jalan, taman dan pedestrian serta Dinas Pertambangan di dalam hal melakukan pekerjaan teknis di bidang penggalian air bawah tanah dan migas. Hal ini terbukti dari hasil wawancara yang dilakukan penulis kepada Kepala Sub Bagian Umum Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta :

“jadi sebelum diadakan penggabungan Dinas PJU berada di bawah koordinasi asisten pembangunan, pertambangan berada di bawah asisten pembangunan dan industri berada di bawah koordinasi asisten perekonomian, setelah digabung itu semua jadi dibawah perekonomian. kendalanya adalah dalam pelaksanaan tupoksi, jika di perekonomian berbicara mengenai bagaimana penjualan, bagaimana pameran, produksi, pembinaan industri sedangkan mengenai pju berbicara mengenai pembangunan tiang, menghabiskan dana APBD sehingga dalam melakukan koordinasi mengalami kesulitan”

Hal yang serupa juga dialami oleh Dinas Perindustrian dan Energi di dalam hal koordinasi dengan Kementerian Energi dan Sumber Daya Mineral dan Kementerian Perindustrian. Koordinasi teknis kedua arah akan sangat menyulitkan organisasi di dalam menuju tujuan organisasi, hal ini disampaikan oleh Prof. Mr, Dr. Prajudi Atmosudirdjo mengenai pentingnya Prinsip kesatuan Komando (*Unity of Command*) yang menyatakan bahwa “walaupun unit-unit di dalam suatu organisasi bermacam-macam, akan tetapi di seluruh organisasi prinsip “*one man, one boss*“ harus dijunjung tinggi. Setiap orang harus mendapat perintah hanya dari satu orang saja dan lapor/bertanggung jawab kepada satu orang itu juga. Organisasi Daerah merupakan organisasi yang mendapatkan pelimpahan wewenang berdasarkan asas desentralisasi dari kementerian di pusat, untuk itu semua filsafat organisasi, strategi, *planning*, (*policy*), peraturan, instruksi dan perintah yang diberikan oleh organisasi daerah harus sesuai dengan

peraturan yang ditetapkan oleh pusat. Apabila suatu organisasi memiliki tupoksi yang diurus oleh dua kementerian, maka prinsip kesatuan arah tidak dapat terlaksana dengan baik, karena prinsip desentralisasi harus disertai dengan sistem informasi *feed back* dan laporan ke atas (pusat) yang cepat dan efisien sekali. Jikalau tidak maka perusahaan atau organisasi yang mana pun akan kehilangan *unity of direction* (kesatuan arah).<sup>131</sup>

4.2.2.5 Ditiadakannya jabatan Kepala Seksi Kecamatan pada Dinas Perindustrian dan Energi setelah penggabungan.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah berlaku, maka terjadi perubahan terhadap sistem pemerintah nasional. Perubahan sistem pemerintahan nasional tersebut terlihat pada asas pemerintahan. Dengan pemberlakuan Undang-Undang tersebut maka terjadi suatu perubahan asas yang semula bersifat sentralisasi menjadi asas yang bersifat desentralisasi. Penyelenggaraan otonomi daerah dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Pengembangan kehidupan demokrasi, keadilan dan pemerataan serta pemeliharaan hubungan yang serasi antara pusat dan daerah.

Fungsi utama pemerintah daerah menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yakni mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat salah satunya melalui pelayanan kepada masyarakat. Berdasarkan paradigma tersebut aparat pemerintah daerah khususnya aparat pemerintah kecamatan dituntut untuk dapat memberikan pelayanan optimal kepada masyarakat.

Penjelasan undang-undang tersebut selaras dengan tuntutan rakyat yang menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan berwibawa serta berwawasan pelayanan kepada masyarakat. Sejalan dengan otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah sebagai mana di sebutkan dalam penjelasan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang

---

<sup>131</sup> Prajudi Atmosudirdjo, Prof. Mr, Dr., *op. cit*, h. 212-214

Otonomi Daerah yang diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah merupakan perwujudan pertanggung jawaban sebagai konsekuensi pemberian hak dan kewenangan kepada daerah merupakan peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik.

Pembenahan dalam penyelenggaraan pemerintah yang berorientasi pada fungsi pelayanan masyarakat, hendaknya di titik beratkan pada pemerintah kecamatan. Karena kecamatan merupakan pusat pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat. Hal ini sejalan dengan konsep “Close to the Customers”, kecamatan yang berfungsi sebagai organisasi yang memberikan pelayanan secara langsung sebagai lini terdepan dalam masyarakat, *to do, to act*, seharusnya merupakan senjata terdepan dalam terwujudnya pemerintahan yang akuntabel. Dengan demikian terwujudnya pemerintahan yang bersih dalam artian *clean government*, sebagai *leading sector* adalah institusi Kecamatan.

Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas sebagai salah satu unsur dinas yang bergabung di dalam Dinas perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta berdasarkan Keputusan Gubernur Nomor 111 tahun 2001 memiliki 42 Kepala Seksi Kecamatan yang memiliki tugas :

- a. melaksanakan pengawasan harian pemeliharaan penerangan jalan umum dan penerangan sarana umum;
- b. melaksanakan pembuatan berita acara atau kerusakan atau tidak berfungsinya penerangan jalan umum dan penerangan sarana umum;
- c. melaksanakan pemantauan daya lampu terpasang terhadap tagihan rekening Penerangan Jalan Umum;
- d. melakukan pengawasan atas pemberian izin atau rekomendasi pekerjaan galian karena gangguan jaringan utilitas dan bangunan pelengkap.
- e. melaporkan pelaksanaan pengawasan harian pada Kepala Suku Dinas.

Berdasarkan perincian tugas tersebut, Kepala Seksi kecamatan melakukan pemantauan atau pengawasan serta menerima pengaduan lampu padam dari masyarakat dan langsung melakukan perbaikan. Hal ini mempersingkat proses birokrasi yang sebelumnya mengharuskan masyarakat dalam melaporkan lampu padam ke posko Walikota atau Provinsi yang kemudian pihak posko akan berkoordinasi dengan suku dinas dimana terdapat lampu padam tersebut dan kemudian pihak suku dinas akan menindaklanjuti

laporan tersebut. Dengan dihilangkannya unsur seksi kecamatan Dinas Perindustrian dan Energi pada lingkup kecamatan di seluruh 5 Kota Administrasi dan 1 Kabupaten Administrasi Provinsi DKI Jakarta, menyebabkan seluruh pekerjaan yang sebelum dilakukan penggabungan dikerjakan oleh para Kepala Seksi kecamatan yang ada pada 1 wilayah Kota Administrasi setelah penggabungan dilakukan oleh 1 kepala seksi di tingkat kota administrasi sebagai contoh sebelum penggabungan terdapat 10 Seksi Kecamatan Dinas Penerangan Jalan Umum dan Sarana Jaringan Utilitas yang berada di seluruh kecamatan di wilayah Kota Administrasi Jakarta Timur. Setelah penggabungan, pekerjaan yang sebelumnya dilakukan oleh 10 Kepala Seksi Perindustrian dan Energi lingkup Kecamatan (Eselon IV b), dilakukan oleh 1 Kepala Seksi Penerangan Jalan Suku Dinas Perindustrian dan Energi Kota Administrasi Jakarta Timur (Eselon IV a). Hal ini dapat menyebabkan pelayanan kepada masyarakat dapat terhambat mengingat ruang lingkup tugas terlalu luas dan tidak rasional serta tidak sesuai dengan salah satu prinsip dari 14 Prinsip Organisasi Modern Sebagaimana disebutkan oleh Prof. Prayudhi Atmosodirdja yaitu Prinsip Pembagian Kerja yang rasional dan logis.

Penghapusan Kepala Seksi Kecamatan itu juga tidak sejalan dengan paradigma baru penyelenggaraan pemerintahan yang telah membawa konsekuensi yang luas bagi lembaga pemerintah di tingkat pusat hingga daerah. Hal ini tercermin dalam tekad penyelenggaraan pemerintah daerah yang lebih otonom dan terdesentralisasi, ketimbang dengan paradigma lama yang semuanya serba terpusat, serta hal yang harus diperhatikan juga yaitu tuntutan rakyat yang menghendaki suatu penyelenggaraan pemerintah yang bersih dan berwibawa serta berwawasan pelayanan kepada masyarakat. Disamping hal tersebut misi dari pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta Periode 2007 – 2012 yaitu Melayani masyarakat dengan prinsip pelayanan prima yang memiliki makna bahwa pelayanan prima dilakukan dengan mengutamakan norma pelayanan yaitu: ramah, efisien, bermutu, cepat, transparan dan berkepastian hukum. Pelayanan prima terutama akan diprioritaskan pada bidang-bidang yang sangat menyentuh kehidupan masyarakat antara lain: pendidikan, kesehatan, sosial budaya, keamanan, ketertiban, hukum, sarana dan prasarana kota, serta

perhubungan dan transportasi. Akan tetapi dengan hilangnya seksi kecamatan pada Dinas perindustrian dan Energi dinilai justru tidak sejalan dengan misi Pemerintah Provinsi DKI Jakarta yang ingin melakukan pelayanan prima tersebut.

#### **4.3. Analisa Penataan Kepegawaian melalui reformasi birokrasi di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta**

Sumber daya aparatur merupakan salah satu faktor penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Hal ini terdapat juga di dalam Grand Design Reformasi Birokrasi 2010-2025. salah satu area perubahan dan hasil yang diharapkan di dalam Grand Design tersebut adalah perubahan pada sumber daya manusia aparatur dengan hasil yang diharapkan adalah sumber daya manusia yang berintegritas, netral, kompeten, *capable*, professional, berkinerja tinggi dan sejahtera, pelayanan prima dan perubahan *pola pikir (mind set)* dan budaya kerja (*culture set*) aparatur. Dalam menjawab perubahan yang diinginkan reformasi Sumber Daya Aparatur Negara, maka Badan Kepegawaian Daerah Provinsi DKI Jakarta melaksanakan program kegiatan yang menunjang pelaksanaan reformasi sumber daya aparatur Negara di Pemerintah daerah Provinsi DKI Jakarta, diantaranya adalah, Sistem perekrutan calon pegawai negeri sipil yang telah dilaksanakan secara bersih dan transparan serta diumumkan secara nasional, Menciptakan agen - agen perubahan *mind set* dan *culture set* dengan melakukan penataran pada jenjang eselon II sebagai *change master* sejak tahun 2008 dengan harapan dapat melakukan perubahan pada Satuan Kerja yang dipimpinnya. Workshop Reformasi Birokrasi bagi Lurah dan Camat. Melakukan uji kompetensi bagi pejabat yang akan dipromosikan ke eselon III dengan lingkup kompetensi sebagai berikut :

Tabel 4.8 Dimensi Kompetensi Eselon III

<b>DIMENSI KOMPETENSI ESELON III</b>
<b>A. INTELLECTUAL CAPACITY</b>
1. Strategic Thinking
<b>B. MANAGING RISK</b>
1. Planing & Organizing
2. Strategic Decision Making
3. Service Orientation
<b>C. MANAGING PEOPLE</b>

1. Building Strategic Partnership
2. Team Leadership
3. Team Work
<b>D. MANAGING ONESELF</b>
1. Self Improvement Orientation
2. Moral Integrity
3. Flexibility

Menyadari bahwa sumber Daya Aparatur Negara merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, maka Pemerintah Daerah Provinsi DKI Jakarta menjadikan aspek ketersediaan sumber daya sebagai salah satu pertimbangan 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. Kurangnya atau terbatasnya sumber daya pasca penggabungan adalah merupakan salah satu faktor yang dapat menyebabkan terjadinya kegagalan dalam implementasi kebijakan. Perubahan harus diawali dengan mempersiapkan segenap sumber daya manusia untuk menerima perubahan karena pada hakekatnya manusia menjadi subjek dan objek perubahan serta mempunyai sifat resisten terhadap perubahan.<sup>132</sup>

Dengan demikian, faktor sumber daya ini mempunyai peranan penting pasca penggabungan. 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 perubahan yang berhasil. Para pelaksana harus memiliki ketrampilan dan keahlian/kompetensi yang diperlukan untuk melaksanakan perubahan. Kurang memadainya personel dapat menghambat pelaksanaan perubahan yang menjangkau banyak pembaruan.

Menjawab hal tersebut, sejak tahun 2009 secara bertahap Dinas Perindustrian dan Energi telah mengirimkan 214 pegawai di lingkungannya untuk melaksanakan pemotretan potensi pegawai ke Badan Kepegawaian

<sup>132</sup> Wibowo, Prof. Dr, SE., M.Phil, *op. cit*, h. 367

Daerah Provinsi DKI Jakarta dengan tujuan pengisian formasi jabatan eselon IV dan III di lingkungan Dinas Perindustrian dan Energi serta peningkatan dan pengembangan kompetensi pegawai, selain mengirimkan pegawai untuk dapat dilakukan pemotretan Sub Bagian Kepegawaian Dinas Perindustrian dan Energi sebagai bagian yang melaksanakan pendataan dan pembinaan pegawai di lingkungan Dinas Perindustrian dan Energi juga melaksanakan sosialisasi dalam rangka reformasi birokrasi dan perubahan pola pikir Pegawai Negeri Sipil salah satunya adalah Sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 53 tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan akan melakukan pelatihan analisis jabatan dalam rangka penataan Pegawai Negeri Sipil yang meliputi aspek kuantitas, kualitas, komposisi dan distribusi.<sup>133</sup> serta menjawab permasalahan yang dihadapi birokrasi pemerintah saat ini yaitu besarnya jumlah PNS dan tingkat pertumbuhan yang tinggi dari tahun ke tahun, rendahnya kualitas dan ketidaksesuaian kompetensi yang dimiliki, kesalahan penempatan dan ketidakjelasan jalur karier yang dapat ditempuh.<sup>134</sup>

Berdasarkan hal tersebut, Dinas Perindustrian dan Energi sudah memulai langkah awal untuk melaksanakan Reformasi kepegawaian untuk menjawab akar permasalahan buruknya kepegawaian negara di Indonesia sebagaimana yang di sampaikan oleh Prof. Eko Prasodjo bahwa salah satunya adalah persoalan internal sistem kepegawaian dan situasi problematis terkait dengan persoalan internal sistem kepegawaian dapat dianalisis dengan memperhatikan subsistem yang membentuk kepegawaian negara. Subsistem kepegawaian negara terdiri dari: (1) rekrutmen, (2) penggajian dan reward, (3) pengukuran kinerja, (4) promosi jabatan, (5) pengawasan.

---

<sup>133</sup> Republik Indonesia, Peraturan Kepala BKN Nomor 37 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan PNS.

<sup>134</sup> Ambar Teguh Sulistiyani ; *“Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia”* ; (Yogyakarta ; Penerbit Gaya Media ; 2004) ; h. 329

## **BAB 5**

### **PENUTUP**

Berdasarkan pembahasan yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya, dapat ditarik kesimpulan tentang penataan organisasi dan kepegawaian melalui reformasi birokrasi pemerintahan pada Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta. Selanjutnya juga dapat disampaikan saran-saran yang mungkin bermanfaat bagi Penataan organisasi dan kepegawain pada Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta.

#### **5.1. Kesimpulan**

1. *Leverage Point* Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dalam melakukan reformasi birokrasi sebagaimana sudah menjadi tuntutan masyarakat adalah dengan melakukan penataan kelembagaan organisasi perangkat daerah. Hal ini sesuai dengan Peraturan Gubernur Provinsi DKI Jakarta Nomor 43 Tahun 2008 Pasal 4 tentang Ruang Lingkup Reformasi Birokrasi. Di dalam melakukan penataan organisasi, Pemerintah Provinsi DKI Jakarta dipengaruhi oleh kekuatan perubahan yang sifatnya eksternal dan internal. Kekuatan perubahan eksternal yang mempengaruhi adalah (1) meningkatnya tuntutan masyarakat untuk melakukan reformasi birokrasi, (2) perbaikan sistem pelayanan, (3) Perkembangan teknologi, (4) tuntutan akan efisiensi dan efektivitas. (5) kuatnya tekanan politik; (6) perkembangan ekonomi; (7) kebijakan dan Peraturan Pemerintah Pusat, sedangkan kekuatan yang mempengaruhi perubahan internal antara lain (1) keinginan untuk mengubah citra organisasi, (2) perubahan pola pikir sumber Daya Aparatur Negara. 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. Proses dan tahapan dalam penetapan jenis dan jumlah organisasi perangkat daerah yang dituangkan dalam Perda Nomor 10 Tahun 2008 juga telah didasarkan pada prinsip-prinsip pengorganisasian. Kondisi ini tercermin dari:

- a. Organisasi perangkat daerah yang disusun didasarkan pada visi, misi, dan strategi yang jelas. Selanjutnya desain struktur organisasinya juga disusun berdasarkan kebutuhan nyata dan mengikuti strategi dalam pencapaian visi dan misi organisasi yang telah ditetapkan (*structure follows strategy*).
  - b. Dilakukan penyederhanaan pembidangan melalui upaya *regrouping* organisasi yang memiliki sifat tugas yang sama seperti 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.
  - c. Organisasi perangkat daerah yang dibentuk disesuaikan dengan potensi dan identifikasi urusan yang memang secara nyata ada di Provinsi DKI Jakarta seperti perangkat daerah yang menangani urusan pengelolaan sumber daya alam.
2. Penataan Organisasi menjadi Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta penulis anggap sebagai penyimpangan terhadap pelaksanaan PP Nomor 38 tahun 2007 dan PP Nomor 41 tahun 2007 serta prinsip perumpunan bidang pemerintahan yang terdapat di dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 tahun 2007 point B ayat 4 yang mengatur mengenai perumpunan bidang pemerintahan pada prinsipnya adalah penggabungan beberapa urusan pemerintahan yang ditangani atau diwadahi pada satu lembaga dengan pertimbangan efisiensi dan efektivitas serta adanya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan. Penggabungan unsur Pertambangan, Unsur Perindustrian dan Unsur Penerangan Jalan Umum hampir tidak ditemukannya kesamaan dalam penanganan atau pelaksanaan tugas, tidak adanya pemangkasan birokrasi di dalam melakukan pelayanan justru memperpanjang birokrasi karena antara unsur industri memerlukan koordinasi dengan unsur perdagangan yang terdapat di dinas lain mengenai banyaknya industri rumah tangga yang mengajukan ijin perdagangan tanpa mengurus ijin perindustrian. Penggabungan tersebut

cenderung dipaksakan karena ditemukannya beberapa permasalahan yang justru menjadi hambatan dalam menuju tujuan organisasi antara lain, tidak adanya sinergi antar bidang maupun pegawai dikarenakan ruang lingkup tugas yang berbeda penanganan, sehingga harapan dari penataan organisasi yang tepat fungsi dan tepat ukuran (*Right Sizing*) tidak tercapai sebagaimana diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 – 2025. Hilangnya jabatan Kepala Seksi Kecamatan yang justru tidak sesuai dengan visi dan misi Gubernur Provinsi DKI Jakarta Periode 2007 – 2012 Dan bertentangan dengan Prinsip Pembagian Kerja yang rasional dan logis dari 14 Prinsip Organisasi Modern Prof. Prayudhi Atmosudirdja.

3. Dinas Perindustrian dan Energi terus mengupayakan peningkatan kualitas Sumber Daya aparatur Negara baik di tingkat pejabat maupun staf dengan salah satu cara yaitu
  - a. mengirimkan para pegawai ke Badan Kepegawaian Daerah untuk mengikuti pemotretan Potensi pegawai dengan tujuan agar dalam penempatan pejabat tercapai *the right man on the right place*. Hal ini bertujuan untuk dapat meningkatkan pelayanan kepada masyarakat
  - b. Mengadakan sosialisasi peraturan kepegawaian yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dan menindaklanjuti hasil pelanggaran terhadap peraturan tersebut.
  - c. Membuat Analisis Jabatan dengan tujuan mengetahui job description, job specification dan job evaluation dan berguna bagi kebutuhan akan Perekrutan dan Seleksi, Evaluasi jabatan yang memberikan pemahaman yang jelas mengenai berat/ringannya pekerjaan, besar/kecilnya risiko yang dihadapi pekerja, sulit mudahnya mendapatkan orangnya. Berdasarkan hal tersebut, dapat ditetapkan reward pejabat yang akan menjabat tersebut, Penilaian Prestasi Kerja yang merupakan upaya membandingkan prestasi aktual pegawai dengan prestasi kerja yang diharapkan darinya. Hal ini untuk menentukan apakah suatu pekerjaan bisa dikerjakan/diselesaikan dengan baik, maka uraian pekerjaan akan sangat membantu dalam penentuan sasaran pekerjaannya, disamping itu

juga berguna untuk Promosi dan Pemindehan untuk membantu dalam menentukan promosi atau pemindehan karyawan.

## 5.2. Saran

Berdasarkan hasil temuan penelitian di atas, beberapa saran yang diharapkan dapat membantu dalam meningkatkan efektivitas implementasi kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta yaitu:

- a. Pemisahan kembali unsur Dinas Pertambangan, Unsur Penerangan Jalan Umum dan unsur Perindustrian serta penggabungan antara Unsur penerangan jalan umum dan unsur pertambangan dengan Dinas Pertambangan. Hal ini dikarenakan adanya kesamaan tupoksi diantara ketiga unsur tersebut. yaitu menggunakan energi listrik sebagai dasar dalam melakukan tugas yaitu dalam hal penerangan jalan umum, pedestrian dan lampu taman serta penanganan listrik dan taman pada kepulauan seribu. Unsur perindustrian dapat digabungkan kembali dengan Perdagangan. Hal ini sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat daerah dengan bidang Perekonomian.
- b. Mengingat sosialisasi sangat penting dalam memberikan pemahaman terhadap suatu kebijakan maka perlu dilakukan secara efektif agar tujuan dan perubahan strategis yang diinginkan dari kebijakan restrukturisasi organisasi perangkat daerah di Provinsi DKI Jakarta dapat dipahami oleh seluruh SKPD di semua level pemerintahan.
- c. Agar kebijakan restrukturisasi organisasi yang ditetapkan dapat dimplementasikan secara optimal maka perlu diikuti dengan peraturan pelaksanaan atau peraturan penjelas agar SKPD mengetahui kejelasan batasan pembagian tugas, fungsi, peran, dan kewenangannya.
- d. Komunikasi dan koordinasi antar SKPD baik secara horisontal maupun vertikal perlu ditingkatkan dan diikuti adanya aturan mekanisme yang jelas sehingga dapat terwujud sinkronisasi dalam pelaksanaan tugas.
- e. Sumber daya manusia mempunyai peranan yang penting dalam mendukung keberhasilan implementasi kebijakan, untuk itu peningkatan kapasitas sumber daya manusia perlu dilakukan diantaranya melalui perbaikan sistem rekrutmen, konsistensi penerapan prinsip *the right man on the right place*, mengikutsertakan dalam diklat teknis dan fungsional sesuai dengan tuntutan pelaksanaan tugas, serta mengoptimalkan keberadaan Badan Diklat.

## DAFTAR PUSTAKA

### PERATURAN DAN PERUNDANG – UNDANGAN

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 43 tahun 1999 tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

Undang Undang Republik Indonesia Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2007 Tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia

Undang undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2008 tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 41 tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 81 Tahun 2010 tentang Grand Design Reformasi Birokrasi 2010 — 2025

Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 3 Tahun 2001 tentang Bentuk Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah dan Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat daerah Provinsi DKI Jakarta.

Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2007-2012.

Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 10 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2007-2012.

Peraturan Daerah Provinsi DKI Jakarta Nomor 1 Tahun 2008 tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah Tahun 2007-2012.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 45 Tahun 2008 Tentang Pola Organisasi Perangkat Daerah Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Peraturan Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara Dan Reformasi Birokrasi Nomor : 33 Tahun 2011 Tentang Pedoman Analisis Jabatan

Peraturan Kepala BKN Nomor 37 Tahun 2011 tentang Pedoman Penataan PNS.

Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 43 Tahun 2008 Tentang Reformasi' Birokrasi;

Peraturan Gubernur Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 168 Tahun 2009 Tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah;

Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 111 Tahun 2001 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Penerangan Jalan Umum Dan Sarana Jaringan Utilitas Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 56 Tahun 2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Perindustrian dan Perdagangan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta

Keputusan Gubernur Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Nomor 57 Tahun 2002 Tentang Organisasi Dan Tata Kerja Dinas Pertambangan Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta

RPJMD Provinsi DKI Jakarta 2007 – 2012. data diperoleh hasil wawancara dengan Biro Organisasi dan Tata Laksana Provinsi DKI Jakarta

LKPJ Pemerintah Provinsi DKI Jakarta Tahun 2008

## **BUKU BUKU**

Abdulsyani, “*Manajemen Organisasi*”, (Jakarta, PT. Bina Aksara, 1987),

Asshiddiqie Jimly, “*Perkembangan dan Konsolidasi Lembaga Negara Pasca Reformasi*”, (Cetakan Kedua; Jakarta; Setjen dan Kepaniteraan MKRI; 2006)

Atmosudirdjo, Prajudi, “*Teori Organisasi*”(Cet. II; Jakarta;STIA-LAN;1999)

Budiardjo, Miriam, “*Dasar-dasar Ilmu Politik*”, (Jakarta: Gramedia, 1980),

Fathoni, Abdurrahmat, “*Organisasi dan Manajemen Sumber Daya Manusia*”, (Jakarta,PT. Rineka Cipta, 2006),

Handayaniingrat, Soewarno, “*Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan Nasional*”, (Gunung Agung, Jakarta, 1999),

- Hasibuan, Malayu S.P, “*Organisasi dan Motivasi*” (Cet. VII; Jakarta; PT. Bumi Aksara; 2010).
- Haryati, Tri, “*Bahan Perkuliahan Birokrasi dan Good Governance*” (Universitas Indonesia, 2011).
- Indrati, Maria Farida S, *Ilmu Perundang-undangan: Buku 1*, (Yogyakarta: Kanisius, 2007),
- Mahfud MD, Moh., “*Politik Hukum di Indonesia*”, (Jakarta : PT. Raja Grafindo Persada, 2009),
- Musanef, “*Manajemen Kepegawaian di Indonesia*”, (Gunung Agung, Jakarta, 1984).
- Nainggolan ; “*Pembinaan Pegawai Negeri Sipil*”; (Jakarta ; PT Pertja; 1987) ;
- Nugroho, Rian D, “*Reinventing Indonesia*”, (Jakarta; Elex Media Komputindo; 2001)
- Pramusinto, Agus, Dr. dkk. “*Governance Reform di Indonesia, mencari arah kelembagaan politik yang demokratis dan Birokrasi yang Profesional*”,(Yogyakarta, Gaya Media, 2009),
- Prasojo, Eko, “*Reformasi Kedua, Melanjutkan Estafet Reformasi*”, (Jakarta: Salemba Humanika, 2009)
- \_\_\_\_\_, “*Reformasi Kepegawaian (Civil Service Reform) di Indonesia*”, dalam *Reformasi Birokrasi*, (Jakarta: Penerbit The Habibie Center, 2006),
- Said, M. Mas’ud *Birokrasi di negara Birokratis: Makna, Masalah, dan Dekonstruksi Birokrasi Indonesia*, (Malang: UMM Press, 2009),
- Santosa, Pandji, “*Administrasi Publik: Teori Dan Aplikasi Good governance*”, (Bandung: Refika Aditama, 2008),
- Sedarmayanti, *Reformasi Administrasi Publik, Reformasi Birokrasi Dan Kepemimpinan Masa Depan: Mewujudkan Pelayanan Prima Dan Keperintahan Yang Baik*, ((Bandung: Refika Aditama, 2009),
- Sjihadudin, Ahmad dan Arselan Harahap, “*Pembangunan Administrasi di Indonesia*”. (Jakarta: LP3ES-Persadi, 1998),
- Soekanto, Soerjono dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatis*, (Jakarta: Radjawali, 1985),
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI-Press, 1986),
- Sulistiyani, Ambar Teguh ; “*Memahami Good Governance Dalam Perspektif Sumber Daya Manusia*”; (Yogyakarta ; Penerbit Gaya Media ; 2004) ;

Thoha, Miftah, *“Birokrasi dan Politik di Indonesia”*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2007),

\_\_\_\_\_, *“Birokrasi Pemerintah Indonesia di Era Reformasi”* (Cet-2; Jakarta : Kencana, 2008),

Utomo, Warsito, *“Dinamika Administrasi Publik”*, (Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2003),

Weber, Max, *Bureaucracy*, in Richard J. Stillman II, *Public Administration, Concepts and Cases*, (Boston : Houghton Mifflin Company), 2000,

Wibowo, *“Manajemen Perubahan”*, (Ed. 3, Jakarta, Rajawali Pers; 2011)

Wicaksono, Kristian Widya, *“Administrasi dan Birokrasi Pemerintah”* (Yogyakarta: Graha Ilmu; 2006),

Widjaja A.W., *Administraasi Kepegawaian*. (Rajawali, 2006),

#### **MAKALAH, SEMINAR**

Arinanto, Satya, *Politik Pembangunan Hukum Nasional dalam era Pasca Reformasi*, Makalah tanpa tahun,

Paparan Kepala Biro Ortala Provinsi DKI Jakarta pada Sosialisasi Penataan Dinas Perindustrian dan Energi Dalam Rangka Reformasi Birokrasi tanggal 6 Juni 2012

#### **MEDIA MASSA DAN INTERNET**

*Transparency International Corruption Perceptions Index* diunduh dari <http://www.transparansi.or.id/images/stories/indekkorupsi> diakses tanggal 7 Agustus 2011.

“KPK Sambut Positif Hasil Survei PERC HongKong” <http://www.kpk.go.id/modules/news/article.php?storyid=241> diakses tanggal 9 Oktober 2011.

Fauzi Canangkan 19 Program Kerja 100 Hari Pertama diunduh dari <http://www.kependudukancapil.go.id>

Taufik Effendi, *“Agenda Reformasi Birokrasi menuju Good Governance”*, diunduh dari <http://www.setneg.go.id>

Kamaluddin Rustian. *“Kemiskinan Perkotaan Di Indonesia: Perkembangan, Karakteristikdan Upaya Penanggulangan”*, disampaikan pada *Seminar Pengembangan Perkotaan dan Wilayah* Univeristas Trisakti, diunduh dari [www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8505](http://www.bappenas.go.id/get-file-server/node/8505) pada tanggal 16 mei 2012