

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Seiring berkembangnya zaman, tantangan bagi pemerintah untuk mensejahterakan rakyat dan memberikan pelayanan publik yang terbaik semakin meningkat. Era globalisasi menghasilkan tuntutan reformasi dimana perlu untuk melakukan perubahan secara mendasar dan menyeluruh dalam penyelenggaraan pemerintahan, baik pemerintahan pusat maupun daerah sehingga terciptanya *Good Governance*. Demi tercapainya *Good Governance*, diperlukan penerapan sistem pertanggungjawaban yang jelas dan nyata sehingga penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dapat berlangsung secara berdaya guna, berhasil guna, bersih dan bertanggung jawab serta bebas dari KKN¹.

Dalam pembahasan ini, keberadaan birokrasi tidak dapat terlepas dari praktik penyelenggaraan pemerintahan karena keberadaan birokrasi dapat menentukan cepat tidaknya peningkatan pelayanan publik dan pembangunan. Maka dari itu, penataan birokrasi di Indonesia menjadi perlu dalam penyelenggaraan pemerintahan, sebab selama ini kondisi birokrasi di Indonesia dapat dikatakan jauh dari kata baik. Keadaan tersebut dapat dilihat dengan banyaknya pelanggaran terhadap peraturan perundangan yang berlaku, tindakan sewenang-wenang, sikap arogansi penguasa, pemborosan sumber-sumber

¹ Prof.Dr.Hj.Sedarmayanti, M.Pd.,APU, 2012. *Good Governance "Kepemerintahan yang Baik-Bagian Pertama Edisi Revisi"*. Mandar Maju,Bandung. Hlm.2

keuangan, sumberdaya alam, penyalahgunaan kekuasaan, wewenang dan fasilitas Negara, serta praktek korupsi, kolusi, dan nepotisme².

Penataan birokrasi ini bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang efisien, efektif dan otonom sehingga mampu memberikan pelayanan publik terbaik. Penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia sendiri sudah beberapa kali mengalami perubahan, dari sistem sentralistik menjadi sistem yang terdesentralisasi. Dampaknya adalah pemberian otonomi daerah yang luas, nyata dan bertanggung jawab. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, yang dimaksud dengan otonomi daerah adalah kewenangan seluas-luasnya yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pemerintahan di tingkat daerah sesuai dengan Perundang-Undangan yang berlaku.

Tujuan lain dari penataan birokrasi ini adalah untuk menciptakan birokrasi yang efektif dan efisien yang berarti birokrasi yang tepat ukuran (*Right Sizing*). Maksudnya adalah, jumlah sumber daya aparatur daerah yang dikerahkan harus sesuai dengan tugas dan fungsi yang diberikan, sehingga menciptakan birokrasi yang ramping dan tidak memakan banyak anggaran serta tepat sasaran dalam memberikan pelayanan. Sebab, kondisi birokrasi saat ini masih memiliki beberapa kekurangan yaitu bentuk organisasi pemerintahan yang relatif besar.

² Tavip Agus Rayanto., 2009. *Menggagas Strategi Reformasi Birokrasi untuk Mewujudkan Pemerintahan Efektif dan Akuntabel* dalam Agus Pramusinto dan Erwan Agus Purwanto (edt)., 2009. *Reformasi Birokrasi, Kepemimpinan, dan Pelayanan Publik*. Penerbit Gava Media, JIAN-UGM, MAP-UGM, Yogyakarta. Hlm. 83.

Instansi pemerintahan di Indonesia baik pusat maupun daerah memiliki kecenderungan untuk mengembangkan besaran organisasi instansi masing-masing. Sehingga besar kemungkinan tugas dan fungsi akan menjadi tumpang tindih antara instansi satu dengan instansi yang lainnya. Kurang proposionalnya antara visi, misi dan beban kerja organisasi dengan besar organisasi juga menjadi salah satu masalah birokrasi di Indonesia³.

Berkaca dari kondisi birokrasi diatas, dan berdasarkan peraturan Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah maka terdapat beberapa perubahan dan penyesuaian terhadap Organisasi Perangkat Daerah sebagai bentuk reformasi di tingkat daerah sehingga perubahan dalam penataan birokrasi menjadi suatu keharusan. Penataan Organisasi Perangkat Daerah ini muncul karena adanya ketidaksesuaian nomenklatur lembaga daerah dengan pusat (Pemerintah Pusat) yang selama ini sering mengakibatkan kesulitan proses penganggaran dan koordinasi yang berujung pada inefisiensi penyelenggaraan pemerintah di daerah⁴.

Penataan OPD ini sebelumnya pemerintah sudah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah yang berdasar pada UU No. 32 Tahun 2004. Namun baik dalam UU No. 32/2004 maupun dalam PP No. 41/2007 ini dianggap belum cukup dan perlu dilakukan evaluasi dan pembaharuan karena standarisasi yang dirumuskan cenderung terlihat sebagai manifestasi kepentingan pusat untuk melakukan resentralisasi

³ Prof.Dr.Hj.Sedarmayanti, Op.Cit, Hlm.35-36

⁴ Elkana Goro Leba, "*Ulasan PP Nomor 41 Tahun 2007 Tentang Organisasi Perangkat Daerah*", diakses dari <http://elkanagoro.blogspot.co.id/2012/11/ulasan-pp-nomor-41-tahun-2007-tentang.html>, pada tanggal 15 Maret 2017.

pemerintahan ketimbang penataan kelembagaan untuk efektivitas pemerintahan daerah⁵.

Sebagai pengganti PP No. 41/2007, pemerintah membuat Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah sebagai penyempurnaan dari PP Nomor 41 Tahun 2007 yang telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Dibentuknya PP Nomor 18 Tahun 2016 ini atas pertimbangan yang ada dalam UU Nomor 23 Tahun 2004, yaitu dalam Pasal 232 ayat (1) dan adanya urusan pemerintahan yang diserahkan kepada daerah dan menjadi kewenangan daerah yang terdiri dari urusan wajib (berkaitan dengan pelayanan dasar dan non-pelayanan dasar) dan urusan pilihan (hanya dapat diselenggarakan oleh daerah yang memiliki potensi unggulan dan kekhasan daerah).

Perangkat Daerah sendiri adalah unsur pembantu kepala daerah dan DPRD dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Berdasarkan bunyi Pasal 3 ayat (1) dan (2), PP Nomor 18/2016 menyatakan :

“Pembentukan dan susunan Perangkat Daerah ditetapkan dengan peraturan daerah, yang berlaku setelah mendapat persetujuan dari Mendagri bagi perangkat daerah provinsi dan persetujuan dari Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat bagi perangkat daerah kabupaten/kota.”

Dalam PP Nomor 18 Tahun 2016 ini menjelaskan yang dimaksud perangkat daerah adalah perangkat daerah tingkat provinsi dan perangkat daerah tingkat kabupaten/ kota. Perangkat daerah provinsi terdiri dari Sekretariat Daerah yang dipimpin oleh Sekertaris Daerah, Sekretariat DPRD yang dipimpin oleh Sekertaris

⁵ Ibid.,

Dewan, Inspektorat yang dipimpin oleh Inspektur, Dinas yang dipimpin oleh Kepala Dinas, dan Badan⁶.

Sedangkan perangkat daerah kabupaten/kota terdiri dari Sekretariat Daerah yang dipimpin oleh Sekertaris Daerah, Sekretariat DPRD yang dipimpin oleh Sekertaris Dewan, Inspektorat yang dipimpin oleh Inspektur, Dinas yang dipimpin oleh Kepala Dinas, Badan, dan Kecamatan⁷. PP ini juga menegaskan ketentuan jika peraturan yang ada dalam PP ini berlaku bagi daerah yang memiliki otonomi khusus (daerah istimewa).

Kota Semarang sebagai bagian dari otonomi daerah juga tak luput dalam penataan OPD ini. Seperti bunyi Pasal 3 ayat (1) dan (2), PP Nomor 18/2016 yang telah dijelaskan diatas, maka Kota Semarang melalui Perda Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang mengalami perubahan dan penataan dimana satuan kerja perangkat daerah (SKPD) harus berubah posisi karena penataan struktur organisasi tata kerja (SOTK) yang kini disebut dengan Organisasi Perangkat Daerah (OPD).

Adanya penataan perangkat daerah di Kota Semarang ini membawa banyak perubahan dalam struktur organisasi perangkat daerah. Beberapa pejabat eselon dan PNS mengalami mutasi, promosi dan rotasi. Jumlah struktur OPD pun bertambah, baik dinas maupun yang berbentuk badan. Dan yang membedakan dengan struktur pemerintahan daerah yang lama adalah, perangkat daerah berwujud kantor sudah tidak ada lagi. Terdapat sebanyak 37 pejabat eselon II, 225 pejabat eselon III, dan 1.900 pegawai negeri sipil (PNS) bergolongan eselon III di

⁶ Pasal 5 ayat (1), PP No. 18 Tahun 2016.

⁷ Pasal 5 ayat (2), PP No. 18 Tahun 2016.

jajaran Pemerintahan Kota Semarang mengalami rotasi jabatan. Dari total 12.000 PNS yang ada di Pemerintah Kota Semarang, terdapat 2.155 PNS atau sekitar 17% yang merupakan kader pilihan Pemkot Semarang⁸.

Dengan perubahan struktur OPD ini, maka tentu akan mempengaruhi jumlah anggaran. Dari perkiraan ahli, bukanya mencapai efisiensi, anggaran Pemerintahan Kota Semarang justru meningkat. Peningkatan yang terjadi tidak terlalu signifikan, yaitu diperkirakan sebesar 1% dari total anggaran⁹. Dampak lain dari penataan organisasi perangkat daerah ini juga terjadi pada Badan Lingkungan Hidup (BLH) yang akan berubah menjadi Dinas. Selain itu terjadi penggabungan Dinas, dimana Dinas Bina Marga akan digabung bersama Dinas Pengelolaan Sumberdaya Air dan Energi Sumberdaya Mineral (PSDA dan ESDM) kedalam Dinas Pekerjaan Umum¹⁰.

Penataan OPD ini tentunya membawa banyak perubahan dan dampak kedepannya. Adanya kenaikan jumlah anggaran walaupun tidak signifikan, hanya 1%, namun dapat mengurangi nilai dari efisiensi. Kemudian dengan penggabungan beberapa dinas menjadi satu, tentunya tugas dan fungsi baru dari Dinas Pekerjaan Umum akan semakin banyak. Dengan begitu, apakah efektivitas dapat tercapai?. Hal ini menunjukkan adanya perbedaan antara tujuan (keinginan) dan kenyataan dilapangan.

⁸ Imam Yuda Saputra, "Sejumlah Kepala SKPD Dirotasi, Ini Nama-Nama Mereka", Solopos, diakses dari <http://m.solopos.com/2017/01/04/penataan-opd-semarang-sejumlah-kepala-skpd-dirotsi-ini-nama-nama-mereka-781565>, pada tanggal 14 Maret 2017.

⁹ Ibid.,

¹⁰ Galih Permadi, "Sikapi Perombakan Organisasi Perangkat Daerah, Kepala Dinas di Kota Semarang Pasrah", Jateng Tribunnews, diakses dari <http://jateng.tribunnews.com/amp/2016/12/21/sikapi-perombakan-organisasi-perangkat-daerah-kepala-dinas-di-kota-semarang-pasrah>, pada tanggal 14 Maret 2017.

Permasalahan-permasalahan yang muncul ini lebih lanjut akan dibahas dalam bab pembahasan. Penulis juga ingin melihat pola hubungan yang terbentuk antara pemerintah Kota Semarang dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah. Apakah Pemkot Semarang menjadi lebih otonom ataukah semakin bergantung pada pemerintah provinsi. Selain itu penulis juga akan meneliti hal-hal apa saja yang dapat mendorong dan menghambat poses penataan OPD yang kemudian akan penulis tuangkan dalam bab-bab selanjutnya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang diatas, maka terdapat masalah yang dapat dirumuskan yaitu;

1. Bagaimana proses penataan organisasi perangkat daerah di Kota Semarang tahun 2017 berdasarkan PP No. 18 Tahun 2016 ?
2. Dengan adanya penataan OPD di Kota Semarang tahun 2017, bagaimanakah posisi Pemerintah Kota terhadap Pemerintah Provinsi, apakah Pemerintah Kota jadi lebih otonom atau bahkan makin tidak otonom?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini berdasarkan rumusan masalah diatas adalah;

1. Mengetahui bagaimana pelaksanaan penataan OPD di Pemerintahan Kota Semarang tahun 2017 berdasarkan PP No. 18 Tahun 2016, apakah hasil yang dicapai sudah menghasilkan birokrasi yang efektif dan efisien.
2. Mengetahui secara politik dan administrasi bagaimana posisi dan hubungan antara Pemerintah Kota dan Pemerintah Provinsi, apakah ketergantungan Pemerintah Kota terhadap Pemerintah Provinsi makin berkurang atau justru makin bertambah.

1.4. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah ilmu pengetahuan dan informasi mengenai bagaimana proses penataan Organisasi Perangkat Daerah (OPD) sebagai dampak dari adanya desentralisasi.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini dimaksudkan untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan reformasi birokrasi dalam hal penataan OPD di level pemerintahan daerah, khususnya di Kota Semarang berdasarkan PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah, serta untuk mengetahui hubungan antara Pemerintah Kota Semarang dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah dalam penataan OPD ini.

1.5. Kerangka Teoritis

Teori adalah sebuah kerangka pikir yang memberikan kemudahan dalam menggambarkan sebuah kejadian secara sistematis. Dalam penulisan ini akan diungkapkan dasar teori yang relevan dengan penataan organisasi perangkat daerah, yaitu mengenai konsep desentralisasi sebagai dampak suatu pemerintahan daerah, dan konsep otonomi daerah yang lahir karena adanya desentralisasi.

Kedua konsep tersebut sangatlah penting dalam penelitian mengenai penataan organisasi perangkat daerah di Kota Semarang ini, sebab tujuan dari penataan OPD tersebut adalah untuk menciptakan birokrasi yang ramping (mengacu pada efektivitas dan efisiensi), pemerintahan yang mandiri (mengacu pada pemerintahan daerah yang otonom) sehingga jika semua itu dapat terlaksana, maka *Good Governance* pun dapat tercapai.

1.5.1. Tinjauan Pustaka

Penelitian tentang reformasi dalam penataan organisasi perangkat daerah (OPD) sudah cukup banyak dilakukan oleh para peneliti sebelumnya. Yang membedakan penelitian ini dengan penelitian sebelumnya adalah pada studi kasus dan tahun penelitian. Penelitian ini mengambil studi kasus dalam penataan OPD di Kota Semarang pada tahun 2017. Penelitian ini dilakukan setelah PP tentang pedoman penataan organisasi perangkat daerah diperbarui dari PP Nomor 41 Tahun 2007 menjadi PP Nomor 18 Tahun 2016. Selain itu, fokus pada penelitian ini yaitu untuk melihat bagaimana hubungan antara pemerintah kota dengan pemerintah provinsi, apakah dengan adanya penataan OPD ini ketergantungan

Pemkot Semarang semakin berkurang (makin otonom), atau makin bertambah (tidak otonom), inilah yang membedakan penelitian ini dengan penelitian terdahulu. Adapun penelitian terdahulu yang relevan dengan penelitian ini, diantaranya:

Penataan Organisasi Perangkat Daerah Berdasarkan PP Nomor 8 Tahun 2003 di Pemerintah Kota Salatiga yang disusun oleh Dozier Haryanto (2005). Dalam Penelitian ini penulis mendeskripsikan proses penataan OPD, siapa saja pihak-pihak yang terlibat, bagaimana penetapan STOK baru, faktor-faktor pendukung dan penghambat penataan OPD yang saat itu menggunakan PP Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah sebagai acuannya. Dalam penulisan ini, penulis menyimpulkan bahwa penataan OPD berjalan lancar, namun terdapat ketidaksesuaian nomenklatur instansi dan duplikasi tupoksi.

Formulasi Kebijakan Kelembagaan Baru Organisasi Perangkat Daerah Kabupaten Sleman (Perda Nomor 8 Tahun 2014) oleh Bayu Retno Negoro (2016). Dalam penelitian ini membahas tentang perubahan Perda pelaksanaan penataan OPD di Kabupaten Sleman, Perda yang mengalami perubahan adalah Perda Nomor 9 Tahun 2009 tentang Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten Sleman yang dirubah menjadi Perda Nomor 8 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Perubahan ini dimaksudkan untuk mencapai efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan pelayanan masyarakat yang dilakukan oleh birokrasi pemerintah daerah.

Penataan Organisasi dan Kepegawaian Melalui Reformasi Birokrasi (Studi Kasus di Dinas Perindustrian dan Energi Provinsi DKI Jakarta) oleh Jarden

Dawana K. Pakpahan (2012). Dalam penelitian ini membahas tentang penataan OPD yang berdasarkan instruksi dari Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007. Penelitian ini menganalisa penggabungan yang dilakukan dalam pembentukan Dinas Perindustrian dan Energi.

Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Otonom (Studi Implementasi Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 di Kabupaten Jember) oleh Nino Eka Putra (2010). Dalam penelitian ini mendeskripsikan proses restrukturisasi organisasi pemerintah di Kabupaten Jember, yang didasarkan atas PP Nomor 41 Tahun 2007.

Penelitian tentang penataan OPD ini penting dilakukan mengingat kondisi dan regulasi pemerintahan itu dinamis, yang artinya terus berubah mengikuti perkembangan zaman. Penelitian penataan OPD dengan berdasar pada peraturan pemerintah yang baru, yaitu PP Nomor 18 Tahun 2016 ini bertujuan agar ilmu pengetahuan mengenai kebijakan politik juga ikut berkembang.

1.5.2. Teori Sistem Desentralisasi

1.5.2.1. Pengertian Desentralisasi

Sistem desentralisasi berarti kekuasaan didistribusikan kepada daerah-daerah. Tiap daerah diberi wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri sesuai dengan kondisi, kepribadian, dan kepentingan umum yang sesuai dengan karakter daerah masing-masing. Secara luas desentralisasi memiliki beragam tujuan, namun dari semua tujuan tersebut desentralisasi hendak menciptakan penyelenggaraan pemerintahan yang efektif dan efisien.

Ada beberapa alasan mengapa pemerintah perlu melaksanakan desentralisasi kekuasaan, antara lain sebagai berikut¹¹;

1. Dilihat dari sudut politik, desentralisasi dimaksudkan untuk mencegah penumpukan kekuasaan pada satu pihak saja.
2. Dalam bidang politik, penyelenggaraan desentralisasi dianggap sebagai tindakan pendemokrasian, untuk menarik partisipasi rakyat.
3. Dari sudut teknik organisatoris pemerintahan, alasan mengadakan desentralisasi adalah semata-mata untuk mencapai suatu pemerintahan yang efisien.
4. Dari sudut kultural, desentralisasi perlu diadakan supaya perhatian dapat sepenuhnya ditumpukan pada kekhususan suatu daerah.
5. Dari sudut kepetingan pembangunan ekonomi, desentralisasi diperlukan karena pemerintah daerah dapat lebih banyak dan secara langsung membantu pembangunan tersebut.

Adapun dasar-dasar hubungan antara pusat dan daerah dalam rangka desentralisasi ada empat macam sebagai berikut¹²;

1. Permusyawaratan dalam sistem pemerintahan negara.
2. Pemeliharaan dan pengembangan prinsip-prinsip pemerintahan asli.
3. Kebhinekaan.
4. Dasar negara hukum. Hukum mengatur dan membatasi kekuasaan negara atau pemerintah.

¹¹ Joseph Riwu Kaho (2007) dalam Agus Santoso, 2013. *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm. 128.

¹² Ibid,.

Demi terlaksananya desentralisasi secara konsisten dan sungguh-sungguh, diperlukan sarana dan perangkat pokoknya sebagai berikut¹³;

1. Pembentukan pemerintahan daerah otonom dan penyerahan kewenangan tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat.
2. Penyerahan wewenang tertentu kepada daerah otonom yang telah dibentuk oleh pemerintah pusat.

Penyelenggaraan urusan pemerintahan tidak hanya melalui desentralisasi, namun juga terdapat asas yang lain yang tidak dapat terpisahkan, yaitu dekonsentrasi dan tugas pembantuan (*Medebewind*)¹⁴.

Dekonsentrasi

Selain desentralisasi, di Indonesia juga mengenal adanya sistem dekonsentrasi dalam pemerintahan daerahnya. Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/ atau kepada Gubernur dan Bupati/ Walikota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum.

Pelimpahan wewenang dari pemerintahan atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabat didaerah ini meliputi¹⁵:

¹³ RDH. Koesoemahatmahatmadja, 1979. *Pengantar Ke Arah Sistem Pemerintahan Daerah di Indonesia* dalam Agus Santoso, 2013. *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah Di Indonesia*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hlm. 120.

¹⁴ Pasal 5 ayat (4) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

1. Pelimpahan wewenang dari aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya ke aparatur lain dalam satu tingkatan pemerintahan disebut dekonsentrasi horizontal.
2. Pelimpahan wewenang dari pemerintah atau dari suatu aparatur pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada aparatur lain dalam tingkatan pemerintahan yang lebih rendah, disebut dekonsentrasi vertikal.
3. Dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi, wilayah NKRI dibagi dalam wilayah-wilayah provinsi dan ibukota Negara. Wilayah Provinsi dibagi lagi ke dalam wilayah-wilayah kabupaten dan kota. Kemudian, wilayah-wilayah kabupaten dan kota dibagi dalam wilayah kecamatan. penerapan dekonsentrasi ini disebut dekonsentrasi teritorial.

Menurut Smith, dekonsentrasi mempunyai ciri-ciri sebagai berikut¹⁵:

1. Pelimpahan wewenang untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu yang dirinci dari pemerintah pusat kepada pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
2. Penerima wewenang adalah pejabat pemerintah pusat yang ada di daerah.
3. Tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan wewenang untuk mengatur.
4. Tidak menciptakan otonomi daerah dan daerah otonom, tetapi menciptakan wilayah administrasi.

¹⁵ Dadang Solihin dan Putut Mahyadi, 2002 "*Panduan Lengkap Otonomi Daerah*" dalam Utang Rosidin, 2010, "*Otonomi Daerah dan Desentralisasi (Dilengkapi UU Nomor 32 Tahun 2004 dengan Perubahan-Perubahannya)*", Pustaka Setia, Bandung. Hlm. 88-89.

¹⁶ Hendry Maddick dan Hanif Nurcholis, "*Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah*", Grasindo, Jakarta, 2007, hlm. 20.

5. Keberadaan *field administration* berada dalam hierarki organisasi pemerintah pusat.
6. Menunjukkan pola hubungan kekuasaan intra organisasi.
7. Menciptakan keseragaman dalam struktur politik.

Dilihat dari ciri-ciri dekonsentrasi diatas, maka dekonsentrasi dapat dikatakan sebagai bentuk halusny dari sistem sentralisasi karena tidak ada kebijakan yang dibuat ditingkat lokal serta tidak ada keputusan fundamental yang diambil. Badan-badan pusat memiliki semua kekuasaan dalam dirinya, sementara pejabat lokal merupakan bawahan sepenuhnya dan mereka hanya menjalankan perintah. Dalam hal dekonsentrasi, yang dilimpahkan adalah wewenang administrasinya bukan wewenang politik karena wewenang politik tetap dipegang oleh pemerintah pusat. Oleh karena itu, di daerah terdapat suatu wilayah yang merupakan wilayah kerja pejabat yang menerima sebagian wewenang dari pejabat pusat. Wilayah kerja ini dinamakan wilayah administrasi¹⁷.

Tugas Pembantuan (*Medebewind*)

Menurut UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat atau dari pemerintah daerah provinsi kepada daerah kabupaten/

¹⁷ Khaidir Auliya, "*Dekonsentrasi dan Desentralisasi*", diakses dari <http://khaidirauliya2.blogspot.co.id/2014/03/dekonsentrasi-dan-desentralisasi.html?m=1>, pada tanggal 09 Januari 2018.

kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangann daerah provinsi.

Dalam menjalankan tugas pembantuan, urusan pusat atau daerah yang lebih atas, tidak beralih menjadi urusan daerah yang dimintai bantuan. Hanya saja cara daerah otonom menyelenggarakan bantuan tersebut diserahkan sepenuhnya kepada daerah itu sendiri. Daerah otonom ini tidak berada di bawah perintah, juga tidak dapat dimintai pertanggungjawaban oleh pemerintah pusat/ daerah yang lebih tinggi yang memberikan tugas.

1.5.2.2. Perkembangan Desentralisasi dan Dekonsentrasi Indonesia

Dalam praktek penyelenggaraan negara kesatuan dapat ditetapkan adanya sistem sentralisasi dan desentralisasi kekuasaan. Sistem sentralisasi berarti memusatkan segala kekuasaan pada suatu pusat. Suatu pemerintahan sentralisasi sepenuhnya dilaksanakan oleh dan dari pusat atau oleh pusat bersama-sama organya yang dipencarkan di daerah - daerah sentralisasi yang disertai dengan pemencaran organ-organ yang menjalankan sebagian wewenang pemerintah pusat di daerah. Mekanisme tersebut dikenal dengan dekonsentrasi. Dalam hal ini daerah semata-mata hanya menjalankan kebijakan pusat. Sedangkan desentralisasi kekuasaan merumuskan bahwa tidak seluruh kekuasaan didominasi oleh pusat, tetapi didistribusikan kepada daerah-daerah¹⁸.

¹⁸ Agus Santoso, " *Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia*", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, hlm. 6-7.

Menurut Prof. Dr. Sadu Wasistiono, sistem desentralisasi memiliki 2 tujuan, yaitu tujuan politik dan administratif¹⁹. Tujuan politik dari desentralisasi adalah mewujudkan demokratisasi, sedangkan tujuan administratifnya adalah dalam rangka efektivitas dan efisiensi pemerintahan.

Desentralisasi administratif atau yang sering disebut dengan dekonsentrasi ini, pejabat-pejabat yang mendapatkan pendelgasian sebagian kekuasaan administratif hanya bekerja atas dasar rencana dan anggaran yang sudah ditentukan oleh pusat. Hal ini berarti redistribusi tanggung jawab administratif hanya diantara badan-badan perwakilan daerah, konsep seperti ini membuat adanya dekonsentasi dapat melemahkan desentralisasi.

Sedangkan desentralisasi politik atau devolusi yang berarti pendelegasian sebagian wewenang dan tanggung jawab membuat keputusan dan pengendalian atas sumber-sumber daya kepada instansi pemerintah regional yang memiliki lembaga perwakilan dan memiliki kekuasaan pemerintahan. Devolusi mengandung pengertian bahwa pemerintah setempat adalah institusi yang menyediakan pelayanan untuk kebutuhan masyarakat dan memberikan kesempatan pada mereka untuk berpartisipasi dalam memecahkan masalah setempat.

Implementasi dari desentralisasi dan dekonsentrasi di Indonesia mengalami sebuah tarik ulur dan membuat jika dekonsentrasi mendominasi sistem pemerintahan daerah, maka hal tersebut dapat melemahkan adanya desentralisasi.

¹⁹ Sadu Wasistiono, "*Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance*", dalam Syamsuddin Haris, "*Desentralisasi dan Otonomi Daerah: Desentralisasi, demokratisasi & akuntabilitas pemerintahan Daerah*", LIPI Press, Jakarta, 2005, hlm. 61

Karena keberadaan *field administration* dalam sistem dekonsentrasi berada dalam hierarki organisasi pemerintah pusat, sehingga tidak mencakup kewenangan untuk menetapkan kebijakan dan kewenangan untuk mengatur, hal ini tentunya mengurangi esensi dari pelaksanaan desentralisasi. Wilayah administrasi ini merupakan wilayah kerja dari aparatur pusat yang ada di daerah untuk melaksanakan kewenangan-kewenangan pusat yang telah didelegasikan kepada para pejabat pusat yang ada di daerah tersebut. Kemudian Smith menambahkan, terdapat dua tipe wilayah administratif yang terbagi dalam sistem fungsional dan sistem prefektoral²⁰.

Sistem Fungsional

Dalam sistem ini, setiap departemen menempatkan kepala-kepala instansi vertikal di wilayah administrasi untuk memberikan pelayanan umum di bidangnya (sektoral) secara fungsional. Berikut karakteristik lain dari sistem fungsional :

1. Perwakilan senior dari birokrasi negara di provinsi berwenang atas fungsi-fungsi spesifik tertentu.
2. Administrasi di lapangan dibagi kedalam bagian-bagian yang hampir rapat.
3. Koordinasi ditata secara sentral atau melalui komite inter departemen pada tingkat provinsi.
4. Wilayah kerja dari setiap departemen tidak terbatas untuk operasi-operasi lapangannya, tidak membutuhkan pembagian dengan departemen fungsional

²⁰ Brian C. Smith, "*Decentralization: The Territorial Dimension of The State*", 1985 dalam Teguh Kurniawan "*Dekonsentrasi dan Tipologi Pemerintahan Daerah*", Bahan Kuliah FISIP UI, 2007, hlm. 7-8.

lainnya, tetapi akan disesuaikan dengan beberapa kebutuhan administratif yang khusus dan lebih besar dari kebijakan pemerintah tertentu.

5. Sistem fungsional bisa saja disertai dengan tipe prefektur.

Sistem Prefektoral

Karakteristik dari sistem prefektoral yaitu :

1. Membutuhkan penunjukkan seorang perwakilan umum dari eksekutif pusat di wilayah kerja pada suatu wilayah sub nasional.
2. Prefektur ini adalah pejabat pemerintahan senior di wilayah tersebut.
3. Pejabat prefektoral biasanya memiliki tanggung jawab yang ditetapkan secara luas mengenai “ pemerintahan yang baik”.

Sistem prefektoral dikategorikan menjadi sistem prefektoral terintegrasi dan sistem prefektoral tidak terintegrasi. Dalam sistem prefektoral terintegrasi, sektor pemerintah yang ada di pusat memiliki kewenangan pengawasan baik yang bersifat administratif maupun teknis terhadap pejabat instansi vertikal di daerah. Sedangkan dalam sistem prefektoral tidak terintegrasi, sektor pemerintah yang ada di pusat hanya memiliki kewenangan pengawasan yang bersifat administratif, sedangkan persoalan teknis sepenuhnya menjadi kewenangan instansi vertikal daerah. karakteristik sistem prefektoral terintegrasi sebagai berikut :

1. Adanya sistem yang terintegrasi antara asas dekonsentrasi dengan asas desentralisasi.

2. Sistem ini disebut terintegrasi karena wilayah, batas wilayah pelayanan antara wilayah administrasi, wilayah kerja kepala instansi vertikal, dan batas geografis wilayah otonom berimpitan.
3. Pejabat yang mengepalai wilayah administrasi dan wilayah otonom adalah sama.
4. Kepala wilayah administrasi dan wilayah otonom memiliki fungsi ganda (dualisme fungsional).

Sedangkan karakteristik dari sistem prefektoral tidak terintegrasi sebagai berikut :

1. Sistem ini muncul karena tidak terintegrasinya asas desentralisasi dan dekonsentrasi.
2. Pada sistem ini, dalam teritori nasional terdapat satu prefektur yang di dalamnya terdapat lembaga yang diatur berdasarkan asas desentralisasi dan dekonsentrasi.
3. Dalam satu prefektur terdapat wilayah administrasi yang dipimpin oleh wakil pemerintah pusat, wilayah kerja instansi vertikal yang dipimpin oleh kepala instansi vertikal dan daerah otonom yang dipimpin oleh kepala daerah otonom.
4. Masing-masing pejabat menjalankan fungsinya secara terpisah. Sistem inilah yang akan melahirkan dualisme personal (fungsi diberikan kepada figur yang berbeda)²¹.

²¹ Adri Aswin Azhari, "Definisi Integrated Prefectoral System dan Unintegrated Prefectoral System", diakses dari <http://layarados.blogspot.co.id/2014/07/definisi-integrated-prefectoral-system.html?m=1>, pada tanggal 25 Januari 2018.

Pada praktiknya, desentralisasi telah tumpang tindih dengan tugas dan wewenang pusat dalam bentuk dekonsentrasi, sehingga banyak yang menyalahartikan jika dekonsentrasi mendominasi suatu pemerintahan daerah maka akan melemahkan desentralisasi. Seberapa jauh desentralisasi di Indonesia dapat dinilai dengan jelas, sebagian tergantung pada bagaimanakah praktik pemerintahan yang berlangsung berdasarkan Undang-Undang pemerintahan daerah yang berlaku di tiap waktunya²².

Penguatan peran pemerintah pusat dengan dekonsentrasi memang secara implisit bukan sekedar menambah peran yang sebelumnya mengecil, melainkan lebih jauh dilandasi oleh pemikiran ke depan, yakni menjaga kedaulatan. Untuk itu, perundangan tersebut memberikan landasan bahwa pemerintah pusat berhak melakukan intervensi dalam bentuk supervisi, pembinaan, pengawasan, dan penilaian kinerja otonomi pada pemerintahan daerah²³.

Adanya tarik ulur antara sistem desentralisasi maupun dekonsentrasi ini dikarenakan pemerintah sebisa mungkin menyusun dan mendesain sistem pemerintahan yang sesuai dengan kondisi Indonesia, sehingga tujuan utama Indonesia untuk mensejahterakan rakyatnya dapat tercapai. Apa yang sebenarnya dikehendaki oleh pemerintah dan masyarakat adalah demi terciptanya pemerintahan yang efektif dan efisien yang tentunya dapat memberikan kesejahteraan dan pelayanan publik yang terbaik sehingga baik desentralisasi maupun dekonsentrasi atau bahkan gabungan dari keduanya boleh diaplikasikan

²² Ibid., Hlm. 2.

²³ Ibid., Hlm. 2.

dalam sistem pemerintahan asalkan dapat mencapai tujuan efisiensi dan efektivitas tersebut.

Penerapan prinsip prinsip desentralisasi dapat membantu pemerintah pusat maupun daerah untuk menghemat sumberdaya, khususnya yang terkait dengan sumberdaya keuangan. Prinsip-prinsip administrasi tersebut meliputi, 1) Hirarki, 2) Kesatuan komando, 3) Spesialisasi secara fungsional, 4) Rentang Kendali dan 5) Desain organisasi rasional. Lebih lengkapnya akan dijelaskan dibawah ini²⁴:

Prinsip Hirarki

Prinsip ini menggambarkan penataan yang tepat pada ketrampilan pegawai, pemberian penghargaan terhadap pegawai dan penempatan kewenangan dalam organisasi. Penataan ini dapat dilakukan dengan memberikan standar kriteria kepegawaian yang jelas. Hal terpenting dari proses standarisasi ini adalah ditetapkan dalam bentuk aturan formal yang pelaksanaanya dikendalikan dan diawasi secara intensif oleh atasan organisasi guna menghindari ketidakpatuhan pegawai.

Prinsip Kesatuan Komando

Menekankan pada pentingnya mengefektifkan komunikasi dan mereduksi distorsi instruksi yang disampaikan atasan kepada bawahannya. Sehingga

²⁴ Gulick & Urwick, "Papers on the Science of Administration", 1937 dalam "Penulisan Skripsi - Aplikasi Prinsip-Prinsip Administrasi dalam Birokrasi Indonesia", Kristian Widya Wicaksono.

sebaiknya pada level organisasi hanya ada satu pejabat yang menyampaikan perintah kepada bawahan.

Prinsip Spesialisasi Fungsional

Tugas pemerintah dalam melaksanakan pelayanan publik sangatlah kompleks dan luas. Oleh karena itu, perlu dilakukan pembagian kerja dalam organisasi pemerintahan berdasarkan jenis kerja yang spesifik agar tidak terjadi tumpang tindih tugas dan fungsi. Dalam konteks desentralisasi, pembagian tugas ini sangat penting, mengingat adanya pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat kepada daerah, sehingga semua kegiatan pemerintahan tidak hanya pada pemerintah pusat.

Prinsip Rentang Kendali

Prinsip ini menekankan bahwa sebaiknya seorang atasan memiliki jumlah bawahan yang tidak terlalu banyak sehingga pengendalian dan pengawasan dapat berjalan efektif. Sebuah organisasi yang ramping tentunya akan membantu memperpendek rentang pengambilan keputusan dan kontrol. Prinsip ini yang dirasa masih belum diterapkan di Indonesia, mengingat struktur organisasi pemerintahan, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah di Indonesia yang gemuk. Padahal pembentukan jabatan dalam lembaga pemerintahan seharusnya didasarkan pada kebutuhan untuk mengefisienkan pelayanan publik.

Prinsip Desain Organisasi Rasional

Merupakan cara yang ditempuh dalam menyusun organisasi berdasarkan pertimbangan rasional seperti tujuan, klien yang dilayani, tempat dan proses pelayanan. Prinsip ini penting karena berhubungan dengan aspek maksimalisasi komunikasi yang efektif sehingga instruksi yang disampaikan atasan dapat dijalankan oleh bawahannya secara tepat. Inilah mengapa organisasi yang ramping dianggap sebagai organisasi yang ideal, karena organisasi yang ramping dan hirarkinya pendek tidak memerlukan komunikasi yang panjang, yang tentunya akan lebih efisien.

1.5.3. Otonomi Daerah

1.5.3.1. Bentuk Dasar Otonomi Daerah

Jika berkaca dari masa-masa sebelum reformasi, otonomi daerah muncul karena adanya hubungan antara pemerintah pusat dengan daerah yang sangat sentralis yang tidak memberikan ruang pada daerah untuk mengatur daerahnya²⁵. Kemudian setelah reformasi, terdapat pelimpahan kekuasaan dan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang disebut otonomi daerah.

Berdasarkan pasal 18 ayat (5) yang merupakan landasan konstitusional pemerintahan daerah menyatakan, “Pemerintah daerah menjalankan otonomi daerah seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan pemerintah pusat”. Urusan pemerintah pusat yang dimaksud meliputi : Politik luar negeri, Pertanahan, Keamanan, Yustisi, Moneter dan fiskal nasional, Agama.

²⁵ Pratikno., 2002. *Pengelolaan Hubungan Antara Pusat dan Daerah* dalam Syamsuddin Haris (ed)., 2007. *Desentralisasi dan Otonomi Daerah*. LIPI Press, Jakarta, Hlm. 29-30.

Otonomi daerah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasikan melalui teori desentralisasi. Artinya otonomi daerah itu sendiri lahir dari desentralisasi, sedangkan desentralisasi itu sendiri merupakan salah satu cara dari implementasi esensi demokrasi²⁶. Otonomi daerah merupakan wujud demokrasi yang ditandai dengan dilaksanakannya prinsip otonomi seluas-luasnya di seluruh daerah di Indonesia yang berarti kepala daerah diberikan wewenang untuk mengurus urusan di daerahnya yang tidak termasuk urusan pemerintah pusat.

Kepala daerah memiliki keleluasaan untuk menangani urusan pemerintahan daerah asalkan demi mencapai tujuan bersama. Otonomi seluas-luasnya ini memiliki makna kebebasan atau kemandirian, tetapi bukan kemerdekaan. Kebebasan yang terbatas atau kemandirian ini adalah wujud pemberian kesempatan yang harus dipertanggung jawabkan²⁷.

Prinsip yang kedua adalah otonomi nyata yang berarti wewenang, tugas dan kewajiban pemerintah daerah dalam menangani urusan pemerintahan yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh dan berkembang sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah masing-masing. Prinsip otonomi yang bertanggung jawab, yaitu kepala daerah bertanggung jawab atas jalanya pemerintahan daerah yang sesuai dengan konsep dari otonomi, kepala daerah juga bertanggung jawab kepada daerahnya agar tujuan dan pembangunan yang hendak dicapai daerahnya tersebut dapat terlaksana, disamping itu pemerintah daerah juga

²⁶ Agus Santoso, "Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, Hlm. 31.

²⁷ Ibid., Hlm. 124-125.

bertanggung jawab untuk memberikan pelayanan publik yang optimal kepada masyarakatnya. Menurut M. Ryaas Rasyid dalam Syamsuddin Haris (2007: 8-10), konsep dasar otonomi daerah adalah sebagai berikut :

1. Penyerahan sebanyak mungkin kewenangan pemerintah dalam hubungan domestik kepada daerah.
2. Penguatan peran DPRD dalam pemilihan dan penetapan kepala daerah.
3. Pembangunan tradisi politik yang lebih sesuai dengan kultur daerah setempat.
4. Peningkatan fungsi-fungsi pelayanan eksekutif melalui pembenahan organisasi dan institusi.
5. Peningkatan efisiensi administrasi keuangan daerah serta pengaturan yang jelas atas sumber-sumber pendapatan negara dan daerah.
6. Perwujudan desentralisasi fiskal melalui pembesaran alokasi subsidi dari pemerintah pusat.
7. Pembinaan dan pemberdayaan lembaga-lembaga dan nilai-nilai lokal yang bersifat kondusif.

1.5.3.2. Hakikat Otonomi Daerah di Negara Kesatuan

Indonesia adalah negara kesatuan, hakikat negara kesatuan adalah negara yang kedaulatannya tidak terbagi. Dengan kata lain, kekuasaan pemerintah pusat dalam negara kesatuan tak terbatas karena secara konsisten negara tidak mengetahui adanya landasan pembuatan undang-undang selain landasan dari pusat. Daerah bisa membuat undang-undang sendiri sepanjang mendapatkan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat yang disebut otonomi. Disinilah

kedudukan otonomi daerah di negara kesatuan, meskipun pemerintah pusat mempunyai wewenang untuk menyerahkan kekuasaannya kepada pemerintah daerah berdasarkan hak otonomi yang berlaku di negara kesatuan, tetapi pada tahap terakhir kekuasaan tertinggi tetap berada di tangan pemerintah pusat²⁸.

Persoalan otonomi daerah di Indonesia sampai saat ini masih menjadi bahan perbincangan yang sangat menarik, Amrah Muslimin mengemukakan bahwa :

“Luasnya otonomi pada masing-masing bidang tugas pekerjaan itu tergantung pada sejarah pembentukan tiap-tiap negara. Dengan demikian aspek historis otonomi itu penting.”

Berdasarkan latar belakang historis, tertuanglah aturan konstitusional tentang otonomi daerah dalam pasal 18 UUD 1945 (sebelum amandemen) yang berbunyi:

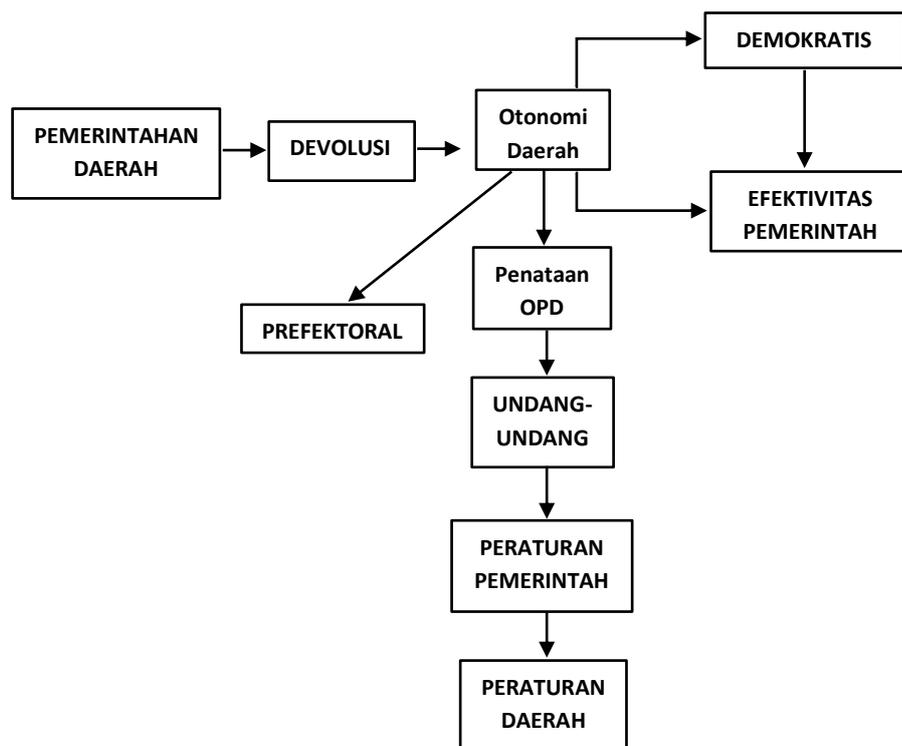
“Pembagian daerah Indonesia atas daerah besar dan kecil dengan bentuk susunan pemerintahannya ditetapkan dengan undang-undang, dengan memandang dan mengingat dasar permusyawaratan dalam sistem pemerintahan Negara dan hak-hak asal usul dalam daerah yang bersifat istimewa”²⁹.

²⁸ Ibid,. Hlm. 49.

²⁹ Ibid, hlm. 16.

1.5.4. Kerangka Pikir

Gambar 1.1.
Kerangka Pikir



Sumber : Olahan Penulis

Semenjak berlakunya pemerintahan daerah setelah reformasi, pemerintahan di Indonesia tidak lagi terpusat (sentralistik), melainkan kekuasaan didistribusikan dari pemerintahan yang lebih tinggi ke pemerintahan di bawahnya (pemerintah daerah). Distribusi kekuasaan ini kemudian disebut dengan desentralisasi, di

dalam desentralisasi kita juga mengenal adanya sistem dekonsentrasi, tugas pembantuan dan devolusi (desentralisasi politik).

Otonomi daerah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasikan melalui teori desentralisasi, sehingga otonomi daerah bertujuan untuk menciptakan pemerintahan yang demokratis dan mampu menciptakan efektivitas pemerintahan. Otonomi daerah di Indonesia menggunakan pendekatan prefektoral dimana Gubernur sebagai kepanjangan tangan dari pemerintah pusat.

Pelaksanaan otonomi daerah salah satunya diwujudkan dengan dilaksanakannya penataan organisasi perangkat daerah (OPD) yang berdasar pada UU No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Dalam salah satu pasal dari UU No. 23 Tahun 2014 tersebut menjelaskan bahwa penataan OPD diatur dengan sebuah Peraturan Pemerintah (PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah). Kemudian pembentukan dan susunan perangkat daerahnya ditetapkan dengan Peraturan Daerah.

1.6. Operasionalisasi Konsep

1.6.1. Otonomi Daerah

Otonomi daerah merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan teori demokrasi yang diaplikasikan melalui teori desentralisasi. Atinya otonomi daerah itu sendiri lahir dari desentralisasi, sedangkan desentralisasi itu sendiri merupakan salah satu cara dari implementasi esensi demokrasi³⁰. Otonomi daerah merupakan wujud

³⁰ Agus Santoso, "Menyingkap Tabir Otonomi Daerah di Indonesia", Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2013, Hlm. 31.

demokrasi yang ditandai dengan dilaksanakannya prinsip otonomi seluas-luasnya di seluruh daerah di Indonesia yang berarti kepala daerah diberikan wewenang untuk mengurus urusan di daerahnya yang tidak termasuk urusan pemerintah pusat.

1.6.2. Restrukturisasi Organisasi

Restrukturisasi organisasi adalah sebuah proses penataan ulang terhadap tatanan birokrasi yang telah ada ketika terjadi dinamika pada lingkungan baik internal maupun eksternal. Birokrasi dalam hal ini harus mampu mengadaptasi dinamika tersebut agar dapat berkembang. Restrukturisasi atau penataan kembali organisasi birokrasi pada hakekatnya adalah aktivitas untuk menyusun satuan organisasi birokrasi yang akan disertai bidang kerja, tugas atau fungsi tertentu³¹.

1.6.3. Organisasi Perangkat Daerah

Organisasi perangkat daerah atau OPD adalah lembaga pada pemerintah daerah yang bertanggung jawab kepada Kepala Daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah.

1.6.4. PP No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah lahir dari pertimbangan dari pasal 232 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengatur lebih lanjut mengenai organisasi perangkat

31

daerah. Peraturan Pemerintah ini dijadikan pedoman dalam proses penataan Organisasi Perangkat Daerah.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Desain Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah tipe penelitian kualitatif. Penelitian kualitatif sendiri adalah metode penelitian yang digunakan untuk meneliti pada kondisi obyek yang alamiah, (sebagai lawannya adalah eksperimen) dimana lebih menekankan pada makna daripada generalisasi³².

Kemudian Strauss (1990: Hlm. 17) dalam Ahmadi (2016: Hlm.15) menyatakan bahwa yang dimaksud dengan penelitian kualitatif adalah suatu jenis penelitian yang menghasilkan temuan-temuan yang tidak diperoleh oleh alat-alat prosedur statistik atau alat-alat kuantifikasi lainnya. Alasan mengapa menggunakan tipe penelitian kualitatif ini adalah untuk mendalami bagaimana peran dan bagaimana proses penataan OPD di Pemerintahan Kota Semarang.

Penelitian kualitatif ini bersifat deskriptif, yaitu bertujuan untuk menggambarkan kelembagaan Pemerintah Daerah Kota Semarang setelah adanya penataan OPD berdasarkan PP Nomor 18 Tahun 2016 yang kemudian diatur dalam Peraturan Daerah Nomor 14 Tahun 2016 Tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kota Semarang. Sedangkan pendekatan yang digunakan adalah dengan studi kasus, hal ini dimaksudkan untuk memberikan

³² Sugiyono, 2014. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Alfabeta, Bandung. Hlm. 1.

gambaran yang seteliti dan sejelas mungkin mengenai keadaan ataupun masalah yang akan diteliti.

1.7.2. Fokus Penelitian

Pemilihan pada fokus penelitian ini bertujuan untuk menghindari adanya pengumpulan data dan pembahasan yang tidak diperlukan. Selain itu juga bertujuan untuk memperjelas ruang lingkup pembahasan. Adapun yang dijadikan fokus dalam penelitian ini adalah proses penataan OPD di Kota Semarang, apa saja faktor pendorong dan penghambat proses penataan OPD, dan hubungan yang terbentuk antara Pemerintah Kota Semarang dengan Pemerintah Provinsi Jawa Tengah akibat adanya penataan OPD, apakah Pemerintah Kota Semarang menjadi lebih otonom dan mencapai efisiensi dalam memberikan pelayanan publik, atau justru Pemerintah Kota Semarang semakin bergantung pada Pemerintah Provinsi.

1.7.3. Fenomena yang Diamati

Penulis berkeinginan mencermati sistem prefektoral dalam proses penataan OPD di Kota Semarang setelah ditetapkannya PP Nomor 18 Tahun 2016. Selain itu juga akan diperhatikan pola hubungan antara Pemerintah Kota dan Pemerintah Provinsi yang terbentuk.

1.7.4. Subjek Penelitian

Subjek penelitian merupakan seorang informan, dimana mereka adalah orang, individu atau kelompok yang dapat dimintai informasi terkait dengan penelitian yang dilakukan. Adapun subjek dalam penelitian ini antara lain; Kabag

Biro Organisasi Sekretariat Daerah Pemrov Jateng, Kabag Biro Hukum Sekretariat Daerah Pemrov Jateng, Kabag Organisasi Sekretariat Daerah Pemkot Semarang, Kabag Hukum Sekretariat Pemkot Semarang, Kepala Dinas Pendidikan Kota Semarang, selaku *stakeholder* yang terlibat dalam penataan OPD; Bapak Slamet Santoso selaku WADEK II FISIP UNDIP yang merupakan ahli administrasi negara, Bapak Teguh Yuwanto selaku dosen FISIP UNDIP yang merupakan seorang pengamat perkembangan politik.

1.7.5. Lokasi Penelitian

Penelitian ini akan dilakukan pada instansi di lingkup Pemerintahan Kota Semarang, antara lain Biro Hukum dan Biro Organisasi Sekretariat Daerah Pemerintah Provinsi Jawa Tengah, Bagian Organisasi dan Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kota Semarang, Dinas Pendidikan Kota Semarang, serta lokasi lain yang ditemukan saat penelitian berlangsung yang berkaitan dengan penataan OPD.

1.7.6. Jenis Data

Penulis menggunakan dua macam data agar tercapai kelengkapan dan keterpaduan data, yaitu :

1. Data Primer

Sumber data primer adalah semua pihak yang terkait langsung dengan permasalahan yang hendak diteliti, dalam hal ini adalah *stakeholders* Pemerintah Kota Semarang yang terkait dengan penataan OPD. Data ini bisa diperoleh melalui dokumen-dokumen dari perangkat daerah yang terkait dengan penataan

OPD. Selain itu, data juga didapat dari hasil wawancara mendalam yang diperoleh secara langsung dari subjek atau informan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Data wawancara ini dapat berupa opini dari subjek secara individual maupun kelompok.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data pendukung yang diperoleh secara tidak langsung dari subjek penelitian. Data ini dapat diperoleh dari studi pustaka seperti literatur, peraturan perundangan, penelitian terdahulu, buku-buku, jurnal dan surat kabar.

1.7.7. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling strategis dalam penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Pengumpulan data dapat dilakukan dalam berbagai *setting*, berbagai sumber, dan berbagai cara. Bila dilihat dari segi cara, maka teknik pengumpulan data dapat dilakukan dengan observasi (pengamatan), interview (wawancara), kuesioner (angket), dokumentasi dan gabungan dari keempatnya³³. Dalam penelitian ini teknik yang digunakan untuk pengumpulan data adalah;

1. Wawancara

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara mengadakan tanya jawab secara langsung dengan informan atau subjek penelitian yang dianggap berkompeten terhadap permasalahan yang akan diteliti. Metode dalam melakukan

³³ Ibid., Hlm. 62-63

wawancara dibagi menjadi dua, yaitu metode wawancara mendalam (*indepth interview*) dan metode wawancara bertahap³⁴.

Dalam penelitian ini, peneliti akan melakukan wawancara mendalam (*indepth interview*) dimana tanya jawab dilakukan sambil bertatap muka antara pewawancara dan informan, dengan atau tanpa menggunakan pedoman wawancara dan peneliti akan bertindak sebagai pemimpin wawancara. Metode wawancara ini sama seperti metode wawancara lainnya, hanya saja wawancara dilakukan berkali-kali dan membutuhkan waktu yang lama bersama informan dilokasi penelitian.

2. Observasi

Teknik pengumpulan data ini dilakukan dengan cara mengamati objek yang menjadi kajian penelitian. Kunci dari observasi ini ada pada penguasaan peneliti terhadap ilmu atau teori yang berkaitan dengan objek penelitian. Dengan metode observasi ini dimungkinkan penulis akan menemukan temuan-temuan pada saat penelitian yang akan menggambarkan kondisi pemerintahan di Pemerintah Kota Semarang.

³⁴ Burhan Bungin, 2007. *Penelitian Kualitatif (Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya) Edisi Kedua*. Prenada Media Group, Jakarta. Hlm. 111-113.

3. Dokumentasi

Metode dokumenter adalah salah satu teknik pengumpulan data yang digunakan untuk menelusuri data historis. Dokumen atau arsip yang dimiliki oleh subjek penelitian, akan dijadikan sebagai salah satu sumber data oleh peneliti.

1.7.8. Analisis dan Intepretasi Data

Semua teknik analisis data kualitatif berkaitan erat dengan metode pengumpulan data, yaitu observasi, wawancara dan dokumentasi. Dengan demikian maka analisis-analisis kualitatif cenderung menggunakan pendekatan logika induktif, dimana silogisme dibangun berdasarkan pada hal-hal khusus atau data di lapangan dan bermuara pada kesimpulan-kesimpulan umum.

Model tahapan analisis induktif adalah sebagai berikut³⁵;

1. Melakukan pengamatan terhadap fenomena sosial, melakukan identifikasi, revisi-revisi, dan pengecekan ulang terhadap data yang ada.
2. Melakukan kategorisasi terhadap informasi yang diperoleh.
3. Menelusuri dan menjelaskan kategorisasi.
4. Menjelaskan hubungan kategorisasi.
5. Menarik kesimpulan-kesimpulan umum.
6. Membangun atau menjelaskan teori.

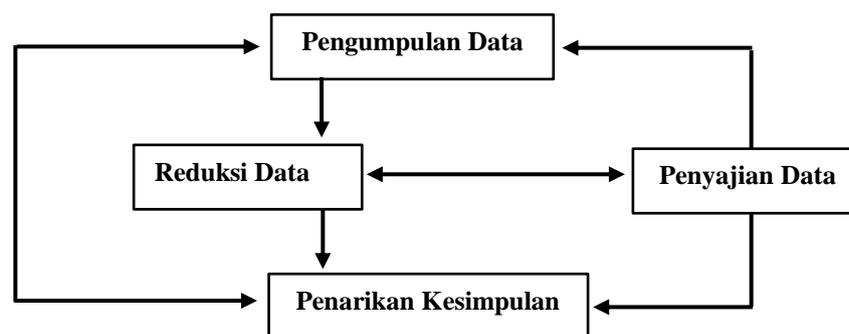
Analisis data dalam penelitian kualitatif dilakukan sejak memasuki, selama, dan setelah selesai di lapangan, namun akan lebih difokuskan selama proses di lapangan bersamaan dengan pengumpulan data. Dalam penelitian ini, proses

³⁵ Ibid., hlm. 148

analisis data menggunakan model analisis yang dikemukakan oleh Miles dan Huberman dalam Sugiyono (2014: hlm.92-99), yaitu sebagai berikut;

Gambar 1.2.

Analisis Data



a. Reduksi Data (*Data Reduction*)

Data yang diperoleh dari lapangan jumlahnya cukup banyak, untuk itu maka perlu dicatat secara teliti dan rinci. Semakin lama kita melakukan pengumpulan data dilapangan, maka akan semakin banyak data yang akan ditemukan. Untuk itu, perlunya melakukan reduksi data. Mereduksi data berarti merangkum, memilih hal-hal yang pokok, memfokuskan pada hal-hal yang penting, sehingga data akan lebih jelas dan akan mempermudah peneliti.

b. Penyajian Data (*Data Display*)

Setelah reduksi data, langkah selanjutnya adalah menyajikan data. Dalam penelitian kualitatif ini, penyajian data bisa dilakukan dalam bentuk uraian singkat, bagan, hubungan antar kategori dan sejenisnya. Dengan menyajikan data,

maka akan lebih mudah untuk memahami apa yang terjadi dan merencanakan kerja selanjutnya.

c. Menarik Kesimpulan (*Verification*)

Kesimpulan awal yang dikemukakan masih bersifat sementara, tetapi apabila kesimpulan yang dikemukakan pada tahap awal didukung oleh bukti-bukti yang valid dan konsisten, maka kesimpulan yang dikemukakan merupakan kesimpulan yang kredibel. Dengan demikian kesimpulan ini akan dapat menjawab rumusan masalah yang dirumuskan sejak awal. Kesimpulan dalam penelitian kualitatif merupakan temuan baru yang sebelumnya belum pernah ada. Temuan ini dapat berupa deskripsi atau gambaran suatu objek yang sebelumnya masih belum jelas, sehingga setelah diteliti menjadi jelas, yang dapat berupa hubungan kasual atau interaktif, hipotesis atau teori.