

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Sejak Presiden ke-2 Indonesia bapak Soeharto melepaskan jabatan Kepresidenannya, dinamika politik Indonesia memasuki era baru. Dalam waktu yang relatif singkat, Indonesia mengalami desentralisasi secara besar-besaran. Seiring dengan telah dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah maka tambahan kekuasaan dan tanggung jawab diserahkan kepada pemerintah daerah dan kota, membentuk sistem yang jauh lebih terdesentralisasi dibandingkan dengan sistem dekonsentrasi dan koadministratif dimasa lalu.

Otonomi Daerah adalah hak, wewenang, kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan (UU 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah Bab 1 Pasal 1 Point 5). Percepatan pelaksanaan otonomi daerah sebagai implementasi Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun tentang pertimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang telah bergulir di daerah. Banyak harapan yang dimungkinkan dari penerapan otonomi daerah, seiring dengan itu tidak sedikit pula masalah, tantangan, dan kendala yang dihadapi oleh daerah. Dengan adanya

Otonomi Daerah semua sistem yang dulunya pada era Orde Baru sangat sentralistik yang berpusat di pulau Jawa sekarang menjadi Desentralisasi.

Desentralisasi merupakan penyerahan wewenang dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur dan mengurus daerah mulai dari kebijakan, perencanaan sampai pada implementasi dan pembiayaan dalam rangka Demokrasi<sup>1</sup>

Melalui Otonomi Daerah diharapkan daerah akan lebih mandiri dalam menentukan seluruh kegiatannya dan pemerintah pusat diharapkan tidak terlalu aktif mengatur daerah. Pemerintahan daerah diharapkan mampu memainkan peranannya dalam membuka peluang memajukan daerah dengan melakukan identifikasi potensi sumber-sumber pendapatannya dan mampu menetapkan belanja daerah secara ekonomi yang wajar, efisien, efektif, termasuk kemampuan perangkat daerah meningkatkan kinerja, mempertanggungjawabkan kepada pemerintah atasannya maupun kepada publik/masyarakat.

Dengan diberlakukannya Undang-Undang No 32 Tahun 2004 maka diharapkan Pemerintah Daerah mampu mengatur Birokrasinya sendiri dan melakukan Penataan Struktur dan Tata Kerja Pemerintahan Daerah dengan baik serta mewujudkan Pemerintahan yang baik dan bersih. Penataan Birokrasi yang baik dan tepat diharapkan dapat terciptanya organisasi yang efektif, efisien, rasional dan

---

<sup>1</sup> Mahfud MD, 2003. *Krisis Masa Kini & Orde Baru*. Jakarta; Yayasan Obor Indonesia, h. 66

proposional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi serta komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah.<sup>2</sup>

Pada sistem pemerintahan saat ini Struktur Organisasi Perangkat Daerah (SKPD) diuntut untuk melakukan penataan birokrasi yang “Miskin Struktur Kaya Fungsi” yang berarti Struktur Organisasi yang mempunyai sedikit struktur kerja akan tetapi memiliki fungsi yang sesuai dengan azas *Efektifitas* dan *Efisiensi*. Dengan Struktur ini Tugas Pokok dan Fungsi (TUPOKSI) dari Aparatur Sipil Negara menjadi Jelas dan kuat, serta mengurangi beban anggaran belanja pegawai dikarenakan struktur organisasi yang ramping.

Restrukturisasi organisasi pemerintah daerah atau penataan kembali organisasi perangkat daerah merupakan kebijakan baru di era reformasi dan otonomi daerah di Indonesia dewasa ini. Struktur organisasi dan tata kerja yang ada sejauh ini membentuk organisasi birokratik Weberian. Di Indonesia muncul “Kerajaan Pejabat” (*Officialdom*), Kerajaan pejabat ini berada dalam area ofisial yang yurisdiktif, yang mempunyai tugas dan tanggung jawab resmi (*Official Duties*), yang bekerja dalam tatanan pola hirarki sebagai perwujudan dari tingkatan otoritas dan kekuasaannya.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> PERMENDAGRI No 57 Tahun 2007 Tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah Hal 2

<sup>3</sup>Miftah Thoha, 2002. *Birokrasi dan Politik di Indonesia*. Jakarta; PT. Raja Grafindo

Birokrasi di Indonesia telah mengalami “Penyakit Birokrasi” atau yang disebut dengan istilah *bureaucratism*. Penyakit birokrasi ini di indikasikan dengan sifat-sifat *Swollen* (Membangkang), *Sluggish* (melempem), *Cumbersome* (Tidak praktis), *Reditape* (Pemerias), *inefficient* (Boros), *Routine* (Stagnan), *Rigid* (Kaku), *Narrow* (Tidak berwawasan), *Arrogance* (Sombong), *Complex Procedures* (Berbelit-belit) dan *Formal Measures* (Mengutamakan formalitas).<sup>4</sup>

Melihat kondisi tersebut, Pemerintah berusaha memperbaiki kebijakan-kebijakannya yang berkaitan dengan penataan kembali organisasi perangkat daerah. Pada awalnya, dengan Undang-Undang No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah No 84 Tahun 2000 tentang Pedoman Penyusunan Organisasi Perangkat Daerah, kelembagaan organisasi pemerintah dievaluasi dan disusun kembali. Namun dalam perkembangannya, kebijakan itu dirasakan mengandung banyak kelemahan. Kemudian pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan Keputusan bersama Menteri Pendayagunaan Aparatur Negeradan Menteri Dalam Negeri Nomor: 01/SKB/M.PAN/4/2003 Nomor 17 Tahun 2003 tentang Petunjuk Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2003 tentang Pedoman Organisasi Perangkat Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 9 Tahun 2003 tentang Wewenang Pengangkatan, Pemindahan, dan Pemberhentian, Pegawai Negeri Sipil. Dalam perkembangannya yang terakhir, setelah berlakunya Undang-Undang Nomor

---

<sup>4</sup>Warsito Utomo, 2009. *Administrasi Publik Baru Indonesia*. Yogyakarta;Pustaka Pelajar

32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintahan mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah dan Permendagri Nomor 57 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penataan Organisasi Perangkat Daerah, dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) adalah provinsi tertua kedua di Indonesia setelah Jawa Timur, yang dibentuk oleh pemerintah negara bagian Indonesia. Provinsi ini juga memiliki status istimewa atau otonomi khusus. Status ini merupakan sebuah warisan dari zaman sebelum kemerdekaan. Kesultanan Yogyakarta dan juga Kadipaten Pakualam, sebagai cikal bakal atau asal usul DIY, memiliki status sebagai “Kerajaan vasal/Negara bagian/*Dependent state*” Oleh Belanda status tersebut disebut sebagai *Zelfbestuurende Landschappen* dan oleh Jepang disebut dengan *Koti/Kooti*. Status ini membawa konsekuensi hukum dan politik berupa kewenangan untuk mengatur dan mengurus wilayah [negaranya] sendiri di bawah pengawasan pemerintah penjajahan tentunya. Status ini pula yang kemudian juga diakui dan diberi payung hukum oleh Bapak Pendiri Bangsa Indonesia Soekarno yang duduk dalam BPUPKI dan PPKI sebagai sebuah daerah bukan lagi sebagai sebuah negara.

Yang Menjadikan Yogyakarta Sebagai " Daerah Istimewa "

1. Adanya “Ijab Qobul” dimana Piagam Kedudukan 19 Agustus 1945 yang merupakan LAMARAN dari Republik Indonesia dalam hal ini oleh Ir. Soekarno sebagai Presiden kepada Sri Sultan Hamengku Buwono IX sebagai Penguasa Kerajaan Ngayogyakarta Hadiningrat telah DITERIMA dengan MAHAR yang tertuang dalam Amanah Sri Sultan Hamengku Buwono IX pada 5 September 1945.
2. Amanah SRI SULTAN HAMENGKU BUWONO IX, 5 September 1945  
Bahwa Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat yang bersifat Kerajaan adalah Daerah Istimewa dari Negara Republik Indonesia.  
Bahwa kami sebagai Kepala Daerah memegang segala kekuasaan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dan oleh karena itu berhubung dengan keadaan pada dewasa ini segala urusan Pemerintahan dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mulai saat ini berada di tangan Kami dan kekuasaan-kekuasaan lainnya Kami Pegang seluruhnya.  
Bahwa perhubungan antara negeri Ngayogyakarta Hadiningrat dengan Pemerintah Pusat Negara Republik Indonesia, bersifat langsung dan Kami bertanggungjawab atas Negeri Kami langsung kepada Presiden Republik Indonesia. Kami memerintahkan supaya segenap penduduk dalam Negeri Ngayogyakarta Hadiningrat mengindahkan Amanah Kami ini.
3. Undang-Undang No. 3 Tahun 1950 merupakan “IKATAN” yang berupa Status Keistimewaan DIY menjadi bukti diterimanya “MAHAR” yang berupa

Amanah Sri Sultan Hamengku Buwono IX, 5 September 1945 oleh  
Pemerintah Republik Indonesia.<sup>5</sup>

Pengaturan Keistimewaan DIY dilaksanakan berdasarkan asas:

- a. pengakuan atas hak asal-usul;
- b. kerakyatan;
- c. demokrasi;
- d. ke-bhinneka-tunggal-ika-an;
- e. efektivitas pemerintahan;
- f. kepentingan nasional; dan
- g. pendayagunaan kearifan lokal

Pengaturan Keistimewaan DIY bertujuan untuk:

- a. mewujudkan pemerintahan yang demokratis;
- b. mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat;
- c. mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-bhinneka-tunggal-ika-an  
dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- d. menciptakan pemerintahan yang baik; dan

---

<sup>5</sup><http://yogyatugu.blogspot.co.id/2012/04/latar-belakang-diy.html>, Diakses Pada 19  
Des 2015 Pukul 22.14

e. melambagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Kewenangan dalam urusan Keistimewaan meliputi:

- a. tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur;
- b. kelembagaan Pemerintah Daerah DIY;
- c. kebudayaan;
- d. pertanahan; dan
- e. tata ruang.<sup>6</sup>

Dengan adanya Undang-Undang Keistimewaan Yogyakarta Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Yogyakarta mempunyai kewenangan untuk mengatur penataan kelembagaan pemerintah daerahnya sendiri sebagaimana diatur dalam Perda Istimewa DIY Nomor 1 Tahun 2013. Dalam pembentukan kelembagaan pemerintah, Daerah Istimewa Yogyakarta membentuknya berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan.

Secara khusus, dalam kerangka melaksanakan peraturan dari Pemerintah itu, Daerah Istimewa Yogyakarta telah mengeluarkan beberapa peraturan daerah dan

---

<sup>6</sup>Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012 Tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta



peraturan gubernur. Peraturan ini meliputi Peraturan Daerah Provinsi 7 Daerah Istimewa Yogyakarta No. 5 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Sekretariat Daerah dan Sekretariat DPRD Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 6 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Organisasi dan Tata Kerja Dinas Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta, Peraturan Daerah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta No. 7 tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Inspektorat, Badan Perencanaan Pembangunan Daerah, Lembaga Teknis Daerah dan Satuan Polisi Pamong Praja Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta Peraturan Gubernur No. 37 Tahun 2008 tentang Rincian Tugas dan Fungsi Satuan Organisasi Perangkat Daerah.<sup>7</sup>

Alasan peneliti mengambil penelitian di Daerah Istimewa Yogyakarta karena peneliti tertarik dengan pembentukan kelembagaan baru yang berdasar pada Undang-Undang Keistimewaan Maka dari itu penulis mengambil judul **“Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah DIY Berdasar Undang-Undang Keistimewaan”**.

---

<sup>7</sup> MIP UMY.2010.Penyusunan dan Evaluasi Kelembagaan Pemerintah Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta.a(Diakses pada 2 Januari 2016). Ditemukan pada: [http://mip.umy.ac.id/%3Foption%3Dcom\\_phocadownload%26view%3Dcategory%26download%3D31:penyusunan-dan-evaluasi-kelembagaan-pemerintah%26id%3D1:working-papper%26Itemid%3D28](http://mip.umy.ac.id/%3Foption%3Dcom_phocadownload%26view%3Dcategory%26download%3D31:penyusunan-dan-evaluasi-kelembagaan-pemerintah%26id%3D1:working-papper%26Itemid%3D28).

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan yang ada adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah DIY berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan?
2. Faktor-Faktor apayang mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah DIY berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan?

## **C. Tujuan Penelitian**

Adapun maksud dan tujuan penelitian yang ingin dicapai dalam penulisan skripsi ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk menjelaskan Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah DIY berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan.
2. Untuk menjelaskan Faktor-Faktor apayang mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan DIY berdasarkan Undang-Undang Keistimewaan.

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1. Aspek Teoritik

Melalui penelitian ini diharapkan akan dapat diperoleh manfaat Teoritik sebagai berikut :

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan informasi dan kontribusi intelektual terhadap ilmu pemerintahan.
- 2) Memberikan tambahan ilmu kepada peneliti untuk tahu lebih dalam tentang Penataan Struktur Organisasi dan Tata Kelola Pemerintahan.
- 3) Sebagai bahan referensi bagi peneliti selanjutnya yang tertarik mendalami Penataan Struktur Organisasi dan Tata Kelola Pemerintahan.

### 2. Aspek Praktis

Melalui penelitian ini diharapkan akan dapat diperoleh praktis Teoritik sebagai berikut :

- 1) Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi bahan informasi dan kontribusi intelektual terhadap Daerah Istimewa Yogyakarta
- 2) Hasil penelitian ini diharapkan bisa menjadi sumbangan pemikiran kepada Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dalam melakukan penataan struktur dan tata kerja Pemerintahan.
- 3) Hasil penelitian ini diharapkan bisa meningkatkan kualitas pelayanan SKPD kepada masyarakat.

## **E. Kerangka Dasar Teori**

### **1. Formulasi Kebijakan**

Dalam fase formulasi kebijakan publik, realitas politik yang melingkupi proses pembuatan kebijakan publik tidak boleh dilepaskan dari fokus kajiannya. Sebab bila kita melepaskan kenyataan politik dari proses pembuatan kebijakan publik, maka jelas kebijakan publik yang dihasilkan itu akan miskin aspek lapangannya. Sebuah produk kebijakan publik yang miskin aspek lapangannya itu jelas akan menemui banyak persoalan pada tahap penerapan berikutnya. Dan yang tidak boleh dilupakan adalah penerapannya di lapangan dimana kebijakan publik itu hidup tidaklah pernah steril dari unsur politik. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan, oleh karena apa yang terjadi pada tahap ini akan sangat menentukan berhasil tidaknya kebijakan publik yang dibuat itu pada masa yang akan datang. Oleh sebab itu perlu adanya kehati-hatian lebih dari para pembuat kebijakan ketika akan melakukan formulasi kebijakan publik ini. Yang harus diingat pula adalah bahwa formulasi kebijakan publik yang baik adalah formulasi kebijakan publik yang berorientasi pada implementasi dan evaluasi. Sebab seringkali para pembuat kebijakan beranggapan bahwa formulasi kebijakan yang baik itu adalah sebuah uraian konseptual yang sarat dengan pesan-pesan ideal dan normatif, namun tidak membumi. Padahal sesungguhnya formulasi kebijakan publik yang baik itu adalah sebuah uraian atas kematangan pembacaan realitas sekaligus alternatif solusi yang feasible terhadap

realitas tersebut. Kendati pada akhirnya uraian yang dihasilkan itu tidak sepenuhnya presisi dengan nilai ideal normatif, itu bukanlah masalah asalkan uraian atas kebijakan itu presisi dengan realitas masalah kebijakan yang ada dilapangan.

Pendekatan-pendekatan dalam formulasi kebijakan publik yaitu :

1. Pendekatan Kekuasaan dalam pembuatan Kebijakan Publik
2. Pendekatan Rasionalitas dan Pembuatan Kebijakan publik
3. Pendekatan Pilihan Publik dalam Pembuatan Kebijakan Publik
4. Pendekatan Pemrosesan Personalitas, Kognisi dan Informasi dalam Formulasi Kebijakan Publik

Oleh sebab itu dalam proses formulasi kebijakan publik ini ada 18 langkah yang merupakan uraian dari tiga tahap besar dalam proses pembuatan kebijakan publik yaitu :

1. Tahap Meta Pembuatan kebijakan Publik (*Metapolicy-making stage*):
2. Pemrosesan nilai;
3. Pemrosesan realitas;
4. Pemrosesan masalah;
5. Survei, pemrosesan dan pengembangan sumber daya;
  1. Desain, evaluasi, dan redesain sistem pembuatan kebijakan publik;
  2. Pengalokasian masalah, nilai, dan sumber daya;
  3. Penentuan strategi pembuatan kebijakan.

6. Tahap Pembuatan Kebijakan Publik (*Policy making*)

1. Sub alokasi sumber daya;
2. Penetapan tujuan operasional, dengan beberapa prioritas;
  1. Penetapan nilai-nilai yang signifikan, dengan beberapa prioritas;
  2. Penyiapan alternatif-alternatif kebijakan secara umum;
    1. Penyiapan prediksi yang realistis atas berbagai alternatif tersebut diatas, berikut keuntungan dan kerugiannya;
    2. Membandingkan masing-masing alternatif yang ada itu sekaligus menentukan alternatif mana yang terbaik;
    3. Melakukan ex-ante evaluation atas alternatif terbaik yang telah dipilih tersebut diatas.
3. Tahap Pasca Pembuatan Kebijakan Publik (*Post policy-making stage*)
4. Memotivasi kebijakan yang akan diambil;
5. Mengambil dan memutuskan kebijakan publik;
  1. Mengevaluasi proses pembuatan kebijakan publik yang telah dilakukan;
  2. Komunikasi dan umpan balik atas seluruh fase yang telah dilakukan.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>Dhina.2013.Formulasi Kebijakan.(Diakses 5 Januari 2016).Ditemukan pada:  
<https://dhinadhina39.wordpress.com/2013/04/24/formulasi-kebijakan/>

Aktifitas dalam formulasi dan legitimasi kebijakan<sup>9</sup> :

1. Mengumpulkan dan menganalisis informasi yang berhubungan dengan masalah yang bersangkutan
2. Kemudian berusaha mengembangkan alternatif-alternatif kebijakan
3. Membangun dukungan dan melakukan negosiasi
4. Hingga sampai pada sebuah kebijakan yang dipilih.

Analisis kebijakan dilakukan untuk menciptakan, secara kritis menilai, dan mengkomunikasikan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan dalam satu atau lebih tahap proses pembuatan kebijakan. Tahap tahap tersebut mencerminkan aktivitas yang terus berlangsung yang terjadi sepanjang waktu. Setiap tahap berhubungan dengan tahap yang berikutnya, dan tahap terakhir (penilaian kebijakan) dikaitkan dengan tahap pertama (penyusunan agenda), atau tahap ditengah, dalam lingkaran aktivitas yang tidak linear. Aplikasi prosedur dapat membuahkan pengetahuan yang relevan dengan kebijakan yang secara langsung mempengaruhi asumsi, keputusan, dan aksi dalam satu tahap yang kemudian secara tidak langsung mempengaruhi kinerja tahap-tahap berikutnya. Aktivitas yang termasuk dalam aplikasi prosedur analisis kebijakan adalah tepat untuk tahap-tahap tertentu dari proses pembuatan kebijakan, seperti ditunjukkan dalam segi empat (tahap-tahap

---

<sup>9</sup>MIP UMY. Formulasi Kebijakan (disampaikan pada kuliah magister ilmu pemerintahan umy). (Diakses 13 Januari 2016). Ditemukan pada [:http://mip.umy.ac.id/index.php?option=com\\_phocadownload&view=category&download=14:kebijakan-publik&id=4:semester-ganjil&Itemid=32](http://mip.umy.ac.id/index.php?option=com_phocadownload&view=category&download=14:kebijakan-publik&id=4:semester-ganjil&Itemid=32).

pembuatan kebijakan) dan oval yang digelapkan (prosedur analisis kebijakan) dalam bagan 1.terdapat sejumlah cara dimana penerapan analisis kebijakan dapat memperbaiki proses pembuatan kebijakan dan kinerjanya.<sup>10</sup>

**Tabel 1**

**Tahap-tahap dalam Proses Pembuatan Kebijakan**

<b>FASE</b>	<b>KARAKTERISTIK</b>
<b>PENYUSUNAN AGENDA</b>	Para pejabat yang dipilih dan diangkat menempatkan masalah pada agenda publik. Banyak masalah tidak disentuh sama sekali sementara lainnya ditunda untuk waktu lama.
<b>FORMULASI KEBIJAKAN</b>	Para pejabat merumuskan alternatif kebijakan untuk mengatasi masalah. Alternatif kebijakan melihat perlunya membuat perintah eksekutif, keputusan peradilan, dan tindakan legislatif.
<b>ADOPSI KEBIJAKAN</b>	Alternatif kebijakan yang diadopsi dengan dukungan dari mayoritas legislatif, konsensus diantara direktur lembaga atau keputusan peradilan.
<b>IMPLEMENTASI KEBIJAKAN</b>	Kebijakan yang telah diambil dilaksanakan oleh unit-unit administrasi yang memobilisasikan sumber daya finansial dan manusia.

<sup>10</sup>William N. Dunn, 2000. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta; Gadjah Mada University Press, Hal 24



<b>PENILAIAN KEBIJAKAN</b>	Unit-unit pemeriksanaan dan akuntansi dalam pemerintahan menentukan apakah badan-badan eksekutif, Legislatif, dan peradilan memenuhi persyaratan undang-undang dalam pembuatan kebijakan dan pencapaian tujuan.
--------------------------------	---

Untuk kasus di Indonesia Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah Daerah di tuangkan dalam Permendagri Nomor 16 Tahun 2016 Tentang Prosedur Penyusunan Produk hukum Daerah. Prosedur Penyusunan Produk Hukum menurut Permendagri No 16 Tahun 2016 yaitu:

**Pasal 5**

- (1) Pimpinan satuan kerja perangkat daerah menyusun rancangan produk hukum daerah.
- (2) Penyusunan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat didelegasikan kepada Biro Hukum atau Bagian Hukum.
- (3) Penyusunan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) dibentuk Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah.
- (4) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (3), diketuai oleh Pimpinan Satuan Kerja Perangkat Daerah pemrakarsa atau pejabat yang ditunjuk oleh kepala daerah dan Kepala Biro Hukum atau Kepala Bagian Hukum berkedudukan sebagai sekretaris.

## **Pasal 6**

(1) Rancangan produk hukum daerah dilakukan pembahasan dengan Biro Hukum atau Bagian Hukum dan satuan kerja perangkat daerah terkait.

(2) Pembahasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menitikberatkan permasalahan yang bersifat prinsip mengenai objek yang diatur, jangkauan, dan arah pengaturan.

## **Pasal 7**

Ketua Tim Antar Satuan Kerja Perangkat Daerah melaporkan perkembangan rancangan produk hukum daerah dan/atau permasalahan kepada Sekretaris Daerah untuk memperoleh arahan.

## **Pasal 8**

(1) Rancangan produk hukum daerah yang telah dibahas harus mendapatkan paraf koordinasi Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum dan pimpinan satuan kerja perangkat daerah terkait.

(2) Pimpinan satuan kerja perangkat daerah atau pejabat yang ditunjuk mengajukan rancangan produk hukum daerah yang telah mendapat paraf koordinasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Daerah melalui Sekretaris Daerah.

## **Pasal 9**

(1) Sekretaris Daerah dapat melakukan perubahan dan/atau penyempurnaan terhadap rancangan produk hukum daerah yang telah diparaf koordinasi sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 8 ayat (2).

(2) Perubahan dan/atau penyempurnaan rancangan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikembalikan kepada pimpinan satuan kerja perangkat daerah pemrakarsa.

(3) Hasil penyempurnaan rancangan produk hukum daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (2) disampaikan kepada Sekretaris Daerah setelah dilakukan paraf koordinasi oleh Kepala Biro Hukum dan Kepala Bagian Hukum dan pimpinan satuan perangkat daerah terkait.

#### **Pasal 10**

Produk hukum daerah berupa rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 ayat (1) huruf a, yang diprakarsai oleh Kepala Daerah disampaikan kepada Dewan Perwakilan Rakyat Daerah untuk dilakukan pembahasan.

#### **Pasal 11**

Dalam rangka pembahasan peraturan daerah atau sebutan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 dibentuk Tim Asistensi yang diketuai oleh Sekretaris Daerah atau pejabat yang ditunjuk oleh Kepala Daerah.

### **Pasal 12**

Pembahasan rancangan peraturan daerah atau sebutan lainnya atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah dikoordinasikan oleh Sekretaris Daerah atau Pimpinan satuan Kerja perangkat daerah sesuai dengan tugas dan fungsinya.

### **Pasal 13**

Pembahasan rancangan peraturan daerah di Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, baik atas inisiatif pemerintah maupun atas inisiatif Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dibentuk tim asistensi dengan sekretariat berada pada Biro Hukum atau Bagian Hukum.

Faktor-faktor yang mempengaruhi pembuatan keputusan / kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Adanya pengaruh tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*konsevatisme*)
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

Hal tersebut selalu saja terjadi pada setiap usaha perumusan kebijakan khususnya kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk kepentingan rakyat dimana ternyata pada kenyataannya proses penentuan keputusan atau kebijakan tersebut kental dengan berbagai macam pengaruh-pengaruh yang bersifat negatif.

Sebaliknya kesalahan-kesalahan umum yang sering terjadi dalam proses pembuatan keputusan adalah sebagai berikut:

1. Cara berfikir yang sempit (*Cognitive nearsightedness*)
2. Adanya asumsi bahwa masa depan akan mengulangi masa lalu (*Assumption that future will repeat past*)
3. Terlampaui menyederhanakan sesuatu (*Over simplification*)
4. Terlampaui menggantungkan pada pengalaman satu orang (*Overreliance on one's own experience*)
5. Keputusan-keputusan yang dilandasi oleh prakonsepsi para pembuat keputusan (*Preconceived notions*)
6. Tidak adanya keinginan untuk melakukan percobaan (*Unwillingness to experiment*)
7. Keengganaan untuk membuat keputusan (*Reluctance to decide*).

Kesalahan-kesalahan tersebut merupakan kesalahan yang sangat fatal sekali khususnya didalam pembuatan suatu kebijakan yang menyangkut kepentingan bersama sehingga semaksimal mungkin kesalahan tersebut harus diminimalisir atau dihilangkan jika tidak ingin mendapatkan masalah pada tahap pengimplementasian dilapangan yang berdampak pada citra buruk para penentu kebijakan tersebut sekaligus kebijakan itu sendiri.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Dhina.2013.Formulasi Kebijakan.(Diakses 5 Januari 2016).Ditemukan pada: <https://dhinadhina39.wordpress.com/2013/04/24/formulasi-kebijakan/>. *Op.Cit.*

## 2. Struktur Organisasi

Struktur Organisasi adalah suatu susunan dan hubungan antara tiap bagian yang ada pada suatu organisasi atau perusahaan dalam menjalankan kegiatan operasional untuk mencapai tujuan. Struktur Organisasi menggambarkan dengan jelas pemisahan kegiatan pekerjaan antara yang satu dengan yang lain dan bagaimana hubungan aktivitas dan fungsi dibatasi. Dalam struktur organisasi yang baik harus menjelaskan hubungan wewenang siapa melapor kepada siapa. Struktur organisasi mengacu pada hubungan di antara elemen-elemen sosial yang meliputi orang, posisi, dan unit-unit organisasi dimana mereka berada.

Elemen Pokok Struktur Organisasi ada 3 (tiga) yaitu:

### 1. Kompleksitas

Kompleksitas struktur menggambarkan derajat diferensiasi dalam suatu organisasi, baik diferensiasi horizontal, vertical maupun spasial. Peningkatan salah satu jenis diferensiasi ini secara otomatis akan menambah kompleksitas struktur sebuah organisasi.

#### a. Diferensiasi Horizontal

Diferensiasi horizontal merujuk pada tingkat diferensiasi antara unit-unit berdasarkan orientasi para anggotanya, sifat dari tugas yang mereka laksanakan, dan tingkat pendidikan serta pelatihannya. Semakin banyak jenis

pekerjaan yang ada dalam organisasi yang membutuhkan pengetahuan dan keterampilan yang istimewa, semakin kompleks pula organisasi tersebut. Bukti paling nyata pada organisasi yang menekankan diferensiasi horisontal adalah spesialisasi dan departementalisasi.

Spesialisasi fungsional dilaksanakan dengan cara memecah pekerjaan menjadi tugas-tugas yang sederhana dan repetitive. spesialisasi social merujuk pada spesialisasi orang. Artinya organisasi merekrut seseorang yang ahli untuk melakukan jenis-jenis pekerjaan tertentu yang bersifat khusus.

Cara mengelompokkan para spesialis disebut sebagai departementalisasi. Oleh karena itu, departementalisasi adalah cara organisasi secara khas mengkoordinasikan aktivitas yang telah dideferensiasi secara horisontal.

b. Diferensiasi Vertikal

Diferensiasi vertikal merujuk pada kedalaman struktur. Diferensiasi meningkat, demikian pula kompleksitasnya karena jumlah tingkatan hierarki di dalam organisasi bertambah. Makin banyak tingkatan yang terdapat di antara top management dan tingkat yang paling rendah, maka makin besar pula potensi terjadinya distorsi dalam komunikasi, dan makin sulit mengkoordinasi pengambilan keputusan dari pegawai manajerial, serta makin sukar bagi top management untuk mengawasi kegiatan bawahannya.

Diferensiasi vertikal sebaiknya diartikan sebagai tanggapan terhadap peningkatan diferensiasi horisontal. Jika spesialisasi meluas, maka koordinasi tugas makin dibutuhkan. Faktor yang menentukan diferensiasi vertikal adalah rentang kendali. Rentang kendali (span of control) menetapkan jumlah bawahan yang dapat diatur dengan efektif oleh seorang manajer. Jika rentangnya lebar, para manajer akan mempunyai banyak bawahan yang melapor kepadanya. Jika sempit, para manajernya mempunyai sedikit bawahan.

c. Diferensiasi Spasial

Diferensiasi spasial barang kali sedikit memiliki kesesuaian dengan pendapat Hatch mengenai struktur organisasi. Diferensiasi spasial menggambarkan sejauh mana fasilitas dan personeel organisasi tersebar secara geografis. Organisasi yang memiliki sejumlah kantor yang tersebar dalam rentang geografis yang luas, tentunya akan menghadapi kompleksitas yang lebih tinggi daripada organisasi yang hanya terpusat pada satu atau beberapa lokasi.

Distribusi atau penyebaran lokasi, menurut Hatch, mengandung masalah sekaligus peluang. Ada keuntungan-keuntungan tertentu pula, khususnya pada pasar, menambah keragaman konsumen, memperluas jangkauan produk atau jasa yang dihasilkan. Namun ada kerugian tertentu pula khususnya mengendalikan organisasi.



## 2. Formalisasi

Formalisasi menyangkut jumlah atau banyaknya aturan tertulis dalam suatu organisasi, yang merujuk pada kestandarisasian tingkat pekerjaan. Tingkat formalisasi cenderung tidak sama dalam suatu organisasi. Artinya ada pekerjaan tertentu yang mengharuskan tingkat formalisasi tinggi. Robbins membandingkan antara pekerjaan seorang sales dan pekerjaan klerikal, dimana pekerjaan pertama menuntut keleluasaan yang lebih besar mendukung untuk dilakukan formalisasi yang tinggi.

Teknik – teknik yang biasa dipakai pengelola organisasi dalam proses formalisasi adalah sebagai berikut :

- ✓ Proses seleksi (selection)
- ✓ Persyaratan jabatan (role requirement)
- ✓ Peraturan, prosedur, dan kebijakan (rules, procedures, policies).
- ✓ Proses pelatihan (training)
- ✓ Ritual (*rituals*)

## 3. Sentralisasi

Sentralisasi dapat didefinisikan sebagai sejauh mana otoritas formal untuk membuat pilihan- pilihan bebas terkonsentrasi pada seseorang, sebuah unit, atau suatu level (biasanya berposisi tinggi dalam organisasi), demikian juga pegawai (biasanya berposisi rendah) hanya mendapat input yang seminimal mungkin dalam

pekerjaan. Dibandingkan dengan kompleksitas dan formalisasi, maka sentralisasi adalah suatu konsep yang paling problematis.

Istilah sentralisasi merujuk kepada tingkat dimana pengambilan keputusan dikonsentrasikan pada suatu titik tunggal di dalam organisasi. Konsentrasi yang tinggi menyatakan adanya spesialisasi yang tinggi, sedangkan konsentrasi yang rendah menunjukkan adanya desentralisasi. Tingkat kontrol yang dimiliki seseorang dalam seluruh proses pengambilan keputusan dapat digunakan sebagai sebuah ukuran mengenai sentralisasi.

Adapun lima langkah dalam proses pengambilan keputusan yaitu mengumpulkan informasi untuk diteruskan kepada pengambil keputusan mengenai apa yang dapat dilakukan; memproses dan menginterpretasikan informasi tersebut untuk memberi saran kepada pembuat keputusan mengenai apa yang harus dilakukan; membuat pilihan mengenai apa yang hendak dilakukan; memberi wewenang kepada orang lain mengenai apa yang hendak dilakukan.

Contoh- contoh lain ukuran sentralisasi adalah :

1. Proporsi kerja dimana para pelaksananya berpartisipasi dalam pengambilan keputusan dan jumlah areal atau bidang dimana mereka berpartisipasi.
2. Indeks pengukuran yang menetapkan dimana pusat (focus) pengambilan keputusan berkaitan dengan kebijakan- kebijakan besar maupun spesifik.

3. Tingkat sharing informasi diantara unit- unit dan derajat partisipasi dalam perencanaan jangka panjang.<sup>12</sup>

Penataan kembali fungsi dan struktur organisasi pemerintah dilakukan melalui tahap-tahap persiapan, penilaian, dan rekonstruksi.<sup>13</sup>

1. Tahap Persiapan

Dalam tahap persiapan penting untuk meninjau ulang rencana strategis yang memuat visi, misi, dan tujuan strategis kementerian/lembaga. Ini untuk melihat kesesuaian kondisi saat ini dengan perencanaan strategis. Membuat konsensus dengan pemangku kepentingan untuk menyamakan persepsi sekaligus menyepakati rencana penataulangan fungsi dan struktur organisasi yang berada dalam tingkat kompleksitas dan formalitasnya dapat memicu peningkatan kinerja aparatur. Perlu komunikasi yang jelas dan menyeluruh agar seluruh internal organisasi memahami esensi tujuan dan kemanfaatan dari rencana penataulangan organisasi.

2. Melakukan Penilaian

Melakukan pemetaan ulang atas bagian-bagian struktur organisasi terhadap besaran-besaran organisasi yang telah dibuat yang menunjukkan seberapa banyak jumlah setiap bagian dari sebuah organisasi. Dilanjutkan dengan pengelompokan berdasarkan kedekatan rumpun urusan pemerintah yang dilaksanakan. Perumpunan ini dimaksudkan untuk memperjelas pemisahan ataupun penggabungan tugas dan

---

<sup>12</sup> Andika Gandha Gusniputra dkk., “Teori Organisasi dan Administrasi Struktur Organisasi”, S-1 Ilmu Administrasi Bisnis Fakultas Administrasi, UNBRAU 2012; Hal 2-6

<sup>13</sup> Riyon Hidayat, 2014. Penataan dan Pengembangan Organisasi Pemerintah.

kewenangan antara organisasi satu dengan organisasi lain. Perumpunan ini juga dimaksudkan untuk mempermudah dalam pemahaman sifat dasar dan tugas dari organisasi tersebut.

Selanjutnya melakukan evaluasi atas aspek-aspek penting terkait fungsi dan struktur birokrasi hasil perumpunan tadi. Aspek-aspek yang ditinjau mencakup kapasitas sumber daya aparatur, hierarki pengambilan keputusan secara vertikal, serta pelaksanaan prosedur operasi terstandar secara horizontal.

Evaluasi kapasitas sumber daya aparatur perlu meninjau beberapa hal, yaitu: kesesuaian variasi dan kuantitas jenis pekerjaan dengan kompetensi SDM; penentuan prioritas pelaksanaan pekerjaan menurut pertimbangan nilai-nilai, misi, dan visi organisasi; kecepatan persebaran informasi dalam pengambilan keputusan dan koordinasi pelaksanaannya; jumlah rapat yang diselenggarakan untuk setiap satuan pekerjaan atau penugasan yang diemban; dan selisih waktu dalam hitungan hari kerja antara rapat yang diselenggarakan dengan pelaksanaan hasilnya.

Evaluasi hierarki pengambilan keputusan meninjau dua hal yaitu: pengambilan keputusan atas dasar kategori keperluannya terhadap keahlian analisis perencanaan strategis dan keperluannya terhadap analisis keputusan teknis; dan waktu tempuh dalam hitungan waktu kerja per satuan jam yang diperlukan untuk mentransfer urusan yang memerlukan pengambilan keputusan dari satu tingkat ke tingkat di atasnya serta waktu untuk memproses pengambilan keputusan itu sendiri. Melakukan peninjauan pelaksanaan SOP pada setiap unit kerja, sejauh mana kenyataan praktek alur proses pelaksanaan pekerjaan antar satuan tahap pengerjaan

dan pengambilan keputusan dan peralihannya antar unit kerja masih sesuai dengan yang dirancang dalam SOP, baik dalam konteks durasi waktu yang dipergunakan maupun tertib prosedur operasional bahwa tiap satuan tahap pengerjaan juga dijalankan tanpa dilewati begitu saja:

(1) melakukan identifikasi atas perkembangan cara-cara baru atau pertimbangan yang berbeda dengan keumuman pengambilan keputusan dalam pelaksanaan satuan tahap pengerjaan yang menunjukkan bahwa cara dan pertimbangan baru yang kentara tersebut memungkinkan terjadi pemotongan alur proses pelaksanaan pekerjaan dari satuan tahap pengerjaan ke satuan tahap pengerjaan lain;

(2) Jika ketika diidentifikasi muncul temuan bahwa bahwa terjadi hambatan dalam satuan tahap pengerjaan, berapa lama waktu dalam hitungan jam kerja per satuan menit dilakukan pemecahan masalahnya;

(3) Perlu dibuat diskusi pada masing-masing unit kerja untuk menyampaikan hasil temuan/tinjauan di atas untuk menguji validitasnya sesuai dengan kenyataan di lapangan. Para pegawai dikumpulkan pada suatu forum diskusi per unit kerja untuk memperoleh umpan balik pengembangan tinjauan hasil temuan.

### 3. Melakukan Restrukturisasi Langsung

Langkah penataan struktur kembali diambil sebagai tindak lanjut hasil penilaian. Hal-hal yang harus masuk masuk sebagai pertimbangan adalah sebagai berikut:

- (1) tingkat kompleksitas urusan yang ditangani oleh kementerian/lembaga menjadikan spesialisasi penanganan juga bertambah sehingga kebutuhan spesialisasi keahlian juga meningkat;
- (2) tingkat kompleksitas urusan yang ditangani oleh kementerian/lembaga menjadikan desentralisasi kewenangan untuk mengambil keputusan dan menangani urusan-urusan tersebut juga meningkat. Ini berimplikasi pada penyusunan ulang struktur pemerintahan;
- (3) Untuk mengurangi kecenderungan hierarki struktur pengambilan keputusan, substruktur pada suatu unit kerja harus dibatasi menjadi maksimal hanya dua tingkat;
- (4) Orientasi pada penyusunan struktur seharusnya dilakukan menyamping dan penambahan spesialisasi keahlian penanganan urusan diwujudkan dalam bentuk pembagian *task force* atau gugus tugas secara fungsional;
- (5) Dampak langkah di atas pemangkasan sejumlah struktur, baik hierarki vertikal maupun spesialisasi horizontal, yang tupoksinya bersifat substitutif. Sementara itu, struktur yang bersifat komplementer semaksimal mungkin dijadikan satu unit kerja dengan pembagian gugus tugas fungsional. Efektivitas rantai komando sekaligus rentang kendali akan terwujud dari minimasi struktur organisasi semacam ini.

Dari tahapan di atas dapat dilihat bahwa terjadi berbagai pergeseran, pengalihfungsian tugas dan berbagai perubahan birokrasi lainnya sebagai sebuah konsekuensi logis rasionalisasi birokrasi dan juga terlihat arah pengembangan organisasi sesuai dengan yang diharapkan publik.

### **3. Teori Penataan Struktur Organisasi Pemerintahan Daerah**

Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri. Besaran organisasi perangkat daerah sekurang-kurangnya mempertimbangkan faktor keuangan, kebutuhan daerah, cakupan tugas yang meliputi sasaran tugas yang harus diwujudkan, jenis dan banyaknya tugas, luas wilayah kerja dan kondisi geografis, jumlah dan kepadatan penduduk, potensi daerah yang bertalian dengan urusan yang akan ditangani, sarana dan prasarana penunjang tugas. Oleh karena itu kebutuhan akan organisasi perangkat daerah bagi masing-masing daerah tidak senantiasa sama atau seragam.

hasil evaluasi terhadap penataan kelembagaan perangkat daerah selama ini, ada beberapa yang menjadi catatan sebagai bahan evaluasi kita dalam menetapkan kebijakan penataan kelembagaan perangkat daerah, antara lain :

1. adanya kecenderungan masing-masing daerah untuk membentuk perangkat daerah bukan berdasarkan kebutuhan, kemampuan, dan potensi tapi semata-mata didasarkan kepada keinginan daerah, yang mengakibatkan pembengkakan organisasi dan tentu saja berdampak pada pembebanan daerah. Evaluasi yang kami lakukan bahwa rasio belanja aparatur dengan belanja publik adalah tidak rasional, bahkan ada yang mencapai 95 % untuk belanja aparatur.

2. terjadinya duplikasi tugas dan fungsi serta tarik menarik kewenangannya beberapa unit organisasi sebagai akibat pengembangan terhadap beberapa fungsi perangkat daerah.
3. visi dan misi dari masing-masing perangkat daerah yang tidak jelas.
4. besaran organisasi tidak berdasarkan analisis beban kerja, seperti adanya pengembangan organisasi semata-mata untuk mengejar eselon yang lebih tinggi.
5. tidak konsistensi dalam menerapkan prinsip organisasi yaitu penataan organisasi perangkat daerah dengan pemisahan yang tegas fungsi lini, fungsi staf dan fungsi pendukung, yang berdampak pada keaneka ragaman nomenklatur perangkat daerah.
6. tata kerja dan uraian tugas yang tidak jelas sehingga dapat menghambat pelaksanaan tugas-tugas.

oleh karena itu dalam penataan kelembagaan perangkat daerah, mau tidak mau kita harus menerapkan prinsip-prinsip organisasi modern, antara lain :

1. organisasi disusun berdasarkan visi, misi, dan strategi yang jelas. dengan visi dan misi yang jelas, akan dapat disusun organisasi yang benar-benar sesuai dengan tuntutan kebutuhan dan terutama mampu menyeimbangkan antar kemampuan sumber daya organisasi, potensi dengan kebutuhan nyata masyarakat.



2. organisasi flat atau datar. sebagai organisasi yang langsung bersentuhan dengan kepentingan masyarakat, maka organisasi perangkat daerah hendaknya lebih berbentuk flat atau datar yang berarti struktur organisasinya tidak perlu terdiri dari banyak tingkatan atau hierarki. dengan demikian, proses pengambilan keputusan dan pelayanan akan lebih cepat.
3. organisasi ramping atau tidak terlalu banyak pembidangan. dengan organisasi yang berbentuk ramping maka jumlah pembidangan secara horizontal harus ditekan seminimal mungkin sesuai dengan beban dan sifat tugasnya, sehingga span of controlnya berada pada posisi ideal.
4. organisasi bersifat jejaring ( *networking* ). di era otonomi daerah, networking antar pemerintah daerah maupun dengan pihak lain menjadi sangat penting dalam rangka memanfaatkan keunggulan komparatif/keunggulan kompetitif masing-masing daerah, networking tersebut akan sangat bermanfaat sebagai sarana saling berbagi pengalaman ( *sharing of experience* ), maupun saling berbagi dalam memikul tanggung jawab pembiayaan secara proposional ( **sharing of burdens** ).
5. organisasi bersifat fleksibel dan adaptif. perubahan merupakan sesuatu yang konstan. oleh karena itu, organisasi harus fleksibel dan adaptif, artinya bahwa organisasi itu mampu untuk mengikuti setiap perubahan yang terjadi terutama perubahan yang diakibatkan oleh perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi.

6. organisasi banyak diisi jabatan – jabatan fungsional. sejalan dengan bentuk organisasi yang flat, organisasi hendaknya lebih banyak diisi oleh pejabat-pejabat fungsional yang mengedepankan kompetensi dan profesionalitas dalam pelaksanaan tugasnya. sebaliknya, jabatan struktural sebaiknya dibentuk dalam rangka mewadahi tugas-tugas yang bersifat manajerial saja sehingga perlu disederhanakan hanya untuk level pimpinan tertentu.
7. organisasi menerapkan strategi “learning organization”. organisasi perangkat daerah mau tidak mau harus berhadapan dengan perubahan yang sangat cepat. dalam suasana tersebut diperlukan organisasi yang mampu mentransformasikan dirinya untuk menjawab tantangan-tantangan dan memanfaatkan kesempatan yang timbul akibat perubahan tersebut. proses transformasi atau belajar dari setiap unsur dalam organisasi tersebut kita kenal sebagai “learning organization” atau “organisasi pembelajar”. pada akhirnya organisasi yang cepat belajar akan mampu beradaptasi dengan cepat terhadap perubahan yang terjadi.

Dengan memperhatikan berbagai permasalahan tersebut diatas, maka di perlukan peraturan yang mengatur mengenai kedudukan, tugas, dan fungsi perangkat daerah yang pedomannya ditetapkan dalam peraturan pemerintah. Peraturan ini pada prinsipnya dimaksudkan memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif dan rasional proporsional sesuai dengan

kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya sinkronisasi dan simplifikasi antara pusat dan daerah.

Dalam konteks sinkronisasi dan simplifikasi antara pusat dan daerah menjadi penting, karena pengalaman sebelumnya memberikan pelajaran berharga kepada kita ketika sinkronisasi dan simplifikasi tidak menjadi pertimbangan dalam memformat kelembagaan daerah. Bagaimanapun pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah berada dalam satu kerangka sistem yang saling terkait. Pemerintah dalam penyelenggaraan pemerintahan menerapkan berbagai kebijakan dalam rangka kepentingan nasional dengan menetapkan berbagai target dan sasaran secara nasional.

Di era otonomi pelaksanaan berbagai kebijakan pemerintah diserahkan kepada pemerintah daerah, baik melalui alur desentralisasi, dekonsentrasi maupun tugas pembantuan. Dimana lembaga – lembaga vertikal tidak diinginkan oleh peraturan perundangan, maka yang menjadi pelaksana kebijakan dan pencapaian target nasional tadi adalah lembaga/perangkat daerah. Oleh karena itu sinkronisasi dan simplifikasi antara pemerintah pusat dan daerah sejauh mungkin dapat diwujudkan, baik dalam hal nomenklatur maupun pewadahan berbagai urusan dalam organisasi perangkat daerah. Penerapan prinsip sinkronisasi dan simplifikasi dalam penataan organisasi perangkat daerah dimaksudkan untuk menghilangkan atau paling tidak mengurangi skat - skat komunikasi organisasi, baik secara vertikal dengan pemerintah pusat maupun secara horizontal antara pemerintah daerah.

Beberapa perubahan yang mendasar dalam penataan kelembagaan perangkat daerah, dikaitkan dengan undang undang nomor 32 tahun 2004, antara lain :

1. dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintahan yang bersifat concurrent berdasarkan undang-undang nomor 32 tahun 2004, maka dalam implementasi kelembagaannya setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing level pemerintahan.
2. penegasan tugas dan fungsi masing-masing perangkat daerah, antara lain : sekretariat daerah sebagai unsur staf mempunyai tugas mengkoordinasikan perumusan kebijakan, pelaksanaan dan pengendalian tugas dinas daerah dan lembaga teknis daerah. Dengan demikian nantinya tidak ada lagi fungsi-fungsi yang sifatnya operasional pada sekretariat daerah. dinas daerah sebagai unsur pelaksana urusan otonomi daerah, dengan fungsi perumusan kebijakan teknis, pelaksanaan dan pembinaan teknis sesuai dengan bidang tugasnya. berdasarkan ketentuan ini dinas provinsi murni hanya melaksanakan tugas desentralisasi dan tugas pembantuan, sedangkan tugas dekonsentrasi diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah. lembaga teknis daerah, sebagai unsur pendukung pelaksanaan tugas teknis tertentu. perangkat daerah yang berbentuk badan dan kantor dalam ketentuan ini, tidak semata-mata wadah dari fungsi pendukung, tapi juga dapat menjadi wadah dari urusan wajib, yang sifatnya koordinatif dan perumusan kebijakan yang sifatnya teknis.

3. menetapkan klasifikasi besaran organisasi berdasarkan indikator atau variabel jumlah penduduk, luas wilayah dan jumlah apbd mengingat karakteristik dan potensi serta keanekaragaman daerah yang tidak mungkin kita polakan sama satu daerah dengan daerah lain, tentu jumlah organisasi tersebut lebih rasional dan proporsional.
4. mengatur jumlah besaran susunan organisasi seperti jumlah seksi pada dinas hanya 2 (dua) seksi menjadi 3 (tiga) seksi dan jumlah bidang yang melaksanakan dari beberapa fungsi dapat membawahkan paling banyak 7 (tujuh) bidang, dengan pertimbangan beban kerja yang rasional.
5. merubah nomenklatur jabatan bagian tata usaha pada dinas dan badan menjadi sekretariat dinas/badan dengan eselon tetap iiiA, untuk maksud memfungsikannya sebagai koordinator terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi pada dinas/badan tersebut.
6. mengatur sekaligus mengenai organisasi rumah sakit daerah, termasuk susunan organisasi dan eselon berdasarkan kelas rumah sakit daerah itu sendiri.
7. mengatur prosedur pembentukan perangkat daerah bagi daerah yang baru terbentuk dan belum mempunyai DPRD oleh menteri dalam negeri dan menteri pan.
8. mengatur pelaksanaan pengendalian organisasi, oleh gubernur terhadap organisasi perangkat daerah kabupaten/kota dan oleh pemerintah terhadap

organisasi perangkat daerah provinsi, agar penerapan koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplikasi bidang organisasi dapat dilaksanakan.

9. bagi pemerintah daerah yang memiliki otonomi khusus dan istimewa, maka organisasi perangkat daerahnya disesuaikan dengan substansi otonomi khusus/istimewa daerah tersebut.
10. mengatur kemungkinan pembentukan jabatan staf ahli gubernur, bupati dan walikota, sebagai jabatan karier, yang tentu diisi dari pns yang memenuhi persyaratan, dan jabatan ini tidak mutlak harus dibentuk pada masing-masing daerah.
11. mengatur tentang pembentukan lembaga lain, sebagai pelaksanaan dari kebijakan pemerintah, dan yang berkembang di daerah, seperti pembentukan sekretariat badan narkoba, sekretariat komisi penyiaran indonesia, sekretariat badan kerjasama, pembentukan badan pengelola perbatasan pada beberapa daerah, dan lain-lain, dan prosedurnya akan ditetapkan kemudian.
12. beberapa pedoman organisasi perangkat daerah tertentu akan diatur pedoman teknisnya sebagai acuan bagi pemerintah daerah, seperti pembentukan badan pengelola keuangan dan asset daerah.
13. perangkat daerah yang menerapkan pola pengelolaan keuangan badan layanan umum ditetapkan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan saat kementerian pan sedang menyusun pedoman teknisnya.

14. dalam rangka tertib administrasi dan memudahkan koordinasi, akan dirumuskan perumpunan bidang-bidang pemerintahan yang akan diwadahi dan bentuk dinas daerah maupun lembaga teknis daerah.<sup>14</sup>

Faktor Faktor yang mempengaruhi struktur organisasi menurut cushway yang diterjemahkan oleh Tjipto Wardoyo adalah:

1. Sejarah

Sejarah mempengaruhi struktur organisasi. Semakin tua organisasi tersebut, dengan pengalaman yang banyak, semakin kecil tekanan untuk menyesuaikan diri bagi organisasi. Dengan pengalaman yang ada, organisasi dapat menentukan fungsi-fungsi mana saja yang tidak penting sehingga dapat dihapus dan fungsi-fungsi baru yang dianggap penting.

2. Produk dan Jasa

Jelas akan ada perbedaan struktur perusahaan manufaktur dengan perusahaan jasa. Perusahaan manufaktur memiliki pabrik-pabrik yang tersebar dengan jalur produksi, tempat penyimpanan dan sarana pergudangan serta jaringan distribusi. Antar perusahaan manufaktur juga akan berbeda, tergantung dari jenis, sifat dan jumlah produk yang dihasilkan. Misalnya perusahaan manufaktur makanan akan berbeda dengan perusahaan manufaktur perabotan

---

<sup>14</sup><http://2frameit.blogspot.co.id/2011/12/penataan-kelembagaan-perangkat-daerah.html> di akses pada 6 desember 2015 pukul 19.23

rumah tangga, sedangkan struktur perusahaan jasa memiliki kebutuhan dan prioritas serta fungsi-fungsi yang berbeda dengan perusahaan manufaktur.

### 3. Pelanggan dan pasar

Struktur perusahaan yang menyediakan produk atau jasa kepada pelanggan yang luas dengan berbagai macam lapisan masyarakat, akan berbeda dengan struktur organisasi perusahaan yang menyediakan produk atau jasa kepada lapisan masyarakat tertentu dan di daerah tertentu.

### 4. Proses

Proses yang terjadi dalam organisasi akan mempengaruhi struktur organisasi. Untuk menentukan proses ini, sangat dipengaruhi oleh jenis, sifat dan kuantitas barang yang dihasilkan perusahaan.

### 5. Manusia

Struktur organisasi juga dipengaruhi oleh jenis pekerjaan dan orang-orang di dalam organisasi. Organisasi dengan banyak tenaga profesional dan tenaga kinerja ahli memiliki struktur organisasi yang lebih datar dibandingkan dengan organisasi yang memiliki berbagai pekerjaan mulai dari orang-orang yang melaksanakan alur produksi sampai dengan pimpinan perusahaan. Begitu juga dengan organisasi pemerintah, dimana organisasi penelitian dan pengembangan serta pendidikan, memiliki lebih banyak jabatan fungsional dibandingkan struktural.

### 6. Teknologi



Teknologi yang digunakan oleh organisasi mempengaruhi struktur organisasi. Organisasi yang menggunakan alat teknologi yang canggih dan penggunaan komputer yang serba *on line* tentunya memiliki struktur organisasi yang berbeda dengan organisasi yang masih menggunakan alat manual dan tradisional.

#### 7. Geografi

Organisasi yang memiliki cakupan geografi yang luas dan jauh, dalam rangka memenuhi kebutuhan bahan bakunya maupun dalam rangka mendekati pasarnya tentunya memiliki struktur organisasi yang berbeda dengan organisasi yang memiliki cakupan geografi yang sempit dan dekat.<sup>15</sup>

### **F. Definisi Konseptual**

Definisi Konseptual merupakan suatu pengertian dari gejala yang menjadi pokok perhatian. Definisi konseptual dimaksudkan sebagai gambaran yang jelas untuk menghindari kesalah pahaman terhadap pengertian atau batas tentang istilah yang ada dalam pokok pembahasan . Adapun batasan konseptual dalam pembahasan adalah:

1. Birokrasi adalah sistem untuk menjalankan pemerintahan agar sistem kerja teratur, pasti dan mudah dikendalikan.
2. Formulasi kebijakan publik adalah langkah yang paling awal dalam proses kebijakan publik secara keseluruhan.

---

<sup>15</sup>Cushway & Lodge (Alih bahasa Tjipto Wardoyo), Perilaku dan Desain Organisasi, Jakarta: Elex Media Komputindo, Kelompok Gramedia, 1999, Hal 65

3. Otonomi Daerah adalah hak wewenang dan kewajiban daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya.
4. Struktur Organisasi adalah hubungan diantara elemen-elemen sosial yang meliputi orang, posisi, dan unit-unit organisasi mereka berada.

### **G. Definisi Operasional**

Dalam penelitian lapangan (*Field Work*) konsep yang relevan dan berkedudukan sentral dalam penelitian terlebih dahulu harus dibuat operasional. Sebuah konsep baru akan disebut konsep yang operasional jika konsep itu sudah menyatakan secara eksplisit konsekuensi metode operasinya<sup>16</sup>

Definisi Operasional merupakan operasional variabel- variabel yang sudah dibahas dalam kerangka teori dan definisi konseptual serta merupakan unsur penelitian yang memberitahukan bagaimana caranya mengukur variabel. Berdasarkan pengertian tersebut, maka indikator yang digunakan sebagai acuan dalam penelitian ini adalah metode penelitian dan jenis-jenis penelitian.<sup>17</sup>

Indikator Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah DIY berdasar Undang-Undang Keistimewaan adalah:

1. Mengumpulkan dan Menganalisa Informasi
2. Mengembangkan Alternatif Kebijakan

---

<sup>16</sup>Bagong & Sutinah.2013.*Metode Penelitian Sosial*. Kencana Pelajar,Jakarta hal 51

<sup>17</sup> Artikunto, Suharsimi.2010. *Prosedur Penelitian*. Rineka Cipta, Jakarta; hal 21

### 3. Membangun Dukungan dan Melakukan Negosiasi

Faktor-Faktor yang mempengaruhi Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Kelembagaan Pemerintah DIY berdasar Undang-Undang Keistimewaan adalah :

1. Adanya pengaruh tekanan dari luar
2. Adanya pengaruh kebiasaan lama (*konsevatisme*)
3. Adanya pengaruh sifat-sifat pribadi
4. Adanya pengaruh dari kelompok luar
5. Adanya pengaruh keadaan masa lalu.

## **H. Metode Penelitian**

Dalam penelitian metodologi sangat berperan dalam menentukan berhasil atau tidaknya suatu penelitian dengan kata lain setiap penelitian harus menggunakan metodologi sebagai tuntunan berfikir yang sistematis agar dapat mempertanggungjawabkan secara ilmiah.

Metodologi adalah pengetahuan tentang bagaimana cara kerja yaitu dengan kerja untuk memahami objek-objek yang menjadi sasaran dari pada ilmu pengetahuan yang bersangkutan.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup>Winarno Surachman. *Suatu Pengantar Dasar dan Teknik Research*. Bandung; CV.Tarsito, h. 39

## 1. Jenis Penelitian

Metode ini menggunakan metode deskriptif analisis, dimana metode deskriptif adalah pencarian fakta dengan menggunakan interpretasi yang tepat. Metode penelitian deskriptif adalah suatu metode dalam meneliti status suatu kelompok manusia, suatu objek, suatu set kondisi, suatu pemikiran ataupun suatu kelas peristiwa pada masa sekarang.<sup>19</sup> Penelitian deskriptif bertujuan untuk membuat deskriptif, gambaran atau tulisan secara sistematis, factual seta akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan antara fenomena yang diselidiki dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- a. Berusaha untuk mengembangkan konsep dan menghimpun fakta dengan cara menggambarkan atau melukiskan keadaan obyek atau subyek penelitian.
- b. Data yang dikumpulkan, disusun, dianalisis, dan digambarkan melalui bentuk tulisan.

## 2. Unit Analisa

Penelitian ini berlokasi di Daerah Istimewa Yogyakarta. Alasan pemilihan lokasi yaitu penulis tertarik untuk mengetahui bagaimana Proses Formulasi Kebijakan Pembentukan Pemerintah DIY Berdasar Undang-Undang Keistimewaan.

---

<sup>19</sup> Moh Nasir, 1988. *Metode Penelitian*. Ghalia Indonesia, h. 62

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Dalam usaha pengumpulan data yang diperlukan dan penelitian akan menggunakan teknik-teknik pengumpulan data sebagai berikut:

#### a. Interview/Wawancara

Merupakan metode pengumpulan data yang diperlukan dengan mengadakan tanya jawab. Manfaat teknik ini adalah menjelaskan sedetail-detailnya pertanyaan yang diajukan. Dimulai dengan mewancarai anggota Bidang Organisasi Pemerintah Daerah Istimewa Yogyakarta dan *Stakeholder* yang terlibat dalam proses formulasi kebijakan pembentukan kelembagaan pemerintah DIY berdasar Undang-Undang Keistimewaan.

#### b. Dokumentasi

Merupakan langkah yang ditempuh untuk mengumpulkan data-data melalui dokumen atau catatan-catatan yang tersedia di dalam suatu organisasi dengan materi yang di ambil.

### 4. Jenis Data

Karena yang digunakan adalah metode deskriptif yang dibutuhkan adalah data primer dan sekunder.

- a. Data primer adalah data langsung dari responden untuk memperoleh keterangan yang berkaitan dengan proses formulasi kebijakan pembentukan kelembagaan pemerintah DIY berdasar Undang-Undang Keistimewaan.

- b. Data Sekunder adalah data yang telah diolah terlebih dahulu untuk memperoleh data dokumentasi mengenai proses formulasi kebijakan pembentukan kelembagaan pemerintah DIY berdasar Undang-Undang Keistimewaan.

## 5. Teknik Analisis Data

Teknik dari analisis data pada dasarnya adalah menyederhanakan data dalam bentuk yang mudah dibaca dan dipahami.

Analisis data adalah proses perumusan data agar dapat diklarifikasikan kerja keras, daya kreatif serta intelektual yang tinggi. Oleh karena itu penelitian ini menggunakan model analisis kualitatif, yaitu usaha mengambil kesimpulan berdasarkan pemikiran logis atas berbagai data yang diperoleh dari naskah, wawancara, catatan, laporan, dokumentasi dan sebagainya.