

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Sistem pemerintahan Indonesia mengalami perubahan mendasar pada tahun 1999 yaitu dengan diberlakukannya sistem desentralisasi. Perubahan tata aturan pemerintahan di Indonesia pada hakekatnya merupakan upaya dalam penyelenggaraan pemerintahan yang baik atau dikenal dengan *Good Governance*. Salah satu tujuan *Good Governance* adalah mendekatkan pemerintah dengan rakyatnya. Dengan demikian apa yang menjadi kebutuhan, permasalahan, keinginan, dan kepentingan serta aspirasi masyarakat dapat dipahami secara baik dan benar oleh pemerintah. Sehingga pemerintah mampu menyediakan layanan masyarakat secara efisien, mampu mengurangi biaya, memperbaiki *output* dan penggunaan sumber daya manusia secara lebih efektif.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan keleluasaan bagi pemerintah daerah untuk menyusun organisasi perangkat daerahnya. Dasar utama penyusunan perangkat daerah dalam bentuk suatu organisasi adalah adanya urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, yang terdiri dari urusan wajib dan urusan pilihan, namun tidak berarti bahwa setiap penanganan urusan pemerintahan harus dibentuk ke dalam organisasi tersendiri.

Dengan perubahan terminologi pembagian urusan pemerintah yang bersifat kongruen berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, maka dalam implementasi kelembagaan setidaknya terwadahi fungsi-fungsi pemerintahan tersebut pada masing-masing tingkatan pemerintahan. Desentralisasi itu sendiri tidak dapat dilepaskan dari adanya gerakan reformasi pada Mei 1998 dengan turunnya Presiden Soeharto. Pelaksanaan desentralisasi akhirnya mulai mendapatkan payung hukum dengan diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah mengganti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. Kebijakan desentralisasi tersebut tertentu disertai adanya hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri (otonomi daerah).

Kebijakan otonomi daerah saat ini di Indonesia didasarkan pada pemberlakuan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, yang diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2008 beserta Perpu Nomor 03 Tahun 2005. Undang-Undang tersebut merupakan revisi dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 05 Tahun 1974. Dilihat dari sifatnya, otonomi daerah sebelum Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, hanyalah bersifat nyata dan bertanggungjawab. Namun, semenjak berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 sampai berlakunya Undang-Undang Nomor 09 Tahun 2015 saat ini, maka otonomi daerah bersifat luas, nyata dan bertanggungjawab.

Hakikat dan tujuan pemberian otonomi daerah, salah satunya, adalah mendekatkan pemerintah pada pelayanan publik. Hal tersebut tentunya menuntut pemberian kewenangan yang lebih besar kepada satuan wilayah pemerintahan yang rentang jaraknya relatif dekat dengan masyarakat, dalam hal ini Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota. Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dituntut mampu mengetahui, memahami, dan mengerti tentang keinginan dan kebutuhan masyarakatnya.

Penataan kelembagaan daerah baru-baru ini diatur dalam Perpres Nomor 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Dengan membentuk kelembagaan, maka pemerintah daerah dapat menyelenggarakan pemerintahan secara efisien untuk meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan peraturan sebelumnya tentang pembentukan kelembagaan pemerintah daerah dilakukan berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah.

Dalam kebijakan tersebut maka unsur-unsur pemerintahan daerah :

1. **Pemerintah daerah kawasan.** Unsur yang pertama adalah unsur keanggotaan pemerintahan atau kepala daerah yang menjaga beberapa kawasan yang diberikan wewenang. Pemerintah daerah kawasan yang sering ditemui antara lain Rukun Warga dan Rukun Tetangga. Dalam kawasan yang sempit ini, pemerintah daerah kawasan dipercaya untuk mengolah penduduk dengan baik dan benar.

2. **Pemerintah daerah kabupaten atau kota.** Setelah pemerintah daerah kawasan, terdapat pemerintah kabupaten atau kota yang menjabat kedudukan untuk mengawasi dan mengelola daerah kota yang dipercayakan. Pemerintah daerah kabupaten terdiri atas walikota atau bupati.
3. **Pemerintah daerah provinsi.** Dalam cakupan yang lebih luas, terdapat pemerintah daerah provinsi yang menjaga wilayah provinsi untuk mengelola daerah tersebut menjadi dapat bersaing dengan daerah lainnya. Pemerintah daerah provinsi terdiri atas gubernur.

Organisasi pemerintah yang ramping akan menghasilkan kualitas pelayanan masyarakat yang lebih berkualitas serta memudahkan bagi penerima layanan. Kondisi ini menjadikan kelembagaan yang tidak berbelit-belit serta prosedur pelayanan yang mudah dipahami oleh masyarakat serta memberikan kejelasan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Pada sebuah organisasi pemerintahan, kesuksesan atau kegagalan dalam pelaksanaan tugas dan penyelenggaraan pemerintahan, dipengaruhi oleh kepemimpinan, melalui kepemimpinan dan didukung oleh kapasitas organisasi pemerintahan yang memadai, maka penyelenggaraan tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) akan terwujud, sebaliknya kelemahan kepemimpinan merupakan salah satu sebab keruntuhan kinerja kelembagaan di Indonesia (Istianto, 2009: 2).

Pada umumnya manusia mempunyai banyak tujuan yang hendak dicapai sepanjang hidupnya. Seringkali untuk mencapai tujuan yang besar, seseorang memerlukan orang lain untuk diajak bekerjasama untuk mencapai tujuan tersebut. Dalam kerja sama tersebut, aktivitas-aktivitas yang dilakukan oleh orang-orang yang terlibat, mengikuti suatu pola kerja tertentu, seperti adanya jalur-jalur wewenang, perintah, tanggung jawab secara vertikal maupun horisontal dalam hirarki jabatan-jabatan yang muncul. "Tempat atau wadah" kerjasama untuk mencapai tujuan dengan pola tertentu itu disebut sebagai organisasi.

Dalam perwujudannya, organisasi memiliki sejumlah kekayaan bersifat fisik maupun non fisik, meliputi pula aspek-aspek sosial, budaya, teknologi dan

sejumlah interaksi yang tidak tampak oleh panca indera. Contoh suatu organisasi adalah: keluarga, kampung, perusahaan, sekolah, pemerintah, dan sebagainya, baik dalam bentuk formal maupun informal.

Organisasi merupakan salah satu sarana untuk mencapai tujuan melalui pelaksanaan fungsi-fungsi manajemen yang dilakukan seorang pemimpin yang tercipta di organisasi yang bersangkutan. Jadi keberhasilan tergantung pada organisasi terutama struktur organisasi yang dianut. Organisasi adalah suatu proses tersusun yang orang-orangnya berinteraksi untuk mencapai tujuan. Dari uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa organisasi mencakup 3 elemen pokok ; Interaksi manusia, Kegiatan yang mengarah pada tujuan, Struktur organisasi itu sendiri.

Pendekatan desentralisasi yang saat ini diterapkan di Indonesia, sangat dipengaruhi oleh berbagai kegagalan pendekatan sentralistis yang melahirkan berbagai bentuk ketimpangan sosial dan ekonomi yang terdapat pada masyarakat. Hal tersebut dapat dilihat dengan semakin melebarnya kesenjangan antara yang kaya dan miskin, antar kota dan desa, antar sektor ekonomi dan daerah.

Saat ini Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota dapat mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan yang diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan, pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan suatu daerah dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Namun, lahirnya undang-undang ini tidak serta merta menuntaskan permasalahan penyerahan sebagian wewenang dari Pemerintah kepada Pemerintah Daerah. Lebih dari itu, permasalahan juga muncul menyangkut kesiapan Pemerintah Daerah dalam melaksanakan fungsi otonominya. Permasalahan yang dihadapi Pemerintah Daerah di seluruh Indonesia yang berkaitan dengan pelaksanaan otonomi daerah adalah masalah birokrasi. Reformasi birokrasi pada pemerintah daerah menjadi syarat mutlak dalam terciptanya *good governance* (tata penyelenggaraan pemerintahan yang baik) yang menjadi isu penting dan mendasar dari perubahan sifat otonomi. Hal tersebut sangat berkaitan, mengingat di dalam Undang-Undang 32 Tahun 2004 Pasal 3 ayat (2) juga menegaskan bahwa

Pemerintah Daerah, yang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan, terdiri dari kepala daerah dan perangkat daerah.

Salah satu aspek penting yang ingin dipenuhi menyangkut perubahan sistem birokrasi ini adalah melalui penyusunan kembali ketatalembagaan (restrukturisasi) Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota dituntut mampu melaksanakan restrukturisasi, yang ditetapkan melalui Peraturan Daerah, dengan memperhatikan faktor-faktor tertentu serta berpedoman pada Peraturan Pemerintah.

Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah Pemerintah Kabupaten/Kota tersebut diharapkan akan mampu membawa perubahan paradigma Pemerintahan Daerah di Indonesia. Struktur organisasi perangkat daerah menjadi basis penting, sebab di atas bangun struktur itulah manajemen pemerintahan daerah akan dilaksanakan. Oleh karena itu, restrukturisasi organisasi perangkat daerah erat hubungannya terhadap efektivitas penyelenggaraan desentralisasi dan otonomi daerah oleh pemerintahan daerah.

Berkaitan dengan restrukturisasi ini, Pemerintah telah menerbitkan Peraturan Perpres No 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Pada dasarnya Peraturan Pemerintah tersebut bermaksud memberikan arah dan pedoman yang jelas kepada Pemerintah Daerah dalam menata organisasi yang efisien, efektif, dan rasional sesuai dengan kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing serta adanya koordinasi, integrasi, sinkronisasi dan simplifikasi serta komunikasi kelembagaan antara Pemerintah dengan Pemerintah Daerah. Dengan demikian diharapkan Pemerintah Daerah dapat menyusun organisasi perangkat daerah dengan mempertimbangkan adanya urusan yang secara nyata ada sesuai dengan kondisi, kekhasan dan potensi unggulan daerah.

Pemerintahan Daerah yang baru berkembang saat ini ialah Kabupaten Dharmasraya, kabupaten ini merupakan hasil pemekaran dari Kabupaten Sawahlunto/Sijunjung yang diresmikan tanggal 7 Januari 2004 oleh Presiden RI secara simbolik di Istana Negara. Dibentuk berdasarkan Undang Undang Nomor 38 Tahun 2003 tentang Pembentukan Kabupaten Dharmasraya, Kabupaten Solok Selatan dan Kabupaten Pasaman Barat di Provinsi Sumatera Barat yang diresmikan

oleh Gubernur Sumatera Barat atas nama Menteri Dalam Negeri pada tanggal 7 Januari 2004.

Aktifitas Pemerintahan telah dimulai sejak dilantiknya Penjabat Bupati Dharmasraya pada tanggal 10 Januari 2004 dan baru pada tanggal 12 Agustus 2005 Kabupaten Dharmasraya memiliki Bupati/Wakil Bupati Definitif hasil Pilkada Langsung Tahun 2005. Sedangkan Bupati Dharmasraya periode 2016-2021 saat ini ialah Sutan Riska Tuanku Kerajaan, Riska berhasil mencatatkan diri sebagai bupati termuda di Indonesia setelah berhasil memenangi Pilkada Serentak di Kabupaten Dharmasraya, Sumatera Barat, yang diusung dari partai koalisis yaitu PDIP, PAN, PKB, Partai Hanura, dan PKPI.

Penyelenggaraan Pemerintah Daerah di Kabupaten Dharmasraya adalah seluruh proses kegiatan manajemen Pemerintahan dan Pembangunan Daerah yang meliputi perencanaan, penetapan kebijakan, pelaksanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengendalian, pembiayaan, koordinasi, pelestarian, penyempurnaan dan pengembangan. Pada hakikatnya penyelenggaraan Pemerintahan Daerah merupakan salah satu bentuk pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah yang menggunakan konsep otonomi luas, nyata dan bertanggung jawab.

Faktor sumber daya manusia atau aparatur pemerintah daerah Kabupaten Dharmasraya menjadi persoalan dalam proses pembentukan dan penataan organisasi perangkat daerah baru, penataan organisasi perangkat daerah ini didasarkan pada PP No. 41 Tahun 2007 dan Perpres No. 18 Tahun 2016 tentang Organisasi Perangkat Daerah. Namun Pemerintah Kabupaten Dharmasraya sangat kekurangan SDM/Aparatur untuk mengisi jabatan-jabatan Struktural maupun Fungsional. Saat ini yang ada banyak terjadi peningkatan status kelembagaan, pemisahan dan pembentukan OPD baru, yang kemudian Status Kantor menjadi Badan, Badan menjadi Dinas dan juga ada Dinas yang sebelumnya digabung kemudian dipisahkan menjadi Dinas baru bahkan Dinas digabungkan menjadi satu.

Untuk menjalankan fungsi organisasi yang efektif maka jabatan-jabatan struktural yang ada dalam OPD tersebut harus diisi oleh pejabat yang berpengalaman sehingga dapat melaksanakan tupoksi yang ada, itu pun juga harus tersedia sumber daya manusia atau aparatur pemerintah daerah. Setiap orang dalam organisasi dikelompokkan menurut tugas dan fungsi masing – masing, yang berarti

bahwa karyawan dengan pekerjaan yang sama dikelompokkan pada suatu bagian dari organisasi dan dipimpin oleh seorang atasan yang sama (Hari Lubis, 2011;9.3).

Sedangkan, Menurut Handoko (2007;47) mengatakan bahwa pembagian kerja adalah suatu pernyataan tertulis yang menguraikan fungsi, tugas-tugas, tanggung jawab, wewenang, kondisi kerja dan aspek-aspek pekerjaan tertentu lainnya. Pembagian kerja berfungsi untuk melatih karyawan dan memberikan kesempatan kepada karyawan untuk memaksimalkan kemampuannya. Atau dengan kata lain pembagian kerja membuat orang bekerja secara efektif. Dalam pembagian kerja hal-hal yang perlu diperhatikan menurut Trisilawati (2005;14-15) melalui kajian dari beberapa ahli menetapkan indikator pembagian kerja adalah penempatan karyawan, beban kerja dan spesialisasi pekerjaan.

Kemudian Hari Lubis (2011:9.3) menambahkan Struktur organisasi memberikan penjelasan mengenai tugas dan tanggung jawab setiap jabatan dalam organisasi. Nama jabatan dan garis otoritas (garis otoritas terletak pada garis yang sama, tetapi berlawanan dengan garis pelaporan), menunjukkan lingkup tugas serta tanggung jawab setiap jabatan. Selain itu alokasi tugas dan tanggung jawab ini dapat dibuat secara terperinci dengan menggunakan deskripsi jabatan.

Selanjutnya penyebaran pegawai untuk melaksanakan tugas dari masing-masing unit organisasi tidak ada ukuran yang jelas, sehingga berapa jumlah pegawai yang dibutuhkan oleh masing-masing unit kerja tidak mempunyai kriteria dan ukuran yang pasti. Ada unit kerja yang mempunyai beban kerja yang cukup banyak namun tidak didukung jumlah pegawai yang memadai begitu juga sebaliknya ada unit kerja yang hanya memiliki beban kerja sedikit namun mempunyai pegawai yang berlebih. Selain itu dalam penempatan pegawai juga kurang memperhatikan latar belakang pendidikan, pengalaman kerja dan pendidikan teknis yang telah diikuti atau tidak adanya analisis jabatan.

Menurut Kementerian Pemberdayaan Aparatur Negara (2007;7) Pengertian beban kerja adalah sekumpulan atau sejumlah kegiatan yang harus diselesaikan oleh suatu satuan unit organisasi atau pemegang jabatan dalam jangka waktu tertentu. Maka perlunya peninjauan kembali terhadap analisis beban kerja pegawai yang ada dan analisis jabatan, sudut pandang ini bertujuan untuk melihat kecenderungan dalam hal nya penataan kelembagaan.

Kabupaten Dharmasraya merupakan salah satu kabupaten yang cukup berpotensi di Propinsi Sumatera Barat. Sebagian besar penggunaan lahan di Kabupaten Dharmasraya adalah untuk sektor pertanian hingga mencapai 88,26% dimana lahan perkebunan adalah yang terbesar mencapai 50,30% sedangkan lahan untuk sawah sebesar 2,70%.

Jumlah penduduk suatu wilayah dipengaruhi oleh faktor kelahiran, kematian dan migrasi/ perpindahan penduduk. Jumlah penduduk Kabupaten Dharmasraya terus mengalami peningkatan dengan laju pertumbuhan 3.99% per tahun hingga pada tahun 2013 jumlah penduduk Kabupaten Dharmasraya sebanyak 210.691 orang yang terdiri dari 108.935 laki-laki dan 101.756 perempuan.

Secara umum jumlah penduduk laki-laki lebih banyak dibandingkan jumlah penduduk perempuan. Hal ini dapat dilihat oleh besarnya angka/nilai sex ratio dimana pada tahun 2013, sex ratio sebesar 107.06 menunjukkan bahwa untuk setiap 100 penduduk perempuan terdapat 107 penduduk laki-laki. Distribusi jumlah penduduk menurut kecamatan, terbanyak berdomisili di Kecamatan Pulau Punjung sebanyak 40.780 orang dan distribusinya sebesar 18,8 persen dari total penduduk Dharmasraya. Selanjutnya kedua terbanyak di Kecamatan Koto Baru sebesar 19.36 persen. Sedangkan jumlah penduduk paling sedikit berada di Kecamatan Padang Laweh yang hanya menyumbang 3.01 persen dari total penduduk Dharmasraya.

Kepadatan penduduk dapat dihitung berdasarkan jumlah penduduk untuk setiap kilometer persegi. Penduduk yang paling padat berada di Kecamatan Sungai Rumbai yaitu sebesar 435 orang per Km², dan paling jarang penduduknya di Kecamatan IX Koto yakni 17 orang per Km².

Struktur yang dibutuhkan Pemerintah Daerah Kabupaten Dharmasraya saat ini adalah struktur yang lebih ramping, fleksibel dalam artian dapat memberikan ruang, tidak sentralistis (desentralistis), yang memungkinkan terjadinya sinergi, profesional dikalangan birokrat, dan terciptanya *team work* yang solid bukan tergantung pada satu atau sekelompok individu dalam birokrasi yang saling mendukung. Oleh sebab itu, Penelitian ini bertujuan untuk mendalami dan mencari benang merah pada ***Proses Restrukturisasi Organisasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Dharmasraya.***

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas maka peneliti membuat rumusan masalah sebagai batasan pembahasan dalam penelitian ini:

1. Bagaimana Proses Restrukturisasi Organisasi di Pemerintah Daerah Kabupaten Dharmasraya?
2. Faktor apa saja yang mempengaruhi dalam Proses Restrukturisasi Organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Dharmasraya?

1.3. Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

Tujuan yang ingin penulis capai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui proses restrukturisasi organisasi Pemerintah Daerah Kabupaten Dharmasraya. Serta mengetahui faktor apa yang mempengaruhi dalam proses restrukturisasi kelembagaan organisasi tersebut.

1.3.2. Manfaat Penelitian

Penulisan ini diharapkan dapat mencapai tujuan seperti yang telah dituliskan di atas sehingga penelitian ini dapat memberikan kontribusi berupa:

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat atau nilai guna bagi perkembangan teori-teori sosial dan politik terutama yang berkaitan dengan reformasi birokrasi yang salah satunya dilaksanakan melalui restrukturisasi Organisasi Daerah. Diantaranya:

- 1) Memperdalam dan menambah khasanah ilmu pengetahuan, khususnya disiplin ilmu pemerintahan.
- 2) Memberikan sumbangan pemikiran kepada penelitian-penelitian yang akan datang apabila akan mengadakan penelitian yang serupa maupun yang akan melanjutkan penelitian ini.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada semua pihak yang memerlukan, terutama Pemerintah Daerah Kabupaten Dharmasraya. Dan memberikan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dalam kualitas peningkatan kinerja pegawai. Serta memberikan masukan kepada Pegawai untuk memecahkan masalah yang terjadi.