

BAB 1 PENDAHULUAN

A. LATAR BELAKANG

Masa reformasi Indonesia mulai sejak tahun 1998 dan berlangsung hingga sekarang, gerakan reformasi yang menghendaki adanya perubahan kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara (Pramusinto & Purwanto, 2009). Reformasi tata pemerintahan menjadi wacana yang menarik dari kalangan akademisi di Indonesia, terutama setelah krisis multidimensional yang berkepanjangan, hilangnya kepercayaan terhadap pemerintah sebagai akibat dari kegagalannya dalam menangani krisis ekonomi bukan hanya telah meruntuhkan kekuasaan rezim orde baru, akan tetapi, hal ini juga mendorong masyarakat luas untuk menggugat fondasi kekuatan ekonomi dan politik yang selama ini menjadi dasar menjadi keberlangsungan rezim orde baru (Wiyanto & dkk, 2003).

Pemerintahan era reformasi memberikan keleluasan kepada daerah dalam wujud otonomi daerah harus mampu bekerja lebih profesional, efektif dan akuntabel dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat. Perubahan ini juga terkait dengan aspek filosofi, teori dan prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang hendak dicapai. Perubahan ini memberi peluang kepada daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri secara luas dan bertanggungjawab, yang dikenal dengan otonomi daerah. Sebagai langkah awal dalam menata kembali tatanan kehidupan berbangsa dan bernegara yang kacau akibat dari krisis multi dimensi (Agusalim, 2007).

Pelaksanaan otonomi daerah di era reformasi dijadikan peluang juga tantangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, sebab daerah

masing-masing yang lebih mengetahui keinginan dan potensi dimiliki oleh daerah. Pembangunan daerah adalah bagian integral dari pembangunan nasional tidak dapat dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai otonomi daerah memiliki hak dan pertanggungjawaban melakukan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan, partisipasi dan tanggungjawab pada masyarakat (Widjaja, 2004).

Sistem reformasi struktur organisasi di daerah semakin menarik untuk dikaji dengan munculnya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 18 Tahun 2016 berisi tentang pedoman penyusunan, pengendalian dan evaluasi rencana kerja pemerintah daerah tahun 2017 dapat diamati secara jelas pada konsideran menimbang sebagai berikut (Kemendagri No 18 Tahun 2016) :

- a. Untuk memprioritas pembangunan tingkat nasional dengan tema Rencana Kerja Pemerintah tahun 2017 (RPJMN 2015-2019): “Memacu Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi untuk Meningkatkan Kesempatan Kerja serta Mengurangi Kemiskinan dan Kesenjangan Antar wilayah”, maka sasaran yang harus dicapai pada akhir tahun 2017, sesuai dengan (RPJMN 2015-2019).
- b. Tujuan peraturan pembangunan daerah, mengacu pada Standar Pelayanan Minimal (SPM) sesuai dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah bahwa terdapat 6 (enam) urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan 4 pelayanan dasar yang terdiri dari pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketentraman, ketertiban umum dan perlindungan masyarakat, dan sosial.

- c. Untuk membuat pemerintahan yang bebas dari praktek korupsi, pemerintah daerah harus melakukan cara mencegah dan memberantas korupsi dalam jangka menengah juga jangka panjang, sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 55 Tahun 2012. sebagaimana data pada tahun 2004 sampai tahun 2017 terdapat korupsi kepala daerah sebanyak 313 kasus (Kuswandi, 2017).

Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Daerah tahun 2017 memperhatikan Perubahan meningkatnya kapasitas Aparat Pengawasan Intern Pemerintah (APIP) secara bertahap kemudian berperan sebagai penjaga terdepan untuk pencegahan korupsi di dalam Pemerintahan Daerah dan berada pada level 3 (tiga) di Tahun 2019, melalui penguatan pada area peran dan layanan, pengelolaan sumber daya manusia, praktek pengawasan, tanggungjawab dan manajemen kinerja, budaya, hubungan organisasi juga struktur tata kelola pengawasan.

Mengacu pada kebijakan kementerian dalam negeri nomor 18 Tahun 2016 Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan merampingkan 33 SKPD di Kota Yogyakarta, perampingan SKPD ada beberapa dinas yang dikembangkan atau dipisah menjadi dua dinas, dan ada pula kelembagaan yang disatukan dengan dinas atau badan yang sudah ada (Hanafi, 2016)

Contoh perubahan struktur organisasinya seperti bidang pertanian akan ditetapkan menjadi dinas sendiri menjadi Dinas Pertanian dan Pangan, pembentukan badan baru yaitu Badan Penelitian dan Pembangunan, Permukiman dan Pertanahan disatukan dalam satu dinas, Pekerjaan Umum ditetapkan menjadi dinas tersendiri, sebelumnya menyatu di Dinas Permukiman dan Prasarana

Wilayah, khusus untuk Satuan Polisi Pamong Praja, akan mendorong agar bisa menjadi tipe A. Pada tahun 2016 status Satuan Polisi Pamong Praja di Kota Yogyakarta hanya masuk tipe B berdasarkan hasil penilaian Kementerian Dalam Negeri (Hanafi, 2016).

Tujuannya untuk memberikan arah dan tuntunan kepada daerah dalam menata organisasi agar efisien, efektif dan rasional sesuai kebutuhan dan kemampuan daerah masing-masing, juga mempunyai koordinasi, integrasi, sinkronisasi, simplikasi, komunikasi kelembagaan antara pusat dan daerah. Penataan kelembagaan di lingkungan pemerintahan daerah atau yang dikenal dengan istilah proses reformasi struktur organisasi birokrasi pemerintah daerah harus benar-benar mempertimbangkan kebutuhan daerah yang bersangkutan dan jelas disebutkan bahwa nomenklatur, jenis dan jumlah unit organisasi di lingkungan pemerintah daerah ditetapkan oleh masing-masing pemerintah daerah berdasarkan kemampuan, kebutuhan, dan beban kerja.

Pengelompokan organisasi Perangkat Daerah didasarkan pada konsepsi pembentukan organisasi yang terdiri atas 5 (lima) elemen, yaitu kepala Daerah (strategic apex), Sekretaris Daerah (*middle line*), Dinas Daerah (*operating core*), Badan/fungsi penunjang (*technostructure*), dan staf pendukung (*supporting staff*) (Mintzberg, 1993). Dinas Daerah merupakan pelaksana fungsi inti (*operating core*) yang melaksanakan tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala Daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus sesuai bidang urusan Pemerintahan yang diserahkan kepada daerah, baik urusan wajib maupun urusan pilihan. Badan Daerah melaksanakan fungsi penunjang (*technostructure*) yang melaksanakan

tugas dan fungsi sebagai pembantu kepala daerah dalam melaksanakan fungsi mengatur dan mengurus untuk menunjang kelancaran pelaksanaan fungsi inti (*operating core*) (Mintzberg, 1993).

Dalam melakukan penataan kelembagaan atau perubahan struktur organisasi perangkat daerah, menurut teori Bernadin Russel dapat dilaksanakan dengan berbagai cara, yaitu *Downsizing*, *Deleyering*, *Decentralizing*, dan *Reorganizati* dalam jurnal (Farid, Musadieq, & Ruhana, 2015). Dan untuk mengetahui faktor-faktor yang mempengaruhi perangkat daerah dibentuk berdasarkan pertimbangan-pertimbangan (Bratahkusumah, 2001) :

- a. Kewenangan pemerintah yang dimiliki oleh daerah
- b. Karakteristik, potensi dan kebutuhan daerah
- c. Kemampuan keuangan daerah
- d. Ketersediaan sumber daya aparatur
- e. Pengembangan pola kerjasama antar daerah dan/atau dengan pihak ketiga

Turunnya kebijakan dari pusat untuk setiap daerah, Pemerintah Kota Yogyakarta melakukan pembenahan agar mengacu pada RKPD yang di proritaskan oleh Nasional. Kebijakan ini akan diberlakukan mulai awal tahun 2017. Kota Yogyakarta dengan status Pemerintah Daerah banyak mendapatkan prestasi dalam bidang pelayanan, pada tahun 2015 Kota Yogyakarta mendapatkan prestasi bidang pelayanan terbaik se-Indonesia, dengan hasil prestasi yang terbaik, Pemerintah Kota Yogyakarta masih mendapatkan hambatan untuk melakukan reformasi struktur organisasi birokrasi pemerintahan, belum ada yang membahas dan mempublikasikan tulisan ilmiah terkait faktor-faktor yang paling mempengaruhi

reformasi struktur organisasi birokrasi di Kota Yogyakarta yang berstatus banyak pretasi. selain itu daerah Kota Yogyakarta juga memiliki kebutuhan yang sangat penting terutama menyangkut kebutuhan di bidang infrastruktur, kesehatan dan pendidikan.

Berdasarkan uraian tersebut, mereformasi struktur organisasi yang dilaksanakan dengan paradigma baru sangat dibutuhkan, dimana reformasi struktur organisasi tidak hanya dilakukan berdasarkan kepentingan internal birokrasi daerah tetapi lebih berorientasi pada karakteristik, kebutuhan dan potensi daerah serta peningkatan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat. Oleh karena itu perlu diteliti lebih jauh mengenai hal-hal yang terjadi pada struktur organisasi Pemerintah Kota Yogyakarta tahun 2016 serta faktor-faktor yang paling mempengaruhi reformasi struktur organisasi yang dituangkan ke dalam bentuk tesis yang berjudul “Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Reformasi Struktur Organisasi Birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta Pada Tahun 2016”.

B. RUMUSAN MASALAH

Adapun yang menjadi rumusan masalah pada tesis ini berdasarkan latar belakang yang sudah dijelaskan seperti di atas adalah:

- 1) Bagaimana proses reformasi struktur organisasi birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2016?
- 2) Faktor-faktor apa yang paling mempengaruhi reformasi struktur organisasi birokrasi Pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2016?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan perumusan masalah, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah untuk :

1. Mengetahui, menganalisis proses reformasi struktur organisasi birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2016
2. Mengetahui, menganalisis faktor yang menjadi kendala dalam pelaksanaan reformasi struktur organisasi birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta pada tahun 2016.

D. MANFAAT PENELITIAN

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat secara teoretis dan praktis berkaitan tentang organisasi perangkat daerah di Indonesia, khususnya masalah proses penataan struktur organisasi perangkat daerah sebagai akibat pelaksanaan dari Peraturan Daerah No.5 Tahun 2016 tentang pembentukan dan susunan perangkat daerah Kota Yogyakarta baik bagi penulis sendiri maupun bagi para pembaca. Manfaat dari penelitian tesis ini adalah :

1. Manfaat secara teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pengembangan konsep implementasi kewenangan daerah dan reformasi struktur organisasi birokrasi pemerintah kota.

2. Manfaat secara praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada:

- a. Masyarakat umum agar lebih memahami reformasi struktur organisasi birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta.
- b. Pemerintah daerah Kota Yogyakarta dalam melakukan perencanaan dan pelaksanaan reformasi struktur organisasi birokrasi pemerintah Kota Yogyakarta agar lebih sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.